

Signaler i kriminalpolitikken — spesielt om strafferettslige særreaksjoner¹⁾

Av professor JOHS. ANDENÆS, Oslo

I

I løpet av de siste 10—15 år har den kriminalpolitiske diskusjon for en stor del skiftet karakter, både her hjemme i Norge og på det internasjonale plan. Det gjelder såvel prioriteringen av de rettsgoder som har krav på strafferettslig beskyttelse, som selve reaksjonssystemet overfor straffbare handlinger. Det er reaksjonssystemet jeg først og fremst skal tale om, men la meg begynne med noen ord om det første spørsmål, prioriteringen av de rettsgoder som beskyttes gjennom straff. Sagt på en annen måte: Hvilke handlinger skal være straffbare, og hvor streng skal kriminaliseringen være for de forskjellige lovovertrедelser?

Fra vi fikk straffeloven av 1902 og frem til begynnelsen av 1960-årene kan vi si situasjonen på dette område var temmelig statisk. Mindre korreksjoner av grensene for det straffbare fant nok sted, f. eks. ved revisjonen av bestemmelsene om sedelighetsforbrytelser i 1927 og av bestemmelsene om formuesforbrytelser i 1951. Ved revisjonen av sedelighetskapitlet i 1927 skjedde det også en generell oppgradering av straffbarheten av sedelighetsforbrytelser. Ved revisjonen av bestemmelsene om formuesforbrytelser fant det sted en skjerpelse av straffen for vanetyver og andre mer profesjonelle vinningsforbrytere ved innføring av 2-års minimumsstraff i strl. § 263 og en del andre bestemmelser. Den tekniske utvikling førte også til at det ble skapt nye kriminalitetstyper, til dels av stor praktisk betydning, jeg nevner særlig bestemmelsene om biltyveri og promillekjøring. Men totalbildet var likevel, når vi nå ser det i historisk perspektiv, karakterisert av en utpreget stabilitet.

I dette er det skjedd et omslag. Et av stikkordene for utviklingen har vært *avkriminalisering*. Det pluralistiske samfunn krever større toleranse overfor avvikende livsformer, større varsomhet fra lovgivningens side med å gripe inn overfor en opptreden som kan virke støtende for det store flertall, men som ikke angriper vitale samfunnsinteresser.

Avkriminalisering har i de siste år vært et yndet tema for internasjonale kongresser og seminarer, og i våre naboland har komiteer eller arbeidsgrupper vært i arbeid for å vurdere spørsmålet om en avkriminalisering, f. eks. av mindre formuesforbrytelser. Den praktisk viktigste avkriminalisering som har fun-

¹⁾ Foredrag på Det norske dommermøte i Tromsø 29. juni 1974.

net sted hos oss, er sløyfingen av straff for offentlig beruselse i 1970, og samtidig opphevelse av reaksjonen dom på kuranstalt eller tvangsarbeid for løsgjengere og alkoholmisbrukere. Opphevelsen av straff for homoseksuell omgang, crimen bestialitatis og konkubinats i 1972 fortjener også å nevnes, selv om lovendringene her vesentlig var en stadfestelse av en rettsutvikling som allerede hadde funnet sted i praksis. Bestemmelsene om svangerskapsavbrytelse er for tiden gjenstand for lidenskapelig debatt. Da Straffelovrådet i 1956 la frem det forslag som førte til den nåværende lov av 1960, ble forslaget betraktet som altfor radikalt fordi det hadde med en bestemmelse om svangerskapsavbrudd på sosiale indikasjoner. På sin vei gjennom lovgivningsmaskineriet ble forslaget strammet betydelig inn, først i proposisjonen og senere i Stortinget. Nå, 14 år etter vedtagelsen av loven, gjelder diskusjonen ikke spørsmål om en litt videre eller litt snevrere formulering av indikasjonene, men om vi skal følge eksemplet fra Danmark og en del andre land og innføre prinsippet om *selvbestemt abort*. Det er for øvrig grunn til å merke seg at også her har praksis gått foran. Tolkningen av lovens indikasjoner er blitt stadig mer lemfeldig. Når det blir opplyst at 90 % av dem som søker abort nå får inngrepet innvilget — for Oslos vedkommende til og med 97 %, — er vi kommet nokså langt på vei mot den selvbestemte abort, selv om det naturligvis prinsipielt er en vesentlig forskjell.

