



Innst. 179 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 122 L (2014–2015)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 2005 mv. (strafferettslige særreaksjoner m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i reglene om strafferettslige særreaksjoner i straffeloven 2005 og lov om psykisk helsevern. Videre foreslås det endringer i reglene i straffeprosessloven om varetektssurrogat for personer som antas å være strafferettslig utilregnelige.

Det foreslås å utvide virkeområdet for de strafferettslige særreaksjonene slik at personer som er strafferettslig utilregnelige og som begår gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, skal kunne idømmes slik reaksjon.

Ifølge forslaget skal en særreaksjon idømt på grunnlag av slike lovbrudd opphøre senest tre år etter rettskraftig dom. Departementet går inn for at utvidelsen skal omfatte både dom på overføring til tvungen psykisk helsevern og tvungen omsorg. Formålet med en slik utvidelse er å ivareta samfunnets behov for å kunne beskytte seg mot lovbrudd som har omfattende konsekvenser for andre borgere og samfunnet, dersom de begås gjentatte ganger. Det er en målsetting at dom på særreaksjon skal gjennomføres på en måte som ivaretar den enkeltes behov for behandling.

Videre foreslås en endring i straffeprosessloven § 188 annet ledd om bruk av varetektssurrogat. Etter forslaget skal retten kunne treffe avgjørelse om inn-

leggelse i institusjon av en siktet som er psykotisk og antas å være strafferettslig utilregnelig, uten at institusjonen samtykker. I dag kreves samtykke fra institusjonen.

1.2 Utvidelse av virkeområdet for de strafferettslige særreaksjonene

1.2.1 Oversikt over de strafferettslige særreaksjonene

Det finnes to strafferettslige særreaksjoner for utilregnelige lovbrutere i norsk rett: Den som på handlingstiden var psykotisk eller bevisstløs, kan idømmes særreaksjonen overføring til tvungen psykisk helsevern. Den som på handlingstiden var psykisk utviklingshemmet i høy grad, kan idømmes særreaksjonen tvungen omsorg. Dom på tvungen psykisk helsevern gjennomføres på ulike behandlingsnivåer i psykiatrien, mens dom på tvungen omsorg gjennomføres ved fagenheten for tvungen omsorg.

De strafferettslige særreaksjonene har som grunnleggende formål å beskytte samfunnet mot fremtidige skadelige handlinger. Slike reaksjoner har lange røtter både i norske og i andre vestlige lands rettstradisjoner.

Felles for de strafferettslige særreaksjonene er at de kun kan idømmes som reaksjon på alvorlige lovbrudd som krenker rettsgodene liv, helse eller frihet eller utsetter disse rettsgodene for fare. Andre kategorier lovbrudd enn integritetskrenkelser, for eksempel vinningslovbrudd og skadeverk, kan ikke gi grunnlag for særreaksjon. Ved slike lovbrudd vil lovbrutere som er straffrie etter straffeloven, ikke få noen reaksjon.

To grunnleggende synspunkter ligger til grunn for reglene om strafferettslige særreaksjoner. For det første skal reaksjoner mot utilregnelige lovbrutere ikke ha et strafferettslig preg. Slike lovbrutere skal

derfor ikke anbringes under anstalter som hører inn under kriminalomsorgen. Det andre utgangspunktet er at alvorlig psykisk syke lovbrytere prinsipielt sett er det psykiske helsevesenets ansvar. Det innebærer at helsevesenet får ansvaret ikke bare for behandlingen, men også for samfunnsvernet, dersom vedkommende utgjør en fare for andres liv, helse eller frihet.

Et sentralt trekk ved dagens ordning med særreaksjoner, er at helsevesenet er gitt stor grad av frihet til å fastsette særreaksjonens nærmere innhold. Gjennomføringen av overføring til tvungent psykisk helsevern er regulert i psykisk helsevernloven. Det samme gjelder ved gjennomføring av tvungen omsorg. Det er således de prinsippene som ligger til grunn for helselovgivningen som også styrer innholdet i de strafferettslige særreaksjonene. Retten eller påtalemyndigheten har ingen innvirkning på hvilken behandling som skal benyttes, eller på hvilket behandlingsnivå særreaksjonen skal gjennomføres. Disse er kun involvert ved spørsmål om etablering, opphør og forlengelse av særreaksjon.

1.2.2 Utfordringer knyttet til utilregnelige som begår gjentatte samfunnsskadelige eller plagsomme lovbrudd

Det har lenge vært kjent at enkelte personer som anses strafferettslig utilregnelige, begår vedvarende, klart samfunnsskadelig kriminalitet som ikke kan gi grunnlag for verken straff eller særreaksjon etter gjeldende rett, for eksempel vedvarende innbruddsvirksomhet eller hærverk. Til tross for at de fleste av disse lovbruterne har en psykose, har ikke det psykiske helsevernet alltid hatt et behandlingstilbud til denne gruppen.

Det har vært gjennomført ulike kartlegginger av hvor stort antall mennesker det dreier seg om, beskrivelse av gruppen, grunnlaget for utilregneligheten og hvorfor de ikke er egnet for tvungent psykisk helsevern, hvilken oppfølging gruppen har behov for og muligheten for et egnet opplegg gjennom samarbeid mellom politi, helsetjeneste og kriminalomsorgen.

Det fremkommer av dette materialet at et stort antall saker er henlagt på grunn av tvil om gjerningspersonenes strafferettslige tilregnelighet på gjerningstidspunktet. Kartleggingene viser at hovedtyngden av personene i denne gruppen har psykotiske lidelser og lang tids sykdomsbelastning, en stor andel kombinert med rusmisbruk. Personene har varierende grad av nåværende tilknytning til psykisk helsevern. De henlagte lovbrudd omfatter alvorlige trusler, legemsbeskadigelser og -fornærmelser, ran, tyveri, vold mot offentlig tjenestemann, seksuallovbrudd, promillekjøring, sjikane samt flere andre mindre alvorlige lovbrudd.

