

# Innst. O. nr. 45

(2000-2001)

## Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (bruken av varetektsfengsling m.v.)

Ot.prp. nr. 81 (1999-2000)

Til Odelstinget

### 1. HOVEDINNHALDET I PROPOSISJONEN

Proposisjonen tar i det vesentlige opp ulike spørsmål som gjelder varetektsfengsling.

I proposisjonen drøftes bl.a. utvidet bruk av varetekt, og departementet konkluderer med at behovet for å fengsle kriminelle gjengangere kan dekkes innenfor rammen av gjeldende lovgivning. Det fremmes derfor ikke forslag om lovendring. Derimot mener departementet at det er behov for å utvide anvendelsesområdet for straffeprosessloven § 172 om såkalt rettshåndhevelsesarrest til også å omfatte enkelte alvorlige leghemskrenkelser som har en strafferamme lavere enn 10 år, og derfor ikke kommer inn under dagens regler. Det fremmes videre forslag om noen mindre justeringer i straffeprosessloven § 187 om fortsatt fengsling når den siktede er varetektsfengslet på den tiden dom blir avsagt.

Departementet vil i en senere proposisjon foreslå tiltak for å redusere varetekstidens lengde. Samtidig vil en del spørsmål som gjelder bruken av restriksjoner ved varetektsfengsling, bli vurdert.

I proposisjonen drøftes også spørsmålet om utvidede rettigheter for personer som er varetektsfengslet. Departementet vil i samarbeid med riksadvokaten utarbeide en folder som informerer pågrepne personer om deres rettigheter, bl.a. om retten til ikke å forklare seg. Departementet foreslår også at det gis bestemmelser om at retten plikter å begrunne særskilt avgjørelser om bruk av restriksjoner ved varetektsfengsling.

Det foreslås videre å endre strafferammen for brudd på besøksforbud m.v. slik at brudd på besøksforbud skal kunne gi grunnlag for pågrepelse og varetektsfengsling, og slik at man åpner for bruk av forelegg. Alle former for medvirkning til brudd på besøksforbud m.v. skal være straffbare; i dag rammes bare

visse former for psykisk medvirkning. Også forsøk på overtredelse skal være straffbart.

Departementet foreslår videre at straffeloven § 59 endres slik at det ved straffeutmålingen skal legges større vekt på at det foreligger tilståelse.

Det foreslås for øvrig en presisering i straffeprosessloven § 216 d om kommunikasjonskontroll.

Forslagene til lovendringer har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### 2. BAKGRUNNEN FOR LOVFORSLAGENE

Ved Stortingets vedtak 3. desember 1998 ble regjeringen bedt om å «utrede økt bruk av varetekt overfor gjengangerforbrytere, og effektivisering av prosessen med de som blir tatt på fersk gjerning». Videre har riksadvokaten foreslått å endre straffeprosessloven § 172 om såkalt rettshåndhevelsesarrest.

I et høringsnotat tok departementet opp de spørsmål om økt bruk av varetekt som justiskomiteen og riksadvokaten har reist og enkelte andre sider ved reglene om varetekt.

Norske regler om varetekt og praktiseringen av reglene har også vært kritisert av internasjonale kontrollorganer, bl.a. den europeiske torturovervåkingskomité (CPT) og FNs torturkomité.

Spørsmålet om hvordan man kan redusere varetekstidens lengde og bruken av restriksjoner henger nøye sammen med spørsmålet om hvilke tiltak som bør settes i verk for å få til en hurtigere straffesaksavvikling. Disse spørsmålene ble ikke tatt opp i høringsnotatet fordi departementet ville vente med en vurdering til de to arbeidsgruppene som har utredet tiltak for hurtigere straffesaksavvikling, hadde avsluttet sitt arbeid. Arbeidsgruppene har nå avgitt sine rapporter, og de foreslår en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i straffesaker.

### 3. BØR ANVENDELSESOMRÅDET FOR VARETEKT UTVIDES?

#### 3.1 Varetektsfengsling ved gjentakelsesfare

Etter straffeprosessloven § 171 kan en person pågripes bl.a. når han med skjellig grunn mistenkes for handlinger som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder og pågrepelse antas påkrevd for å hindre gjentakelse. § 184 gir bestemmelsen tilsvarende anvendelse som hjemmel for varetektsfengsling. Det kreves en sterk grad av sannsynlighetsovervekt for at det foreligger tilbakefallsfare; tidligere domfellelser er i seg selv ikke nok.

Stortinget har bedt Regjeringen om å utrede økt bruk av varetekt overfor gjengangerforbrytere, og effektivisering av prosessen med de som blir tatt på fersk gjerning, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-1999). På bakgrunn av Stortingets vedtak ba Justisdepartementet om riksadvokatens syn på om gjeldende regler og praksis om varetektsfengsling ved gjentakelsesfare oppfattes som problematisk.

Riksadvokaten uttalte at politi og påtalemyndighet i forhold til en kjerne av meget aktive vinningskriminelle har sett behov for økt bruk av varetekt. Det samme kan gjelde for personer som repeterende begår mindre alvorlige voldshandlinger. Riksadvokaten uttaler likevel at det ikke ser ut til å være noe særlig behov for lovendringer.

Departementet uttalte i høringsnotatet at dersom § 171 skal utvides, må det skje ved at kravet til sannsynlighet blir endret. Vilkåret «antas påkrevd» kunne for eksempel erstattes med et krav om «nærliggende fare» for nye straffbare handlinger.

Bare to høringsinstanser er positive til å endre straffeprosessloven § 171, men begge instanser er noe forbeholdne. Flertallet av høringsinstansene går imot å utvide adgangen til å varetektsfengsle. Høringsinstansene mener gjennomgående at dagens regelverk dekker de tilfeller hvor det er behov for varetektsfengsling ved gjentakelsesfare.