Ved siden av tendensen til avkriminalisering, har det også vært en tendens til det man kan kalle *nedkriminalisering*. De straffeskjerpelser som ble gjennomført for sedelighetsforbrytelser i 1927 og for gjentatte grove vinningsforbrytelser i 1951, er stort sett falt bort ved senere lovrevisjoner. For mindre vinningsforbrytelser skjedde en nedkriminalisering i 1972, da naskeri ble gjort til forseelse. Den oppfatning er i ferd med å trenge igjennom at i dagens velstandssamfunn er det ikke nødvendig å reagere så sterkt mot mindre formueskrenkelser som det var naturlig under tidligere tiders mer karrige forhold. Et annet område hvor jeg personlig antar at en viss nedkriminalisering vil tvinge seg frem, med økt bruk av bøtstraff på bestraffelse av frihetsstraffen, er behandlingen av de mer unnskyldelige former for promillekjøring. Norsk praksis på dette område står ikke bare i en særstilling i hele verden; ved sin manglende differensiering etter overtredelsens grovhet er den også ute av harmoni med de straffutmålingsprinsipper som blir lagt til grunn på andre områder.

Avkriminalisering og nedkriminalisering er imidlertid bare én side av problematikken. Det kan også være spørsmål om endringer i motsatt retning, det vil si *nykriminalisering* og *oppkriminalisering*. Det ligger i tiden en tendens til å se alvorligere på kren-

kelse av *samfunnets fellesgoder* enn før. Forurensning av luft og vann er et slikt område. Hovedoppgaven for lovgivningen på dette område er nok å få faste regler og en effektiv administrativ kontroll, men det er naturligvis på sin plass også med strafferettslige sanksjoner overfor grovere brudd på reglene. En viss treghet i rettssystemet har antagelig medført at hverken lovgivning eller rettshåndhevelse helt har holdt tritt med den omvurdering som er skjedd på forurensningsområdet i de senere år. På andre felter kan det være spørsmål om en viss oppkriminalisering, f. eks. når det gjelder skattesvik og mislige forhold i forretningslivet. Riksadvokaten har i foredrag og rundskriv gitt uttrykk for at såkalte økonomiske straffesaker skal få en høyere etterforskningsmessig prioritet enn tidligere. Med dette tenkes på slikt som skatte- og avgiftsunndragelser, konkurssvindel og større underslag og bedragerier. Lovbestemmelsene har vi, men i den praktiske håndhevelse har det sikkert vært en viss skjevhet til stede fordi politi og påtalemyndighet har vært lite rustet til å oppklare slike forhold.

La meg for øvrig som en parentes få gitt uttrykk for en viss undring over den skjevhet som foreligger mellom behandlingen av vanlig skattesvik på den ene side og unndragelse av merverdiavgift på den annen side. Overfor vanlig skattesvik blir straffesak sjelden eller aldri reist, reaksjonen — hvis det er noen reaksjon i det hele tatt —, består i etterligning og straffeligning. Overfor unndragelse av merverdiavgift er reaksjonen derimot ubønnhørlig: Ubetinget frihetsstraff hvis det gjelder noe større beløp, og det selv om det ikke er gitt uriktige oppgaver eller på annen måte gjort forsøk på å føre myndighetene bak lyset, men årsaken til overtredelsen ligger i at økonomien har vært dårlig og pengene er blitt brukt til å holde bedriften gående. Det slår meg ofte når jeg studerer dommer i slike saker, hvor ubarmhjertig straffesystemet på dette område kan ramme bra og skikkelige mennesker. Når det undertiden i den offentlige diskusjon blir gitt uttrykk for at reaksjonen mot „hvitsnippforbrytelser“ av denne art ikke står i forhold til reaksjonen mot mer tradisjonelle vinningsforbrytelser, er det etter min oppfatning å stille saken på hodet.

II.

La meg så gå over til utformingen av *reaksjonssystemet*. Frem til 1950- og 1960-årene kan en si at utviklingen var preget av tro på at individualpreventive synspunkter etterhvert burde få større vekt. Det kunne skje innenfor den ordinære straffutmåling, særlig ved valget mellom betinget og ubetinget dom. Men først og fremst skjedde det ved fremveksten av et system av andre forholdregler enn straff. Et visst historisk perspektiv kan være nyt-

tig også når man skal drøfte dagens situasjon og mulige reformer, og jeg skal derfor nevne noen hovedpunkter i utviklingen. Det er kanskje naturlig først å nevne vergerådsloven av 1896, senere avløst av barnevernsloven av 1953. Ved vergerådsloven, og enda mer ved barnevernsloven, ble oppdragelse, ikke straff, slått fast som det prinsipale middel overfor unge lovovertridere. Opprinnelig var aldersgrensen 16 år, i 1930 ble den hevet til 18. Det neste lovgivningsskritt var løsgjengerloven av 1900, som innførte kuranstalt og tvangsarbeid som reaksjoner overfor løsgjengere og plagsomme alkoholmisbrukere. I 1928 fikk vi så loven om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere (arbeids-skoleloven), som bygget på ideen om en langvarig oppdragende påvirkning i stedet for fengselsstraff også overfor unge lovovertridere som var kommet forbi barnevernsalderen. Det skulle, som det ble sagt, bygges et nytt stokkverk i reaksjonssystemet overfor de unge. På grunn av mangel på en passende anstalt ble loven stående på papiret inntil 1951, men ble da hilst med store forventninger som et betydelig fremskritt. I 1929 fikk vi de någjeldende bestemmelser om sikring og forvaring — *sikring* for abnorme lovovertridere som representerer en særlig fare for tilbakefall, og *forvaring* for presumptivt normale tilbakefallsforbryttere.