Helse- og omsorgsdepartementet tok i 2010 initiativ til et treårig pilotprosjekt «Mellom Alle Sto-

ler» (MAS-prosjektet). Målgruppen er personer med alvorlig psykisk sykdom som begår gjentatt kriminalitet av mindre alvorlig grad, det vil si dem som ikke begår så alvorlig kriminalitet at de kan møtes med særreaksjon etter gjeldende regelverk. Prosjektet kom i gang 2013 og gjennomføres i Oslo, Bergen og Trondheim. I de tre byene er det kartlagt totalt 107 personer innenfor målgruppen Disse blir tatt inn i prosjektet etter hvert som de blir tatt for nye lovbrudd.

Det erfares at taushetspliktsreglene kan være et hinder for etablering av gode tilbud for den enkelte, men det er samtidig erfaringer for at det i noen grad er mulig å få til samarbeid gjennom samtykke. Det er en særlig utfordring at mange innen målgruppen er negative til at det utveksles opplysninger mellom helsetjeneste og politi. For øvrig er tilgang på tilrettede boliger i kommunal regi tilpasset gruppen en svært viktig faktor for å lykkes. Mange i målgruppen mangler et slikt tilbud.

1.2.3 Er det behov for en særreaksjon overfor personer som begår gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art?

Hensynet til samfunnsvernet kan tilsi at den aktuelle gruppen utilregnelige nå må møtes med nye tiltak.

Departementet har merket seg at en rekke instanser har innvendinger mot å utvide virkeområdet for de strafferettslige særreaksjonene. Til tross for at flere av disse innvendingene både er prinsipielt viktige og rimelige, mener departementet at samfunnets behov for beskyttelse mot gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art nødvendiggjør en relativt snever utvidelse av virkeområdet for de strafferettslige særreaksjoner.

Departementet mener at terskelen for å idømme særreaksjon er satt for høyt. For det første har samfunnet et legitimt behov for å beskytte samfunnets borgere mot de mindre alvorlige integritetskrenkelsene. Etter gjeldende rett er strafferettslige særreaksjoner kun aktuelt ved de mest alvorlige integritetskrenkelsene. De mindre alvorlige integritetskrenkelsene kan som regel ikke møtes med særreaksjon, heller ikke når de begås gjentatte ganger. Undersøkelser viser at integritetskrenkelser er blant de lovbruddkategorier som oftest begås av den aktuelle gruppen utilregnelige som ikke kan idømmes særreaksjon etter gjeldende regelverk.

For det annet bør samfunnet ha mulighet til å beskytte seg mot andre kategorier lovbrudd enn integritetskrenkelser. Også andre kategorier lovbrudd kan påføre enkeltpersoner og samfunnet alvorlige skadevirkninger. Dette gjelder særlig der det begås gjentatte lovbrudd. Dels kan det dreie seg om skade-

virksomheter av økonomisk karakter og dels av betydning for den enkeltes trygghet, fred og privatliv. Departementet er kjent med at små lokalsamfunn har opplevd at enkeltpersoner har begått en rekke innbruddstyverier uten at myndighetene har hatt noen virkemidler til å sette en stopper for den kriminelle aktiviteten. Slike lovbrudd krenker ikke bare den enkeltes eiendomsrett og økonomiske interesser, men innebærer også en krenkelse av den enkeltes grunnleggende rett til å ha sitt privatliv i fred. Det er uholdbart om lokalsamfunn skal måtte tåle å bli utsatt for slike gjentatte lovbrudd uten å kunne gi innbyggerne noen form for beskyttelse. Det samme gjelder tilfeller hvor enkeltpersoner blir utsatt for gjentatte krenkelser i form av for eksempel personforfølgelse, skadeverk eller tilgrising. Den enkeltes frihet, herunder retten til å nekte å motta behandling, må i slike tilfeller vike for å kunne gi andre borgere tilstrekkelig vern.

Departementet foreslår etter dette å senke terskelen for å idømme strafferettslig særreaksjon slik at også gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art kan møtes med særreaksjon. Det tas sikte på en relativt snever utvidelse. Terskelen for å idømme særreaksjon på grunnlag av slike lovbrudd skal således være høy. Det grunnleggende formål med en strafferettslig særreaksjon er som nevnt å beskytte samfunnet mot fremtidige lovbrudd. Det er imidlertid også et grunnleggende formål med gjennomføringen av en slik særreaksjon at den skal ivareta den enkeltes behandlingsbehov. Særreaksjonen skal bidra til at mennesker med alvorlig sykdom som ikke tar imot hjelp fra helsetjenesten og andre instanser på annen måte, skal få den hjelpen de trenger.

1.2.4 Gjennomføring av særreaksjon

Reglene om gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern er gitt i psykisk helsevernloven kapittel 5.

Regler om gjennomføring av dom på tvungen omsorg er gitt dels i straffeloven 2005 §§ 63 og 64 og dels i en forskrift, jf. forskrift 1. januar 2002 om gjennomføring av særreaksjonen tvungen omsorg. I tillegg gjelder flere av bestemmelsene i lov om psykisk helsevern tilsvarende så langt de passer.

Departementet er kommet til at gjeldende regelverk i utgangspunktet gir den beste rammen for å gjennomføre en særreaksjon på en måte som både ivaretar samfunnsvernet og den enkelte domfeltes behov for behandling og annen oppfølging. Dette gjelder for begge særreaksjonene. Departementet foreslår derfor at særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art gjennomføres etter samme regelverk som særreaksjon idømt på grunnlag av mer alvorlige lovbrudd.