Departementet er enig i at varetekt bør nyttes aktivt i kampen mot den gjentatte vinningskriminaliteten. Varetektsfengsling er imidlertid et inngripende tvangsmiddel, og anvendelsesområdet bør derfor bare utvides hvis det er dokumentert et klart behov for det. Verken riksadvokaten eller det store flertallet av høringsinstanser mener at det er behov for å utvide hjemmelen til å varetektsfengsle på grunn av fare for gjentakelse. Departementet går på denne bakgrunnen ikke inn for at § 171 endres.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen understreker at det fra justiskomiteens side har vært gitt entydige signaler om ønske om økt bruk av varetekt mot gjengangerkriminalitet. I tillegg til Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-1999), viser komiteen til at Stortinget også ved behandlingene av

Dokument nr. 8:12 (1998-1999) og Dokument nr. 8:2 (1999-2000) har lagt vekt på økt bruk av varetektsfengsling som et av tiltakene mot gjengangerkriminaliteten. Komiteen mener fare for nye voldshandlinger er et klart kriterium for bruk av varetekt, og at dette er et viktig virkemiddel for å stoppe voldsutøvere i en tidlig fase.

Komiteen merker seg Riksadvokatens uttalelse om at politi- og påtalemyndighet i forhold til en kjerne av meget aktive vinningskriminelle, og likeledes overfor personer som repeterende begår mindre alvorlige voldshandlinger, har sett behov for økt bruk av varetekt.

På bakgrunn av denne uttalelse og komiteens tidligere behandling av samme tema, ville det ikke være urimelig å utvide § 171 første ledd nr. 3, ved å endre vilkåret «antas påkrevd» til «nærliggende fare» for nye straffbare handlinger. Komiteen registrerer imidlertid at verken Riksadvokaten eller det store flertallet av høringsinstansene mener det er nødvendig å utvide hjemmelen i § 171 for å benytte varetektsfengsling aktivt i forhold til de mest aktive gjengangerne.

Komiteen tar Riksadvokatens anbefaling til etterretning, men forutsetter at Riksadvokatens intensjon om økt bruk av varetekt overfor de grupper han nevner blir fulgt opp innenfor gjeldende regelverk.

Komiteen understreker at selv om det er full enighet om økt bruk av varetekt overfor gjengangere, har det vært et ønske om å redusere antall varetektsdøgn ved raskere straffesaksbehandling og om at belastningen for varetektsinnsatte med restriksjoner må begrenses så langt som mulig.

#### 3.2 Rettshåndhevelsesarrest

Når noen mistenkes for en forbrytelse som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, kan han iht. straffeprosessloven § 172 pågripes selv om de alminnelige vilkårene for pågrepelse i straffeprosessloven § 171, for eksempel om gjentakelsesfare, ikke er oppfylt. Vilkåret er at det foreligger tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken. § 184 gir § 172 tilsvarende anvendelse som hjemmel for varetektsfengsling. Slik varetektsfengsling betegnes gjerne som rettshåndhevelsesarrest. Formålet med bestemmelsen er å motvirke at folk mister tilliten til rettssystemet fordi personer som begår grove forbrytelser, går fri frem til domfellelsen. Bestemmelsen er i den senere tiden mest brukt i grove narkotikasaker.

Internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner setter vilkår for varetektsfengsling. Varetektsfengsling kan etter praksis i den europeiske menneskerettsdomstolen ikke anvendes til avsoning før endelig dom i saken (forskuttert straff). Det kreves at det kan bevises at rettsfølelsen ville bli krenket dersom den mistenkte ble løslatt; varetektsfengsling som skjer alene under henvisning til forbrytelsens grovhet, vil være i strid med konvensjonen. Europarådets mini-

sterkomité's resolusjon om varetektsfengsling av 27. juni 1980 tillater varetektsfengsling uten at de alminnelige fengslingsvilkår foreligger, bare i visse saker av alvorlig karakter. Resolusjonen tilsier at man er forsiktig med å utvide ordningen med rettshåndhevelsesarrest.

Et forslag om å endre straffeprosessloven § 172 i Dokument nr. 8:18 (1998-1999), gikk ut på at grensen for bruk av rettshåndhevelsesarrest skulle reduseres til forbrytelser med en strafferamme på minst 5 år. Forslaget ble avvist av flertallet i Odelstinget. Også Justisdepartementet gikk imot forslaget, men i sitt innlegg i Odelstinget uttalte den daværende justisministeren bl.a. at det kan være grunn til å vurdere en utvidet adgang til varetektsfengsling for enkelte forbrytelser, typisk forbrytelser av voldelig karakter, som har en lavere strafferamme enn fengsel i ti år.

I tråd med forslag fra Riksadvokaten ble det i høringsbrevet foreslått at straffeloven § 228 annet ledd annet straffealternativ, jf. § 232 eller § 229 annet straffealternativ jf. § 232, eller § 229 tredje straffealternativ eller forsøk på en slik forbrytelse, skal omfattes av § 172. Dette omfatter legemsfornærmelse med betydelig skade eller døden til følge, legemsbeskadigelse med visse alvorlige skadefølger og legemsbeskadigelse med døden eller betydelig skade som følge. I de to førstnevnte tilfeller er det et vilkår at det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter for at fengsling iht. § 172 kan skje.

Flere høringsinstanser er enig i forslaget. Fire høringsinstanser går imot å utvide § 172, og det uttales bl.a. at det ikke foreligger et reelt behov for en slik utvidelse. Få høringsinstanser har innvendinger mot departementets avgrensning av hvilke voldsforbrytelser som bør omfattes av § 172.