Alle disse forholdsregler var i prinsippet tidsubestemte, innenfor visse grenser som ble satt i loven selv eller i dommen. Man kan si de bygger på en slags sykehusanalogi: Lovovertrideren skal beholdes og behandles til han er kurert for sine kriminelle tilbøyeligheter, ikke kortere og ikke lengere. Prinsippet om forholdsmessighet mellom forbrytelse og straff, lovovertridelse og reaksjon, trer i bakgrunnen ved de strafferettslige særforanstaltninger. Norge var her med i en internasjonal utviklingstendens. Det var få, iallfall blant dem som deltok i den offentlige diskusjon, som tvilte på at fremtidslinjen måtte gå videre i samme retning etter som vårt kjennskap til lovbrøytternes personlighet og til hensiktsmessige behandlingsmetoder øket. Med andre ord at området for den tradisjonelle straff, utmålt i forhold til lovovertridelsens grovhet, befant seg på vikende front. De som anmeldte skepsis overfor en slik utvikling, ble nærmest ansett som røster fra fortiden.

I dag er stillingen radikalt endret. Hele systemet med strafferettslige særforholdsregler er under avvikling. Jeg kan knytte den følgende fremstilling til stikkordene løsgjengerloven, de unge lovovertridere, sikring og forvaring.

III

1. Om *løsgjengerloven* er det ikke nødvendig å bruke mange ord i tillegg til det jeg alt har sagt. Dette er jo nå historie. Lovens

bestemmelser om anbringelse i kuranstalt eller tvangsarbeid av alkoholmisbrukere var opprinnelig tenkt som et middel til å helbrede dem for deres alkoholisme, og anbringelsen skulle være av tidsbestemt varighet innenfor de grenser som loven satte (18 måneder for første gangs anbringelse, 3 år i gjentakelsestilfelle). Tidsubbestemtheten — at klienten skulle løslates når han var helbredet — viste det seg ikke mulig å realisere, varigheten ble i stedet bestemt skjematisk etter opptjening av et visst beløp i arbeidspenger. Vi kjenner også de nedslående resultater av behandlingen — om man nå kunne kalle det behandling, — og som gjør nevnt ble bestemmelsene opphevet i 1970. Det kan nok være delte meninger om man ikke her gikk for fort frem, om ikke en full opphevelse av løsgjengerlovens bestemmelser burde ha utstått til man hadde fått utbygget bedre det sosiale omsorgsapparat for det klientelet det her gjelder. Tanken hos dem som ivret for opphevelsen var at samfunnet derved ville bli åpent konfrontert med de alkoholisererte løsgjengernes problemer, og derved bli tvunget til å intensivere det sosiale hjelpearbeid. I noen grad har det slått til, men ikke på langt nær så sterkt som man kunne ha håpet. Blant de alkoholisererte løsgjengere som tidligere fra tid til annen ble tatt bort fra sitt vanlige liv ved soning av subsidiære frihetsstraffer for drukkenskapsbøter og ved opphold i tvangsarbeidsanstalt, er det et betydelig antall som etter opphevelsen av loven har fått en tidlig død. Men når bestemmelsene først er opphevet, er det ikke tenkelig at man skulle reversere utviklingen og innføre dem på ny. En fortsatt utbygging av det sosiale omsorgsapparatet er den eneste vei å gå.

2. Når det gjelder reaksjonssystemet mot de *unge lovovertrædere* må jeg gå mer utførlig til verks. Jeg nevnte at lov om oppdragende behandling av unge lovbrøtere i sin tid ble hilst med store forventninger. Arbeidsskolen skulle representere et håndslag fra samfunnet til den unge lovbrøter. De unge lovbrøterne selv så annerledes på det. De kjempet som regel med nebb og klør for å unngå arbeidsskolen på grunn av de lange anbringelses-tider; de fikk heller ikke fradrag for varetekt, siden oppholdet i arbeidsskolen formelt sett ikke var straff. Flertallet av elevene var også lite motivert for den yrkesopplæring som var et vesentlig ledd i planene; forventningene måtte stemmes ned fra en virkelig yrkesopplæring til en rimelig arbeidstrening. Arbeidsskolen fikk også et stort rømmingsproblem å slite med, særlig fordi man fra begynnelsen av bare hadde en åpen anstalt. Etter hvert ble en stor del av belegget, i strid med de opprinnelige forutsetninger, sittende i lukket anstalt under fengselsmessige forhold. Tilbakefallstallene var også lite oppløftende, og meget høyere enn man fra starten av hadde regnet med.