Selv om en særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art i utgangspunktet bør gjennomføres etter gjeldende regelverk, mener departementet at det er behov for å justere regelen i psykisk helsevernloven § 5-3 annet ledd om at hensynet til samfunnsvernet skal gis større vekt enn hensynet til behandling av den domfelte ved vurdering av hvilket behandlingsnivå domfelte skal plasseres på. Departementet mener at denne regelen ikke bør gjelde der særreaksjon er idømt på grunnlag av samfunnsskadelig eller særlig plagsom kriminalitet. Den nye gruppen som etter forslaget skal kunne dømmes til tvungent psykisk helsevern, har begått mindre alvorlige lovbrudd enn dem som dømmes etter dagens regler i straffeloven. Sikkerhetsvurderingen vil derfor som regel være annerledes for denne gruppen, og det vil ofte være tilstrekkelig med et lavere sikkerhetsnivå. For å tydeliggjøre denne forskjellen, foreslår departementet å endre psykisk helsevernloven § 5-3 slik at det fremgår at sikkerhetsvurderingen for den nye gruppen domfelte vil være annerledes enn for domfelte etter dagens regler. Dette vil også være best i tråd med oppfatningen om at differensiert oppfølging og behandling i pasientens eget bomiljø gir de beste behandlingsutsiktene på lang sikt for denne gruppen.

For øvrig finner ikke departementet grunn til å gjøre endringer i de reglene som gjelder for gjennomføring av tvungent psykisk helsevern. Departementet ser heller ingen grunn til å gjøre endringer i reglene for gjennomføring av tvungen omsorg.

1.2.5 Nærmere om vilkårene for dom på særreaksjon

Vilkårene for å idømme strafferettslig særreaksjon fremgår av straffeloven 2005 § 62. Fire grunnvilkår må være oppfylt. Lovbryteren må være strafferettslig utilregnelig, tiltalte må ha begått minst én alvorlig forbrytelse som krenker rettsgodene liv, helse eller frihet eller utsetter disse rettsgodene for fare, det må foreligge gjentakelsesfare, og en særreaksjon må være «nødvendig for å verne andres liv helse eller frihet».

Departementet mener det bør være et absolutt vilkår for å bli idømt særreaksjon på grunnlag av andre lovbrudd enn dem som allerede kan møtes med særreaksjon etter straffeloven 2005 §§ 62 og 63, at de er av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art og at det dreier seg om gjentatte lovbrudd.

Kravet om gjentakelse markerer at det må dreie seg om mer enn ett lovbrudd. Samtidig er det vanskelig å angi kravet til antall lovbrudd mer presist. Selv om det ikke stilles noe eksplisitt krav om at det er begått mer enn to lovbrudd, vil et stort antall lovbrudd kunne gi et bedre grunnlag for å si noe om faren for nye lovbrudd. Hvilken gjentakelsesfare som

foreligger, vil videre ha betydning for vurderingen av om en særreaksjon er nødvendig. Departementet antar at gjerningspersonen normalt må ha begått mer enn to lovbrudd for at det skal anses nødvendig med en særreaksjon.

Kravet om at lovbruddene er av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, angir den nedre grensen for hvilke lovbrudd som skal gi grunnlag for strafferettslig særreaksjon, og markerer at plagsom atferd i sin alminnelighet ikke kan møtes med en særreaksjon. Departementet mener at det ikke bør stilles krav om bestemte typer lovbrudd.

1.2.6 Varighet og opphør

Etter gjeldende rett kan dom på overføring til tvungen psykiisk helsevern og tvungen omsorg bare opprettholdes når vilkåret om gjentakelsesfare er oppfylt. Den domfelte, dennes nærmeste eller den faglig ansvarlige ved den institusjonen som har behandlingsansvaret for den domfelte, kan begjære opphør av reaksjonen. Påtalemyndigheten fremmer saken for tingretten, som avgjør den ved dom. Reaksjonen kan prøves årlig, men tidligst ett år etter siste rettskraftige dom.

Departementet mener at det bør settes en maksimal tidsramme i loven for hvor lenge en særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art bør vare. På den annen side mener departementet at en reaksjon bør ha tilstrekkelig varighet til at det kan gi samfunnet en beskyttelse mot slike lovbrudd. Departementet foreslår på den bakgrunn at regelen i straffeloven 2005 § 65 fjerde ledd annet punktum om at særreaksjonen kan opprettholdes utover tre år etter siste rettskraftige dom, ikke skal gjelde dersom særreaksjonen er idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art. Det foreslås således at en særreaksjon idømt på grunnlag av denne type lovbrudd, senest vil måtte opphøre tre år etter at dom på særreaksjon ble rettskraftig. Særreaksjon idømt på grunnlag av slike lovbrudd kan altså ikke opprettholdes når det har gått tre år, slik særreaksjon idømt på grunnlag av mer alvorlige lovbrudd kan. Dette gjelder selv om det foreligger fare for at den domfelte vil begå nye lovbrudd.

Det forutsettes imidlertid at det skal være anledning til å gi ny dom på særreaksjon dersom den kriminelle aktiviteten vedvarer etter at særreaksjonen er opphørt. Dette gjelder uavhengig av om særreaksjonen er opphørt som følge av at tidsrammen på tre år er utløpt, eller at den er opphørt på et tidligere tidspunkt som følge av at det ikke lenger ble ansett å foreligge gjentakelsesfare.

Departementet mener at det ved særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, bør være adgang til å begjære

re opphør noe hyppigere enn det som følger av gjeldende regelverk. Departementet foreslår at det gis adgang til overprøving med seks måneders intervaller.

For øvrig går departementet inn for at de øvrige reglene om opphør skal gjelde også der særreaksjon er idømt på grunnlag av lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art.