Departementet viser til at de legemskrenkelsene det er aktuelt å inkludere i § 172 har strafferammer på 8 og 9 år. Både den objektive handlingen og gjerningspersonens skyld er så alvorlig at det er forsvarlig å la de aktuelle bestemmelsene omfattes av § 172. Lovutkastet er etter høringen omformulert slik at forsøk bare refererer seg til forbrytelser med en strafferamme på minst 10 år.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at da bruken av rettshåndhevelsesarrest ble behandlet i Stortinget våren 1999 i tilknytning til Dokument nr. 8:18 (1998-1999) ble det ikke flertall for et forslag om å utvide bruken av rettshåndhevelsesarrest til forbrytelser med en strafferamme på 5 år eller mer. Daværende justisminister lovt likevel i debatten å vurdere en utvidelse av § 172 nærmere. Også Danmark har en ordning for bruk av varetekt/rettshåndhevelsesarrest ved kriminelle handlinger som ran og grov vold.

Komiteen viser til at strafferammen for ran i straffeloven § 267 ved en lovendring i 1984 ble redu-

sert slik at disse lovbruddene etter dette falt utenfor fengslingsregelen i straffeprosessloven § 172.

Komiteen er enig i at en skal vise forsiktighet med rettshåndhevelsesordningen, og viser i den forbindelse til Europarådets ministerkomité's resolusjon om varetektsfengsling av 27. juni 1980. Komiteen vil også peke på at varetektsfengsling ifølge praksis i den europeiske menneskerettsdomstolen ikke kan anvendes til avsoning (forskuttet straff) før endelig dom i den aktuelle saken foreligger.

På den annen side vil komiteen peke på at formålet med § 172 er å motvirke at folk mister tilliten til rettssystemet ved at personer som begår alvorlige forbrytelser som drap, voldtekt, grovt ran og alvorlige narkotikaforbrytelser går fri frem til domfellelsen. Komiteen vil understreke at vilkåret for anvendelse av § 172 fremdeles må være at det foreligger tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken.

Komiteen har merket seg at Justisdepartementets forslag i høringsbrevet angående utvidelse av § 172 samsvarer med Riksadvokatens anbefaling. Komiteen støtter det foreliggende forslag ut i fra at både legemsfornærmelse med betydelig skade eller døden til følge, legemsbeskadigelse med visse alvorlige skadefølger og legemsbeskadigelse med døden eller betydelig skade til følge er kategorier forbrytelser hvor folks tillit fort kan komme på prøve hvis sannsynlige gjerningsmenn går fri i påvente av retts sak. Komiteen viser til at de legemskrenkelser det her er snakk om har strafferammer på 8 og 9 år. Etter komiteens syn er det da ikke betenkelig at en endrer vilkåret i § 172 om at bestemmelsen bare skal gjelde for forbrytelser med en strafferamme på minst 10 år. Når det gjelder forsøk på forbrytelse omfattet av § 172, er komiteen enig med departementet om at da må fortsatt 10-års grensen gjelde.

Komiteen er tilfreds med at varetekt etter endringsforslaget kan brukes ved flere tilfeller av grove voldshandlinger der gjerningsmannen er kjent. Komiteen mener denne ordningen skal brukes til å holde voldsutøvere borte fra gaten i påvente av retts sak eller soning, og understreker at dette er viktig for å bevare den alminnelige respekt for rettsordenen.

Komiteen peker for øvrig på at ran regelmessig vil bli bedømt som grove ran der rettshåndhevelses hensyn gjør seg gjeldende, og dermed allerede være omfattet av § 172.

Komiteen ser svært alvorlig på voldsutviklingen både i tilknytning til mc-miljøer, kriminelle organiserte gjenger og ekstreme nasjonalistiske miljøer. Terskelen for utøvelse av ran og grov vold er senket og samfunnet må reagere tydeligere og tidligere. Ikke minst av hensyn til ofrene, av hensyn til den alminnelige rettsoppfatning og av hensyn til forebygging av nye voldshandlinger, er det viktig å bruke varetekt for slike handlinger. Det vil vise at slike grove handlinger

blir møtt med en umiddelbar reaksjon fra samfunnets side.

### 3.3 Straffeprosessloven § 187

Straffeprosessloven § 187 første ledd fastsetter at en siktet person som sitter i varetektsfengsel når det avsies ubetinget dom på frihetsstraff, fortsatt kan holdes fengslet i inntil fire uker.

Bestemmelsen kommer til anvendelse også når ankeinstansen avsier ubetinget dom. Ankeinstansens avgjørelse skal imidlertid ikke alltid treffes ved dom, i noen tilfeller avgjøres anken ved kjennelse. Justisdepartementet har antatt at en kjennelse som forkaster en anke kan likestilles med en dom i relasjon til § 187 første ledd, men mener at dette bør gå uttrykkelig frem av loven. Ingen av høringsinstansene går imot dette forslaget som følges opp i proposisjonen.

En siktet person som frifinnes, skal straks løslates, jf. § 187 annet ledd. Det samme gjelder når han får beetinget dom, blir ilagt bot eller fengsel som er avsonet ved varetektsfengsel. Etter at samfunnstjeneste ble innført som en selvstendig straff, burde bestemmelsen også nevne samfunnstjeneste, og dette foreslås nå tilføyd. Ingen av høringsinstansene går imot forslaget på dette punktet.

Blir det «på stedet avgitt erklæring om anke», kan retten når særlige grunner taler for det, beslutte å holde den siktede fengslet til tross for at han er frifunnet eller idømt annen straff enn fengselsstraff. Bestemmelsen forutsetter at det ankes i det rettsmøtet hvor dommen avsies. Dette skaper problemer når det ikke er den påtalemyndighet som har ankekompetanse, som aktorerer saken. Det skjer ofte i praksis at den møtende aktor ikke har ankekompetanse.