1.3 Utilregnelige i varetekt

Straffeprosessloven § 188 annet ledd fastslår at varetekt kan utholdes i en institusjon eller kommunal boenhet. Det er et vilkår at institusjonen eller kommunen samtykker i dette fengslingsurrogatet. Fengslingsurrogatet er ikke begrenset til personer som antas å være strafferettslig utilregnelige. Det kan også være aktuelt for personer som er psykisk syke, men som likevel ikke oppfyller kriteriene for å bli ansett strafferettslig utilregnelige, og personer som på gjerningstidspunktet ikke hadde tunge psykiske symptomer, men som senere på fengslingsstidspunktet har utviklet slike symptomer.

Kravet om samtykke fra institusjonen gjelder ikke for personer som er psykisk utviklingshemmede, og antas å være strafferettslig utilregnelige. Retten kan i slike tilfeller beslutte at varetektstiden skal utholdes i en fagenhet for tvungen omsorg.

Departementet mener at personer som er psykotiske og som med stor grad av sikkerhet er så syke at de oppfyller straffelovens kriterier for å bli ansett strafferettslig utilregnelige, ikke bør utholde varetekt i fengsel. Både hensynet til at alvorlig syke ikke bør være i fengsel og hensynet til å unngå at personer som ikke er strafferettslig ansvarlige blir sittende i fengsel, taler for en slik løsning.

Det er i utgangspunktet å foretrekke at påtalemyndigheten, domstolen og helseforetaket kan finne frem til en løsning gjennom samarbeid. Dette gjelder ikke bare i de tilfellene hvor siktede antas å være strafferettslig utilregnelig, men også i de tilfellene hvor vedkommende var strafferettslig tilregnelig på gjerningstidspunktet og hvor han eller hun på fengslingsstidspunktet har utviklet sterke psykotiske symptomer.

Undersøkelser viser imidlertid at det i noen få tilfeller ikke har vært mulig å få samtykke til plassering i institusjon, noe som har resultert i at personer som er strafferettslig utilregnelige har sonet flere måneder i varetektfengsel. Dette er svært uheldig. Departementet foreslår derfor et unntak fra regelen i straffeprosessloven § 188 annet ledd annet punktum om at plassering i institusjon krever samtykke fra institusjonen. Det foreslås også at det er det regionale helseforetaket hvor den siktede har bosted, og ikke retten, som peker ut hvilken institusjon siktede skal

overføres til. Dette tilsvarer ordningen ved dom på overføring til tvungent psykisk helsevern.

Forslaget om at varetektssurrogat ikke skal forutsette samtykke fra den aktuelle institusjonen, omfatter kun siktede som på fengslingstidspunktet er psykotiske og som antas å ha vært strafferettslig utilregnelige på handlingstidspunktet.

For å sikre at retten har et tilstrekkelig grunnlag for å treffe beslutning om varetektssurrogat uten institusjonens samtykke, bør det stilles krav om at det foreligger en entydig sakkyndig utredning. Av samme grunn bør det fremgå av bestemmelsen at det regionale helseforetaket i den siktedes bostedsregion bør få uttale seg før beslutningen treffes.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.4.1 *Konsekvenser for spesialisthelsetjenesten og kommunene*

Forslaget om å utvide virkeområdet for de strafferettslige særreaksjonene vil føre til at noen flere vil bli gitt dom på overføring til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg. Det er vanskelig å beregne hvor mange som vil oppfylle kriteriene i forslaget her. Selv om det kan innhentes statistikk over antall saker som er henlagt på grunn av tvil om utilregnelighet og hvor mange lovbrutere disse sakene fordeler seg på, gir ikke dette grunnlag for å si noe om hvor mange som vil kvalifisere til en særreaksjon etter forslaget.

Departementets vurdering er at det i en overgangsperiode vil kunne bli en økning på 15 til 30 personer som skal gjennomføre dom på særreaksjon i psykisk helsevern. Den årlige tilveksten antas å bli vesentlig lavere. Anslagene over utgiftene til spesialisthelsetjenesten som følge av lovforslaget er svært usikre.

Forslaget om å endre straffeprosessloven § 188 annet ledd slik at retten kan treffe avgjørelse om innleggelse i psykiatrisk institusjon av en siktet som er psykotisk og antas å være strafferettslig utilregnelig uten at institusjonen samtykker, antas ikke å få nevneverdige konsekvenser for helsevesenet, ettersom det kun antas å ville gjelde et lite antall personer.

1.4.2 *Konsekvenser for politiet, påtalemyndighet og domstoler*

Forslaget om å utvide virkeområdet for de strafferettslige særreaksjonene, vil kunne føre til en økning i antall saker som anmeldes, etterforskes og behandles av domstolene. Forslaget vil videre medføre en økning i antallet rettslige avgjørelser under gjennomføringen av reaksjonen knyttet til prøving av om vilkårene for opprettholdelse av tvungent psykisk helsevern foreligger. Behovet for offentlig oppnevnte

forsvarere vil også bli større, med de omkostninger dette innebærer.

Det er imidlertid usikkert hvor mange saker dette vil dreie seg om. Det er vanskelig å tallfeste økningen av saksmengden for politiet, påtalemyndighet og domstolene. De strenge kriteriene for idømmelse av en særreaksjon etter forslaget her, tilsier at det ikke vil bli reist mange saker. Som følge av at en antar at inntil 15 til 30 personer vil kunne kvalifisere for en særreaksjon etter forslaget, vil det i en overgangsperiode kunne dreie seg om i overkant av 20 til 30 saker. Det årlige antall saker utover dette vil imidlertid være langt lavere. Økningen i saksmengde for politiet, påtalemyndigheten og domstolene vil således ikke være stor.

Samtidig vil en kunne forvente en nedgang i antall lovbrudd begått av personer som ikke kan straffes fordi de er utilregnelige, noe som vil kunne medføre en viss ressursbesparelse for politiet.

Det antas videre at forslaget om å endre straffeprosessloven § 188 annet ledd, ikke vil føre til noen nevneverdig økning i saksmengden for politiet, påtalemyndighet og domstolene.

2. Helse- og omsorgskomiteens merknader

Justiskomiteen sendte 9. februar 2016 foreløpig avgitt innstilling til helse- og omsorgskomiteen til uttalelse. Helse- og omsorgskomiteen hadde følgende merknader i brev av 18. februar 2016:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener proposisjonen i for liten grad omtaler og drøfter helseperspektivene ved forslaget. Gjennomføringen av den nye særreaksjonen som foreslås vil være helsevesenets ansvar.

Disse medlemmer mener det er behov for å ivareta pasienter som er å regne som utilregnelige og som dermed er aktuelle for særreaksjon, på en bedre måte. Målet må være at pasientgruppen får riktige tiltak og vedtak, slik at de og ofrene for deres kriminalitet, kan leve gode liv i sine lokalsamfunn.

Disse medlemmer merker seg at høringsuttalelse ne peker på at disse personene ivaretas for dårlig i dag og at det behov for forbedringer, både i tilbudet de får fra spesialisthelsetjenesten og fra andre etater og tjenester. Det vises til at det er behov for å styrke tverrfaglig og tverretatlig samarbeid rundt disse.

Disse medlemmer mener regjeringen bør vurdere behovet for å endre Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) § 3-3 punkt 3 om vedtak om tvungent psykisk helsevern, i egen sak eller som en del av evalueringen. Det bør vurderes om loven også skal kunne omfatte de tilfeller der en pasient har begått flere straffbare handlinger av særlig krenkende, særlig ødeleggende eller særlig plagsom art, og andre tiltak har vist seg åpenbart nytteløse. Et slikt tillegg i bestemmelsen vil åpne for at det kan gjøres vedtak slik at personen det gjelder vil kunne få riktig oppfølging uten at vedkom-

mende må dømmes. Dette vil også kunne forebygge ny kriminalitet.

Disse medlemmer vil be om at det foretas en helhetlig gjennomgang av tiltakene også for denne gruppen i regjeringens oppfølging av NOU 2014:10, Tilregnelighetsutvalget.

Disse medlemmer vil påpeke at det er svakheter ved at en person dømmes til særreaksjon, i stedet for at vedkommende følges opp gjennom regelverket om psykisk helsevern. Vedkommende har ikke skyldene og hører dermed i utgangspunktet ikke hjemme i domstolene, men i helsevesenet. En dom vil kunne gjøre disse personene sårbare for utnyttelse fra kriminelle.

Disse medlemmer vil påpeke at høringsinstansene er nærmest samstemte i sin oppfatning av at forslaget om å senke terskelen for særreaksjon legges frem som en følge av at helsevesenet ikke har lykket med sin oppfølging av denne gruppen utilregnelige. Mot dette bakteppet mener disse medlemmer at det kan synes nødvendig å se nærmere på om det bør gjøres endringer i psykisk helsevernloven for å forhindre at disse personene begår lovbrudd. Disse medlemmer vil påpeke at proposisjonen anslår at det vil dreie seg om få personer.

Disse medlemmer forutsetter at regjeringen har vurdert de etiske dilemmaene knyttet til å senke terskelen for å idømme særreaksjon og bruk av tvang versus, å utvide bestemmelsene i psykisk helsevernloven og utvidelse av tvangsbestemmelsene der. Det innebærer at handlingen er av forholdsmessig så sterk karakter at det veier tyngre enn å straffe en person uten skyldene. Det er videre et dilemma at særreaksjoner forutsetter en plikt til helsebehandling ut fra en alvorlig hendelse og ikke ut fra en psykisk sykdom. For de det gjelder, vil det uansett være tvangsanbringelse og et alvorlig inngrep. Et overordnet spørsmål må være, hva vil hindre framtidig gjentakelse av kriminelle handlinger på beste og mest effektive måte. Disse personer anses ikke å ha skyldene og begge deler er en inngripen uten samtykke. Når regjeringen foreslår å senke terskelen for å kunne idømme særreaksjon, bør det vurderes å også åpne for en tilsvarende utredning av psykisk helsevernloven som det som er gjort av endring av straffeloven. Disse medlemmene er også urolige for at dette lovforslaget innebærer at mindre alvorlige syke tar opp plasser til personer med langt mer alvorlige psykiatriske lidelser.

Disse medlemmer vil påpeke at nærmest samtlige høringsinstanser uttrykker bekymring for at de som dømmes til tvunget psykisk helsevern vil presse ut andre brukere av døgntilbudet i psykiatrien. Det vises blant annet til at dette er tilfellet i Danmark. Det er avgjørende at antall døgnplasser er tilstrekkelige for å ivareta innleggelse etter de nye bestemmelsene. De som dømmes til særreaksjon etter lovendringen må ikke skyve ut pasienter som ikke har begått lovbrudd.

På denne bakgrunn anbefaler disse medlemmer at følgende forslag blir fremmet:

‘Stortinget ber regjeringen vurdere om lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven) § 3-3 punkt 3 om vedtak om tvunget psykisk helsevern, også skal kunne omfatte de tilfeller der en pasient har begått flere straffbare handlinger av særlig krenkende, særlig ødeleg-

gende eller særlig plagsom art, og andre tiltak har vist seg åpenbart nytteløse.’