Departementet foreslo i høringsbrevet at en erklæring fra møtende aktor om at det vil bli avgitt innstilling om anke, bør være tilstrekkelig til at retten skal kunne vurdere fengslingsspørsmålet. I de tilfeller hvor det kan være aktuelt å begjære fortsatt fengsling, bør partene varsles om rettsmøtet for domsavsigelse. Bare Tønsberg byrett går imot forslaget på dette punktet, og departementet viderefører forslaget i proposisjonen, jf. lovutkastet § 187 annet ledd tredje punktum.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig i at en kjennelse som forkaster en anke må likestilles med en dom i relasjon til § 187 første ledd, og at dette bør gå klart fram av loven. Det vesentligste etter komiteens syn er at en siktet person som er fengslet og som blir idømt ubetinget frihetsstraff, ikke blir løslatt, uansett om det skjer ved dom eller kjennelse.

Som en følge av at samfunnstjeneste er innført som selvstendig straff, støtter komiteen den foreslåtte tilføyelse i § 187 annet ledd annet punktum, slik at det går klart fram at den fengslede også skal løslates hvis han blir idømt samfunnstjeneste.

Komiteen har stor forståelse for den vanskelige situasjon som kan oppstå når det er aktuelt å påanke en frifinnelse og den påtalemyndighet som har ankekompetanse ikke er til stede i retten. Komiteen vil spesielt peke på de bemerkninger Riksadvokaten har gjort om slike tilfeller. Komiteen ser det derfor som helt nødvendig at en erklæring fra møtende aktor om at det vil bli avgitt innstilling om anke, skal være tilstrekkelig for at retten skal vurdere fengslingsspørsmålet. Komiteen støtter forslaget til endring av § 187 annet ledd tredje punktum.

## 4. ER DET BEHOV FOR Å ENDRE REGLENE OM RETTIGHETER I FORBINDELSE MED PÅGRIPELSE?

### 4.1 Informasjon om rettigheter til personer som blir pågrepet av politiet

Etter straffeprosessloven § 232 og påtaleinstruksen § 8-1 skal en person som er mistenkt for en straffbar handling, første gang han avhøres av politiet gjøres kjent med hva saken gjelder, hva en eventuell siktelse går ut på og at han ikke har plikt til å forklare seg. Også første gang den siktede møter for retten skal han gjøres kjent med at han ikke har plikt til å forklare seg, jf. § 90.

Riksadvokaten vil i samarbeid med Justisdepartementet utarbeide en folder hvor det informeres om rettighetene til den som er pågrepet.

I USA må politiet, for at det skal kunne føre uttalelser eller forklaringer fra siktede som bevis, informere ham om visse rettigheter før han avhøres.

Departementet drøftet i høringsnotatet om siktede bør ha krav på å bli informert om sine rettigheter på et tidligere tidspunkt enn det som følger av dagens regler, og om det eventuelt bør innføres endringer i straffeprosessloven. Etter departementets syn bør man se an ordningen med utdeling av foldere til personer som er pågrepet, før man eventuelt endrer den lovbaserte fristen for når den mistenkte skal gjøres kjent med sine rettigheter. Departementet fremmer derfor ikke forslag til lovendring.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget om at det deles ut en folder til den pågrepne med informasjon om hans rettigheter. Et flertall av høringsinstansene mener det bør høstes erfaring med dette tiltaket før det vurderes å endre straffeprosessloven.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig i at det utarbeides en folder som informerer en pågrepet person om de rettigheter han/hun har. Komiteen deler Riksadvokatens syn om at folderen deles ut på det tidspunkt den siktede settes inn i arresten.

Komiteen har merket seg at Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) i sin rapport 10. mars 2000 ønsker dette tiltaket velkommen.

Komiteen vil peke på nødvendigheten av at folderen oversettes til flere relevante språk, og at innholdet må utformes slik at det er lett tilgjengelig for den innsatte. I den forbindelse vil komiteen understreke at politiet bør forsikre seg om at den innsatte har gode nok lesekunnskaper til å forstå innholdet i folderen.

Komiteen mener at det må høstes erfaringer med dette tiltaket før en eventuelt vurderer å endre den lovbaserte fristen i straffeprosessloven for når den mistenkte skal gjøres kjent med sine rettigheter.

#### 4.2 Retten til forsvarer

Etter gjeldende rett har både mistenkte og siktede personer rett til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken, også under politiavhør. Den mistenkte eller siktede har imidlertid ikke krav på offentlig oppnevnt forsvarer under etterforskningen, bortsett fra etter § 97 (bevisopptak til bruk for hovedforhandlingen), § 98 (fengslingsmøte), og ellers når særlige grunner taler for det, jf. § 100 annet ledd.

Departementet tok i høringsnotatet ikke opp spørsmålet om det bør åpnes en generell adgang til å få oppnevnt forsvarer under etterforskningen. Derimot vurderte departementet om personer som er pågrepet, bør ha krav på offentlig oppnevnt forsvarer når de avhøres av politiet.

Departementet finner det naturlig å behandle forsvarerspørsmålet sammen med spørsmålet om å forlenge fremstillingsfristen for varetekt. Departementet kommer derfor ikke nærmere inn på spørsmålet i denne proposisjonen.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter departementet i at en lar spørsmålet om pågrepne personer bør ha krav på offentlig oppnevnt forsvarer når de avhøres av politiet eller ei, utstå til spørsmålet om å forlenge framstillingsfristen for varetekt blir behandlet.

#### 4.3 Krav til begrunnelse av kjennelse

Når hensynet til etterforskningen tilsier det, kan retten bestemme at en person som er fengslet skal ilegges brev- og besøksforbud - eller kontroll. Avgjørelsen skal treffes av retten ved kjennelse. En kjennelse skal ha grunner, men loven stiller ikke noe nærmere krav til innholdet i premissene, slik den gjør for dommer, med mindre det dreier seg om kjennelser om varetektsfengsling.

Loven har ikke noe krav om at det må gå frem av kjennelsen at inngrepet ikke er uforholdsmessig. Men det er lagt til grunn i rettspraksis at en slik begrunnelse etter omstendighetene bør gis.

Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) har vært opptatt av forholdene for varetektsinnsatte som er underlagt restriksjoner. Norske myndigheter mener

straffeprosessloven gir gode nok rettslige rammer for å etterkomme komiteens merknader og anbefalinger, men andre tiltak er satt i verk: Riksadvokaten har sendt ut rundskriv for å bevisstgjøre påtalemyndigheten om kritikken som er reist, domstolene er blitt informert, og fengselsvesenet har fått retningslinjer for behandling av fanger som er underlagt restriksjoner.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre en lovbestemt plikt for retten til å begrunne kjennelser om bruk av restriksjoner. Det ble også reist spørsmål om det ikke bør gå frem av kjennelsen at varetekt eller forbudet/kontrollen ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

Flere høringsinstanser mener at det bør innføres et nærmere krav om begrunnelse både for spørsmålet om bruk av restriksjoner og for spørsmålet om varetektsfengsling er et uforholdsmessig inngrep. Fire instanser mener at det ikke er behov for å stille et krav om begrunnelse for vilkåret om at fengsling ikke skal være et uforholdsmessig inngrep.

Departementet legger særlig vekt på at det dreier seg om det mest inngripende tvangsmidlet - varetektsfengsling - gjennomført på den mest restriktive måten, og foreslår at det innføres et krav til begrunnelse for kjennelser som tillater bruk av restriksjoner. Begrunnelsesplikten bør også gjelde for kravet om at tiltaket ikke skal være et uforholdsmessig inngrep.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen har merket seg at CPT har vært opptatt av forholdene for varetektsinnsatte som er underlagt restriksjoner.

Komiteen har videre merket seg Riksadvokatens rundskriv for bevisstgjøring av påtalemyndighetene om den kritikk som er reist, at domstolene er informert, og at fengselsvesenet har fått retningslinjer for behandling av fanger som er underlagt restriksjoner. Etter komiteens syn viser dette alvorret i situasjonen, og nødvendigheten av at spørsmålet nå er tatt opp til drøfting.

Ut ifra det faktum at varetektsfengsling er det mest inngripende tvangsmidlet og at brev og besøksforbud/kontroll i tillegg betyr at fengslingen blir gjennomført på den mest restriktive måte, støtter komiteen departementet i at det innføres et krav til begrunnelse for kjennelser som tillater bruk av restriksjoner. Komiteen er enig i at begrunnelsesplikten også bør gjelde for kravet om at tiltaket ikke er et uforholdsmessig inngrep.

### 5. BRUDD PÅ BESØKSFORBUD M.V.

Påtalemyndigheten kan med hjemmel i straffeprosessloven § 222 a nedlegge besøksforbud. Besøksforbud innebærer at en person forbyes å oppholde seg på et bestemt sted, forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Visse typer av psykisk

medvirkning til brudd på besøks- og oppholdsforbud er også straffbart.

Straff for overtredelse av besøksforbud er som hovedregel fengsel inntil 6 måneder, ved gjentagelse fengsel inntil 2 år, jf. straffeloven § 342. Bot kan idømmes sammen med fengselsstraff, men ikke alene. Det følger av strafferammen at den som bryter besøksforbud, som hovedregel ikke kan pågripes eller varetektsfengsles, og at forelegg ikke kan benyttes. Det er bare adgang til å varetektsfengsle den som bryter et besøksforbud ved gjentagelse, eller dersom han treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare handlingen.

Departementet tok i høringsnotatet til orde for å endre strafferammen i straffeloven § 342, dels for å kunne pågripe og varetektsfengsle den som bryter et besøksforbud, og dels for å kunne utferdige forelegg dersom bot er aktuelt. Etter departementets syn er det behov for å kunne pågripe og fengsle ved brudd på besøksforbud hvis det er fare for nye lovbrudd.

Straffeloven § 342 hjemler også straff for brudd på oppholdsforbud etter utvisning fra landet. Dette alternativet har i dag liten betydning ved siden av utlendingsloven § 47, og det bør være samme strafferamme etter begge bestemmelser.

Departementet foreslo etter dette at straffen for overtredelse av alle alternativene i § 342, dvs. besøksforbud, de ulike typer av oppholdsforbud samt medvirkning, skal være bøter eller fengsel i inntil 6 måneder eller begge deler.

Ingen høringsinstanser gikk imot departementets forslag. Flere høringsinstanser mener at det bør gjøres ytterligere endringer.

Departementet fremmer i proposisjonen de nevnte forslag til endringer i straffeloven § 342. Departementet har videre kommet til at det er grunn til å ramme alle former for medvirkning, og dessuten forsøk. Høringen har vist at det er et behov for å styrke besøksforbudets effektivitet.

### **Komiteens merknader**

Komiteen ser meget alvorlig på brudd på besøksforbud, og er spesielt opptatt av de kvinner og familier som er utsatt og sterkt plaget av dette.

De foreslåtte endringer og tilføyelser i straffeloven § 342 er etter komiteens mening viktige tiltak mot brudd på ilagt besøksforbud. Komiteen mener at høringsuttalelsene fra både Trondheim politidistrikt og Barneombudet illustrerer nødvendigheten av å ha anledning til å pågripe og varetektsfengsle den som bryter et besøksforbud.