‘Stortinget ber regjeringen sørge for at straffereettslig utilregnelige personer som står i fare for å kunne begå lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, får nødvendig behandling og oppfølging. Øvrige tiltak, på tvers av etater og tjenestetilbud, som vil kunne ivareta vedkommendes behov og dermed forebygge at vedkommende begår lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, må iverksettes.’

‘Stortinget ber regjeringen sørge for at det til enhver tid er tilstrekkelig antall døgnplasser i psykiatrien som omfatter de som dømmes til tvunget psykisk helsevern etter ny særreaksjon.’

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Arbeiderpartiet og Senterpartiet foreslår å be regjeringen vurdere endringer i psykisk helsevernloven § 3-3. Flertallet har vurdert dette og kommet til at håndtering av disse sakene bør skje gjennom dom på særreaksjon, og ikke gjennom utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for tvang etter psykisk helsevernloven. En utvidelse av adgangen til tvunget psykisk helsevern vil harmonere dårlig med den uttalte målsettingen om å redusere bruken av tvang i psykisk helsevern, jf. Prop. 122 L (2014–2015) punkt 3.5.4.

Flertallet viser til at ønsket om å sette i verk tiltak er begrunnet med at disse personene begår gjentatte straffbare handlinger. Hovedformålet med tiltakene er å forebygge ny kriminalitet. Etter forslaget skal det derfor være et vilkår at personene har begått flere straffbare handlinger. Dette kan vanskelig vurderes av fagpersoner i det psykiske helsevesenet. Det er derfor slik flertallet ser det, mest hensiktsmessig at tvang skjer med hjemmel i straffeloven og etter behandling av en domstol.

Flertallet er redd for at en generell utvidelse av hjemmelsgrunnlaget etter psykisk helsevernloven uten straffbare handlinger som vilkår, vil bli vanskelig å avgrense og kunne føre til stor økning i tvangsbruken og dermed dårlig rettsikkerhet for pasientene.»

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til at proposisjonen følger opp rapporten «Etterkontroll av reglene om straffereettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring» som ble overlevert Justisdepartementet i 2008 og som var til høring på nyåret 2009.

Komiteen viser til at lovforslaget peker på de to hovedformål reglene om strafferettslige særreaksjoner skal ivareta: at reaksjoner overfor personer

som vurderes som utilregnelige ikke skal ha et strafferettslig preg og at de derfor ikke skal anbringes under anstalter tilhørende kriminalomsorgen, og at psykisk syke lovbrutere prinsipielt er et ansvar for den psykiske helsetjenesten. Det er bred enighet om at disse personer skal gis behandling nødvendig omsorg samtidig som anbringelsen skal ivareta samfunnsvernet, utenfor kriminalomsorgens rammer.

Komiteen er enig i at man trenger vern mot denne type kriminalitet og at tiltak som iverksettes må ivareta hensynet til samfunnsvernet og den enkeltes rettssikkerhet på best mulig måte.

Komiteen viser til de foreløpige erfaringene fra det treårige pilotprosjektet «Mellom Alle Stoler» (oppstart 2013) der god håndtering av taushetspliktreglene og tilgang på tilrettelagte boliger i kommunal regi synes å være viktige elementer for å lykkes med oppfølging. Komiteen registrerer at det er noe usikkerhet knyttet til anslaget over hvor mange som vil omfattes av lovendringen. Politiet henlegger flere saker, noen blir fulgt opp av helsevesenet i dag, og erfaringene viser at et mindretall av deltakerne er tilregnelige.

Komiteen viser til høringene i proposisjonen og den muntlige høringen på Stortinget 12. januar 2016, hvor det blant annet ble pekt på behovet for tilstrekkelig kapasitet i spesialisthelsetjenesten, behovet for godt samarbeid mellom helsetjenestene og justissektor/kriminalomsorg og bekymring for at innleggelse etter bestemmelser i denne sak skal oppta plasser for frivillig innlagte.

Komiteen viser til at i stortingshøringen anførte Advokatforeningen at dersom antallet viser seg å være så lavt som anslått, måtte man stille spørsmål ved om problemområdet var av en slik karakter at det utløser lovendring. Komiteen mener hensynet til ivaretagelse av enkeltpersoner utsatt for slik kriminalitet kan begrunne at tiltak iverksettes.

Komiteen viser videre til Riksadvokatens høringssvar kapittel 3.5.3 s. 21 i proposisjonen, der denne uttaler:

«Disse personene burde vært ivaretatt av helsevesenet, men det må konstateres at det ikke skjer. (...) Dessverre er det da ingen annen utvei enn å søke en løsning gjennom strafferettslige virkemidler.»

Komiteen viser også til NOU 2014:10 Tilregnelighetsutvalgets utredning som omhandler tilgrensende problemstillinger.

Komiteen legger til grunn at det iverksettes en evaluering senest 3 år etter at lovendringen er trådt i kraft, og at innspillene fra høringsinstansene blir vurdert i den sammenhengen. Komiteen legger videre til grunn at det i oppfølging av lovendringen legges vekt på tett samarbeid mellom spesialisthelsetje-

neste, kommunale tjenester, justissektor og kriminalomsorg.

Komiteen vil understreke at ulike høringsinstanser har pekt på usikkerhet knyttet til omfang og kostnader av forslaget. Norsk psykiatrisk forening skriver følgende i sitt høringsnotat til komiteen:

«Det er minst to usikkerhetsmomenter angående den foreslåtte endringen i særreaksjonssystemet. Det ene er hvor lovgiver og rettspraksis legger grensen for samfunnsskadelig og plagsom atferd samt hvor ofte slike handlinger må forekomme før særreaksjonen blir aktuell. Det andre som er usikkert er hvilke tiltak retten mener at skal ha vært prøvd før en særreaksjon til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg kan bli aktuell.»

Komiteen viser til at de peker på at anslaget over antall personer som kan være aktuelle er usikkert, og viser til tidligere utredninger der anslagene er fra 15–200 personer pr. år.

Komiteen mener på dette grunnlag det er viktig at det føres årlig statistikk over hvor mange som dømmes til særreaksjon hjemlet i de lovendringer som fremkommer i denne proposisjonen, hvilke tiltak som har vært prøvd før domfellelse, og hvilken behandling og oppfølging disse har fått. Oversikten vil kunne benyttes i den foreslåtte evalueringen av endringen.

Komiteen mener det er nødvendig å styrke virksomme og forebyggende tiltak overfor personer som anses som utilregnelige. Det er i alles interesse at et menneske unnlater å begå lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art. Det synes å være behov for mer aktiv oppfølging fra helsetjenesten og kommunens side for å lykkes med å forebygge denne type lovbrudd. Innspillene fra høringsrunden til departementet og i høringen på Stortinget er samlet sett klare på at helsevesenet i for liten grad har tatt ansvar for disse personene. Innspillene viser også behov for godt samarbeid mellom ansatte i spesialisthelsetjenesten og kommunene, at kompetansen er tilpasset og at oppfølgingen er tverrfaglig:

«Tverrfaglig kompetanse er en betingelse for å kunne utvikle helhetlige og sammenhengende tjenester til målgruppen. Ulike profesjoner representerer ulike metodiske og kunnskapsbasert tilnærminger som til sammen utgjør viktige verktøy for å gi målgruppen et trygt og godt hverdagsliv. De som jobber med gruppen må ha et felles kompetansegrunnlag i psykisk helsearbeid.» (Fra KS sin høringsuttalelse til Stortingets behandling av Prop. 122 L (2014–2015).»

Komiteen registrerer at det legges opp til en maksimal tidsramme på tre år, og at det skal være anledning til å gi ny dom dersom den kriminelle aktiviteten vedvarer etter særreaksjonens opphør. Komiteen mener det er behov for at det etableres

ettervern for dem som dømmes til særreaksjon med maksimal tidsramme for å sikre god tilbakeføring til samfunnet og forhindre at de, når særreaksjonen er ferdig, begår nye kriminelle handlinger. Relevante departementer bør i samarbeid vurdere hvilke ettervernstiltak som er mest virksomme og metodikk som understøtter dette. Komiteen viser til følgende fra KS' høringsuttalelse til komiteens behandling av saken:

«Dersom tidsbegrenset tvungent opphold skal fungere som grunnlag for utredning av brukers hjelpebehov etter at oppholdet er avsluttet, må det foreligge et godt samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Kommunen må være sterkt delaktig i å utarbeide en plan for oppfølging av domfelte etter endt tvungent opphold. For brukere med store og sammensatte behov kan det dessuten være tidkrevende og svært ressurskrevende å etablere et faglig forsvarlig helse- og sosialtilbud i kommunen. Pasientforløpet til målgruppen er ikke lineært og ensartet, men oppstykket, langvarig og svingende ...»

KS peker videre på at behovet for tilrettelagte boliger tilpasset gruppen i kommunene er viktig både før og etter særreaksjonen for å lykkes. KS sier videre:

«Mange i målgruppen mangler et slikt tilbud, det er også store utfordringer med å etablere slike bo- og oppfølgingstilbud. (...) I etterkant av særreaksjoner må spesialisthelsetjenesten, og særlig DPS, ha en sentral og tydelig rolle i tjenestetilbudet til målgruppen. Spesialisthelsetjenesten må ta medansvar for forebyggende arbeid og bidra med blant annet tidlig intervensjon, ambulerende tjenester og veiledning og opplæring.»

Disse momentene bør tas med i det forebyggende arbeidet og når ettervern etableres, og komiteen mener videre at de ovenfor nevnte momenter kan inngå i evalueringen.

Komiteen mener at av hensyn til samfunnsvernet og for bedre å ivareta de personer som er i den aktuelle gruppen, er dagens terskel for å idømme særreaksjon satt for høyt. Komiteen mener det er viktig å få på plass et lovverk som sørger for at ingen faller mellom to stoler, og det er viktig at denne gruppen nå må møtes med nye tiltak.

Komiteen viser også til at et grunnleggende formål med gjennomføringen av en slik særreaksjon

er at den skal ivareta den enkeltes behandlingsbehov. Særreaksjonen skal bidra til at mennesker med alvorlig sykdom som ikke tar imot hjelp fra helsetjenesten og andre instanser på annen måte, skal få den hjelpen de trenger.

Komiteen viser til at i henhold til gjeldende rett vil de mindre alvorlige integritetskrenkelsene ikke bli møtt med særreaksjon, heller ikke når de begås gjentatte ganger. Undersøkelser viser til at integritetskrenkelsene er blant de lovbruddkategorier som oftest begås av den aktuelle gruppen utilregnelige som ikke kan idømmes særreaksjon etter gjeldende regelverk.

Komiteen presiserer, jf. proposisjonens kapittel 1.2.3, at det spesielt ved integritetskrenkelsene og gjentatte kriminelle forhold er viktig at samfunnet har sanksjonsmekanismer, og at påtalemyndigheten benytter seg av disse i praksis. Komiteen understreker at samfunnet etter denne lovendringen vil ha en sanksjonsmekanisme overfor personer som anses strafferettslig utilregnelige og som begår lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art.

Komiteen vil også peke på nødvendigheten av at offentlig sektor organiserer og finansierer aktører, som gjennomfører behandling for personer underlagt en strafferettslig særreaksjon eller eventuelt ettervern, på en måte som muliggjør tilstrekkelig kapasitet.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre en god oppfølging for dem som er dømt til særreaksjon på grunnlag av gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, for å sikre god tilbakeføring til samfunnet og forhindre at den kriminelle aktiviteten vedvarer etter at særreaksjonen er opphørt.»