Alvoret i denne type saker gjør at komiteen mener at det også er nødvendig å ramme alle former for medvirkning, og dessuten også forsøk.

Komiteen støtter de foreslåtte endringer i straffeloven § 342.

### **6. STRAFFEUTMÅLINGEN VED TILSTÅELSE ELLER FORKLARING SOM I VESENTLIG GRAD BIDRAR TIL AT SAKEN BLIR OPPKLART**

Siktede har ingen plikt til å tilstå det straffbare forhold han er siktet for. Velger han likevel å tilstå, vil dette kunne anses som en formildende omstendighet ved straffeutmålingen. I tillegg kan straffen etter straffeloven § 59 settes under minimum eller til en mildere straffart dersom gjerningspersonen «selv (har) angivet seg og aflagt fullstendig Tilståelse».

Har den siktede på annen måte enn ved å tilstå bidratt til å oppklare et straffbart forhold, kan også dette få betydning for straffeutmålingen, men da bare innenfor strafferammen.

Departementet etablerte sommeren 1999 et eget prosjekt for hurtigere straffesaksavvikling. En av arbeidsgruppene har foreslått å endre straffeloven § 59, slik at tilståelser og andre forklaringer som i vesentlig grad bidrar til å oppklare saken, blir tillagt større vekt enn i dag ved straffeutmålingen.

Arbeidsgruppen peker i sin innstilling på en rekke hensyn som taler for at tilståelser bør tillegges større vekt ved straffeutmålingen enn tilfellet er i dag, blant annet prosessøkonomiske hensyn og hensynet til fornærmede. Politiet og påtalemyndigheten har et bestemt inntrykk av at mistenkte tilstår sjeldnere nå enn før.

Arbeidsgruppen peker også på enkelte mothensyn som gjør seg gjeldende. Man kan risikere at uskyldige erkjenner straffeansvar fordi de ikke tar sjansen på å bli dømt uansett og da få en strengere reaksjon. En annen innvending er at straffenivået vil bli senket. Disse innvendingene er imidlertid etter gruppens oppfatning ikke så tungtveiende at de oppveier argumentene som taler for økt vektlegging av tilståelse.

De fleste høringsinstansene er positive til forslaget om å legge større vekt på tilståelser ved straffeutmålingen, selv om enkelte har innvendinger mot den nærmere utformingen av forslaget. Noen høringsinstanser er skeptiske, og peker på at det kan reises prinsipielle og praktiske innvendinger mot å lovfeste betydningen av ett enkeltstående straffeutmålingsmoment. Enkelte høringsinstanser mener at en lovfesting kan svekke straffens preventive funksjon.

Departementet har merket seg at en rekke av høringsinstansene deler arbeidsgruppens syn på at straffen i tilståelsessaker ofte ikke skiller seg nevneverdig fra den straff som utmåles i andre saker. Departementet er enig i at tilståelser bør tillegges større vekt ved straffeutmålingen enn tilfellet er i dag. Det gjelder først og fremst ved de mer alminnelige tilståelsessaker, men kan også gjelde i mer alvorlige saker. Det fremmes forslag til endring av straffeloven § 59 i tråd med dette.

Arbeidsgruppen viser til at det kan ha vesentlig betydning for muligheten til oppklaring og irettfø-

ring at en siktet kan motiveres til å bidra med opplysninger. Den beste motivasjonen vil være en begrunnet utsikt til å få en reduksjon i egen straff. Både hensynet til å oppklare alvorlig kriminalitet og prosessøkonomiske hensyn tilsier at det bør gis større «rabatt» ved straffutmålingen enn i dag når siktede bidrar med opplysninger.

Flere høringsinstanser støtter arbeidsgruppens forslag på dette punktet. Høyesterett mener at spørsmålet bør forelegges Straffelovkommisjonen for en mer prinsipiell vurdering av spørsmålet om å lovfeste straffutmålingsprinsipper. Borgarting lagmannsrett, Oslo statsadvokatembeter og Oslo politidistrikt går imot forslaget.

Etter departementets syn er betenkelighetene ved å lovfeste en straffutmålingsregel om betydningen av bistand til politiet langt større enn betenkelighetene ved en tilsvarende bestemmelse om tilståelse. Det vil lett kunne oppstå tvil om siktedes forklaring er sannferdig, og det kan dessuten være prinsipielt betenkelig å lovfeste regler som oppfordrer til angiveri, og som øker risikoen for at den siktede blir utsatt for represalier. Departementet fremmer etter dette ikke forslag om lovendringer på dette punkt.

Arbeidsgruppen går inn for at bestemmelsen skal være generell, og får bred tilslutning til dette blant høringsinstansene. Departementet er enig i dette.

Når det gjelder spørsmålet om en tilståelse i den enkelte sak skal lede til straffereduksjon og i tilfelle hvor mye, uttaler arbeidsgruppen at dette må avgjøres av dommeren ut fra en konkret vurdering.

Mange av høringsinstansene har forstått arbeidsgruppens forslag slik at tilståelser alltid skal lede til straffereduksjon, og de fleste går imot dette. Arbeidsgruppen er imidlertid på dette punktet misoppfattt. Departementet er enig i at en tilståelse ikke automatisk bør føre til straffereduksjon.

Arbeidsgruppen foreslår at «rabattens» størrelse skal bero på en konkret vurdering i den enkelte sak der det først og fremst legges vekt på hvilken betydning tilståelsen har hatt for offeret og på hvor stor prosessøkonomisk gevinst den har medført. Arbeidsgruppen mener at man i forarbeidene bør angi et «normalnivå» som bør utgjøre  $\frac{1}{3}$  av den straff som ville blitt ilagt uten tilståelse, mens retten i særlige tilfeller må kunne gå ned mot halv straff.

Høringsinstansene er enige i at tilståelsens betydning må bero på en konkret vurdering etter de retningslinjer som arbeidsgruppen antyder. Oppfatningene er derimot mer delt når det gjelder spørsmålet om det bør angis et normalnivå i forarbeidene, og hvor dette nivået i tilfelle skal ligge. Også departementet er enig i de retningslinjer som arbeidsgruppen gir for vurderingen av «rabattens» størrelse. Etter departementets oppfatning er det imidlertid ikke grunn til å angi noe «normalnivå» i forarbeidene, og departementet stiller seg tvilende til om straffen i unntakstil-

felle bør kunne settes til halvparten av det som ellers ville blitt ilagt.

For at «rabatten» skal synliggjøres både for den domfelte og for andre, bør lovgiver etter arbeidsgruppens syn gjennom forarbeidene oppfordre domstolene til å angi hvilken straff som ville blitt idømt om gjerningsmannen ikke hadde tilstått. Høringsinstansenes syn er på dette punkt delt. Departementet uttaler at retten bør angi betydningen av tilståelsen i mer generelle vendinger.

### Komiteens merknader

Komiteen finner grunn til å peke på at komiteen tidligere ved flere anledninger har gitt uttrykk for at straffutmålingen for ulike typer forbrytelser generelt bør skjerpes, bl.a. når det gjelder vold mot barn, seksualforbrytelser og grov voldsbruk og når det gjelder gjentatt vinningskriminalitet. Komiteen ønsker nok en gang å understreke disse synspunktene.

Et flertall i komiteen har for eksempel i Innst. S. nr. 168 (1997-1998), jf. Innst. O. nr. 63 (1998-1999), bl.a. gitt uttrykk for at man mener en skjerping av straffenivået for grove voldsforbrytelser vil være i tråd med den alminnelige rettsfølelse hos folk flest. Det pekes videre på at dagens strafferammer gir rom for en klar økning av straffenivået for eksempel når det gjelder voldtekt som i utgangspunktet har en strafferamme på opp til 10 års fengsel.

I Innst. O. nr. 92 (1999-2000) om seksuallovbrudd heter det bl.a.:

«Komiteen har flere ganger påpekt at straffenivået for seksuelle overgrep ligger for lavt, og finner grunn til å gjenta dette. Komiteen forventer at domstolene tar hensyn til lovgivers synspunkter.»

Når det spesielt gjelder overgrep mot barn uttalte komiteen bl.a.:

«Komiteen mener at straffutmålingen i mange tilfeller ikke er i overensstemmelse med den alminnelige rettsoppfatning, og at det er viktig at straffutmålingen skjerpes, slik at den står i forhold til forbrytelsens grovhet.»

Når det gjelder vinningskriminalitet viser komiteen til uttalelsen i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-1999), jf. Innst. O. nr. 63 (1998-1999) og Innst. S. nr. 101 (1999-2000), der det heter at det må tilstrebes en strengere straffutmåling for gjentatt vinningskriminalitet, og legges vekt på økt konsentrasjon om gjengangerne.

Komiteen mener at størrelsen på en eventuell rabatt i straffutmålingen som følge av tilståelse må ta utgangspunkt i at straffenivået generelt må heves, og at lovendringen ikke skal forstås som en reduksjon av dagens straffenivå. Rabatten må vurderes konkret i hver enkelt sak, hvor det særlig legges vekt på om tilståelsen har hatt betydning for offeret. Størrelsen av den prosessøkonomiske gevinsten kan eventuelt også tas med i vurderingen. Komiteen er enig med de-

partementet i at det ikke bør angis noe «normalnivå» i forarbeidene. Komiteen er dessuten høyst tvilende til om straffen i unntakstilfeller bør kunne settes til halvparten av det som ellers ville blitt resultatet.

Når det gjelder synliggjøring av «rabatten», mener komiteen, som Justisdepartementet, at retten bør angi betydningen av tilståelsen i generelle vendinger, og ikke ved angivelse av hvilken straff som ville blitt idømt hvis gjerningsmannen ikke hadde tilstått.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at en rekke hensyn tilsier at tilståelser bør tillegges større vekt ved straffutmålingen enn tilfellet er i dag. Flertallet mener at både prosessøkonomiske hensyn og hensynet til fornærmede er viktige. Flertallet registrerer dessuten at påtalemyndigheten mener at mistenkte nå tilstår sjeldnere enn før, og at det i praksis i såkalte «hverdagssaker» er liten eller ingen strafferabatt for tilståelser. For større eller de mer spesielle sakene, merker flertallet seg at rabatt forekommer hyppigere.

Flertallet har også merket seg de mothensyn som nevnes, både at uskyldige lettere kan erkjenne straffeansvar og at straffenivået kan bli lavere. Flertallet synes dette er viktige motargumenter, men ikke sterke nok til at de oppveier de hensyn som tilsier økt vektlegging av en tilståelse.

Flertallet er enig i de foreslåtte endringer av straffeloven § 59, og mener som departementet at tilståelser bør tillegges større vekt ved straffutmålinger enn tilfellet er i dag, først og fremst ved de mer alminnelige tilståelsessaker, men det kan også gjelde i mer alvorlige saker.

Flertallet deler Justisdepartementets syn om at det er større betenkeligheter ved å lovfeste en straffutmålingsregel i tilfeller av bistand til politiet enn ved tilfeller av tilståelse. Flertallet støtter derfor departementet i at det ikke fremmes forslag om lovendringer for slike tilfeller.