«Stortinget ber regjeringen starte en evaluering senest tre år etter at lovendringen er trådt i kraft.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det føres årlig statistikk over hvor mange som dømmes til særreaksjon på grunnlag av gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, hvilke tiltak som har vært prøvd før domfellelse, og over hvilken behandling og oppfølging disse får.»

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

A.

vedtak til lov

om endringer i straffeloven 2005 mv.
(strafferettslige særreaksjoner m.m.)

I

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 62 skal lyde:

§ 62 Vilkår for å idømme overføring til tvungent psykisk helsevern

Når det anses nødvendig for å verne andres liv, helse eller frihet, kan en lovbrøyer som er straffri etter § 20 bokstav b eller bokstav d, ved dom overføres til tvungent psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven kapittel 5, når han har begått eller forsøkt å begå et voldslovbrudd, et seksuallovbrudd, en frihetsberøvelse, en ildspåsettelse eller et annet lovbrudd som krenket andres liv, helse eller frihet eller kunne utsette disse rettsgodene for fare og vilkårene i annet eller tredje ledd er oppfylt. *Overføring til tvungent psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven kapittel 5, kan også idømmes en lovbrøyer som er straffri etter § 20 bokstav b eller bokstav d når han har begått gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, dersom det er nødvendig for å verne samfunnet eller andre borgere mot slike lovbrudd og vilkårene i fjerde ledd er oppfylt.*

Var lovbruddet av alvorlig art, må det være en nærliggende fare for at lovbrøyeren på nytt vil begå et alvorlig lovbrudd som krenker eller utsetter for fare andres liv, helse eller frihet.

Var lovbruddet av mindre alvorlig art må

- a) lovbrøyeren tidligere ha begått eller forsøkt å begå et alvorlig lovbrudd som krenket eller utsatte for fare andres liv, helse eller frihet,
- b) det antas å være en nær sammenheng mellom det tidligere og det nå begåtte lovbruddet, og
- c) faren for tilbakefall til et nytt alvorlig lovbrudd som nevnt i bokstav a, være særlig nærliggende.

Var lovbruddene av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, må faren for nye lovbrudd av samme art være særlig nærliggende, og andre tiltak må ha vist seg åpenbart uhensiktsmessige.

Ved vurderingen av faren for tilbakefall etter bestemmelsen her skal det legges vekt på det begåtte lovbruddet sammenholdt særlig med lovbrøyerens atferd, sykdomsutvikling og psykiske funksjonsevne.

§ 65 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Ved særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd som nevnt i § 62 første ledd annet punktum, kan det ikke begjæres opphør før seks måneder etter at overføringsdommen eller dom som nekter opphør er endelig.

§ 65 fjerde ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Særreaksjon idømt på grunnlag av lovbrudd som nevnt i § 62 første ledd annet punktum skal senest opphøre tre år etter overføringsdommen.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 188 skal lyde:

I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om forføyning som nevnt i § 181, eller om sikkerhetsstillelse ved kausjon, deponering eller pantssettelse.

I stedet for fengsling kan retten treffe beslutning om plassering i institusjon eller kommunal boenhet. Slik plassering kan bare skje dersom institusjonen eller kommunen samtykker.

Samtykke ved beslutning etter annet ledd er likevel ikke nødvendig når siktede på fengslingstidspunktet er psykotisk eller psykisk utviklingshemmet og antas å være straffri etter straffeloven § 20 bokstav b eller bokstav c. Vurderingen av om siktede antas å være straffri etter straffeloven § 20 bokstav b må bygge på en entydig sakkyndig utredning. Det regionale helseforetaket i den siktedes bostedsregion bør få anledning til å uttale seg før beslutningen treffes. Det regionale helseforetaket avgjør ellers hvilken institusjon siktede skal oppholde seg i. Dersom siktede er psykisk utviklingshemmet, skal plassering skje i fagenheten for tvungen omsorg, jf. straffeloven § 63.

Når den siktede skal oppholde seg i institusjon eller kommunal boenhet, kan retten fastsette at den siktede skal kunne holdes tilbake der mot sin vilje og hentes tilbake ved unnvikelse, om nødvendig med tvang og med bistand fra offentlig myndighet.

Reglene i §§ 184, 185 og 187 gjelder tilsvarende.

III

I lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern gjøres følgende endringer:

§ 5-3 annet ledd skal lyde:

Den faglig ansvarlige bestemmer deretter hvordan det tvungne psykiske helsevernet til enhver tid skal gjennomføres. *Ved avgjørelsen skal det legges vekt på hensynet til behandling av den domfelte og på behovet for å beskytte samfunnet mot faren for nye*

lovbrudd. Dersom den domfelte er dømt etter Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 § 39 nr. 1 eller 2 eller straffeloven § 62 første ledd første punktum, skal det legges særlig vekt på behovet for samfunnsbeskyttelse.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

B.

I

Stortinget ber regjeringen sikre en god oppfølging for dem som er dømt til særreaksjon på grunnlag av gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller sær-

lig plagsom art, for å sikre god tilbakeføring til samfunnet og forhindre at den kriminelle aktiviteten vedvarer etter at særreaksjonen er opphørt.

II

Stortinget ber regjeringen starte en evaluering senest tre år etter at lovendringen er trådt i kraft.

III

Stortinget ber regjeringen sørge for at det føres årlig statistikk over hvor mange som dømmes til særreaksjon på grunnlag av gjentatte lovbrudd av samfunnsskadelig eller særlig plagsom art, hvilke tiltak som har vært prøvd før domfellelse, og over hvilken behandling og oppfølging disse får.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. mars 2016

Hadia Tajik

leder

Kari Henriksen

ordfører