Flertallet slutter seg til at bestemmelsen i § 59 i prinsippet må kunne anvendes uansett hvilket straffebud det dreier seg om, og uansett grovheten av overtredelsen. Bestemmelsen må også etter flertallets syn kunne anvendes for foretak som dømmes i medhold av § 48 a.

Flertallet vil understreke at § 59 ikke må tolkes dithen at en tilståelse automatisk skal føre til straffereduksjon. Komiteen mener at retten i de aktuelle tilfeller må vurdere hvilken betydning en tilståelse skal ha for straffutmålingen, om noen i det hele tatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker ikke at det åpnes adgang for økt bruk av straffereduksjon i forbindelse med tilståelser. Det vil i praksis bety at straffenivået blir lavere, noe som er helt uakseptabelt. Det bør regnes som en

selvfølge at mistenkte samarbeider med politiet for å oppklare en sak. Konsekvensene av å motarbeide etterforskningen bør derfor bli en høyere straffutmåling, og den mistenkte bør motiveres til å fortelle sannheten gjennom å vite om at konsekvensene dersom han ikke tilstår, men likevel blir dømt, blir negativ i form av lengre soningsperiode.

Disse medlemmer mener likevel at positivt og konstruktivt samarbeid med politiet, blant annet i form av tilståelser, bør kunne trekkes inn som et moment når straffen fastsettes, slik det gjøres i dag.

Disse medlemmer vil etter dette stemme imot forslaget til endring av straffeloven § 59.

## **7. KOMMUNIKASJONSKONTROLL I HASTESAKER - STRAFFEPROSESSLOVEN § 216 D**

Straffeprosessloven §§ 216 a til 216 k gjelder kommunikasjonskontroll. Som hovedregel kan kommunikasjonskontroll bare besluttes av retten ved kjennelse. Dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide, har påtalemyndigheten adgang til selv å beordre kommunikasjonskontroll. Slik ordre kan «tre istedenfor kjennelse av retten, men ikke ut over 24 timer». Bestemmelsen er i praksis forstått slik at det er tilstrekkelig at begjæringen forelegges retten innen fristen, ikke at det kreves at retten har truffet avgjørelse innen 24 timer.

Etter departementets syn bør dette klart fremgå av loven, og § 216 d første ledd foreslås derfor presisert i tråd med dagens forståelse. Ingen høringsinstans gikk imot dette forslaget.

### **Komiteens merknader**

Komiteen slutter seg til de presiseringer som foreslås i § 216 første ledd.

## **8. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen viser til proposisjonen og rå Odels-tinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffeloven og straffeprosessloven  
(bruken av varetektsfengsling m.v.)

I

Straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 endres slik:  
§ 59 skal lyde:

*Det som er bestemt i § 58, gjelder også for den som før han ennå vet at han er mistenkt, så vidt mulig og i det vesentlige har forebygget eller gjenopprettet de skadelige følger av handlingen.*



*Har siktede avgitt en uforbeholden tilståelse, skal retten ta dette i betraktning ved straffutmålingen. Retten kan nedsette straffen under det for handlingen bestemte lavmål og til en mildere straffart.*

§ 342 skal lyde:

*Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler straffes den som*

- a) etter å ha vært utvist av riket, uten tillatelse igjen innfinner seg her,*
- b) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller*
- c) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b.*

*Fengsel inntil 2 år kan idømmes hvis han tidligere er straffet for en slik forseelse.*

*Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk er straffbart.*

## II

Straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 endres slik:

§ 172 første punktum skal lyde:

Når noen mistenkes for

- a) en forbrytelse som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller forsøk på en slik forbrytelse, eller*
- b) en forbrytelse mot straffeloven § 228 annet ledd annet straffalternativ jf. § 232, § 229 annet straffalternativ jf. § 232, eller § 229 tredje straffalternativ,*

*kan han pågripes såfremt det foreligger tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken, selv om vilkårene i § 171 ikke er oppfylt.*

§ 184 annet ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

*Det skal også gå frem av kjennelsen at fengslingen ikke er et uforholdsmessig inngrep.*

§ 186 annet ledd nye fjerde og femte punktum skal lyde:

*Kjennelsen skal angi på hvilken måte etterforskningen vil bli skadelidende om ikke den fengslede blir underlagt forbud eller kontroll etter bestemmelsen her. Det skal også gå frem av kjennelsen at bruken av forbud eller kontroll ikke er et uforholdsmessig inngrep.*

§ 187 første ledd første punktum skal lyde:

*Er siktede i varetektsfengsel når det avsies ubetinget dom på frihetsstraff eller kjennelse som forkaster en anke over en slik dom, kan han fortsatt holdes fengslet i inntil 4 uker etter avsigelse av dommen eller kjennelsen om ikke retten treffer annen bestemmelse.*

§ 187 annet ledd annet og tredje punktum skal lyde:

*Det samme gjelder når han får betinget dom eller bare blir ilagt straff av bot, samfunnstjeneste eller fengsel som er avsonet ved varetektsfengsel. Blir det på stedet avgitt erklæring om anke, eller om at det vil bli innstilt på anke, kan den rett som har avsagt dommen, når særlige grunner taler for det, ved kjennelse bestemme at siktede kan holdes fengslet i et bestemt tidsrom.*

§ 216 d første ledd første til tredje punktum skal lyde:

*Dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide, kan ordre fra påtalemyndigheten tre istedenfor kjennelse av retten. Påtalemyndighetens beslutning skal snarest mulig, og senest innen 24 timer etter at kontrollen ble påbegynt, forelegges retten for godkjennelse. Ender fristen på et tidspunkt utenom rettens ordinære kontortid, forlenges fristen til retten åpner igjen.*

## III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. februar 2001

**Kristin Krohn Devold**

leder

**Jan Petter Rasmussen**

ordfører

**Jan Simonsen**

sekretær