Ved lov om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbyrtarar av 9. april 1965 (ungdomsforbryterloven) trakk man til en viss grad konsekvensene av de erfaringer man hadde gjort. Arbeidsskolen ble omdøpt til ungdomsfengsel og gjort til en egen straff-art; av dette fulgte bl. a. at utholdt varetekt kom til fradrag i oppholdet. Også tiden for oppholdet ble i praksis kortet av, slik at spranget mellom en vanlig fengselsstraff og særforholdsregelen ble mindre enn den hadde vært etter arbeidsskoleloven.

Heller ikke ungdomsfengslet ble noen suksess. Til å begynne med ble loven anvendt i atskillig utstrekning, men etter hvert avtok bruken, og den konsentrerte seg mer og mer om aldersgruppen under 18 år — altså unge lovovertridere i barnevernsalderen. Ifølge kriminalstatistikken for 1970 var 39 ungdomsfengselsdømte dette år under 18 år på gjerningstidspunktet, mens bare 9 var mellom 18 og 21 år. Det var også store lokale ulikheter i anvendelsen av loven. Den ble praktisk talt ikke brukt i Oslo, hvor en skulle tro det måtte være et betydelig antall unge lovovertridere som tilfredsstilte vilkårene for ungdomsfengsel, derimot ble den atskillig anvendt i mer perifere strøk av landet. Ungdomsfengslets leder, direktør Bødal, uttrykte det i en artikkel slik: „Ungdomsfengsel blir løsningen for utkantstrøkene når barnevern og helsevern må melde pass. Man aner iallfall en slik årsaksbakgrunn.“ I et brev fra Straffelovrådet til Justisdepartementet av 22. oktober 1973 ble hele utviklingen fra loven av 1928 gjennomgått, og Rådet konkluderte med å foreslå reaksjonen ungdomsfengsel opphevet. I en nettopp fremsatt proposisjon (Ot.prp. nr. 1 for 1974—75) har Justisdepartementet sluttet seg til forslaget, og jeg regner med at det vil gå gjennom uten motstand. Etter at forslaget ble offentliggjort, er det, så vidt jeg vet, blitt helt slutt på dommer til ungdomsfengsel.

Det kan være grunn til å nevne at i Danmark hvor ungdomsfengselsinstitusjonen ble innført allerede ved straffeloven av 1930, ble den lenge betraktet som en stor suksess, og ungdomsfengsel ble brukt i langt større utstrekning enn hos oss. I 1960-årene var det samlede belegg i ungdomsfengslene over 400, og man regnet med en betydelig økning av dette antall. Men i de siste år har varigheten og tidsubestemtheten for ungdomsfengselsoppholdet vært gjenstand for økende kritikk også der, og straffelovens bestemmelser om ungdomsfengsel ble opphevet ved lov av 13. juni 1973.

Ungdomsforbryterloven hadde også bestemmelser om en kortvarig særforholdsregel for unge lovbyrtare, nemlig *ungdoms-arrest*, med en normaltid på 60 dager. Det var meningen med loven å skape et samlet system for behandlingen av de unge lovovertridere; vanlig fengselsstraff skulle bare nyttes der slik straff syntes mer formålstjenlig enn ungdomsarrest og ungdoms-

fengsel. Da loven ble vedtatt, ble det fra Justiskomiteen og Stortinget lagt stor vekt på ungdomsarresten, og planer for en slik anstalt ble utarbeidet av Fengselsstyret. Men Finansdepartementet kom med en kjelke i veien for disse planer. År etter år gikk uten at det ble gitt bevilgning til anstalten, og etter hvert gjorde det seg også en økende tvil gjeldende overfor denne straffeform. Det nærmeste forbilde hadde vært de engelske *detention centres*, men disse er i sitt hjemland i stigende grad blitt utsatt for kritikk. Straffelovrådet konkluderte med at når ungdomsfengslet ble opphevet, burde ungdomsarresten slå følge, og altså hele loven om strafferettslege åtgjerder mot unge lovbrytarar oppheves. Så vidt jeg vet har alle høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, gitt sin tilslutning til det, og det samme gjelder Justisdepartementets proposisjon.

Straffelovrådet uttaler i sitt brev til Justisdepartementet av oktober 1973 en sterk bekymring for våre muligheter til å ta oss av de yngste lovovertrедerne på en rimelig måte, især gruppen under 18 år. Det heter i brevet: „Når arbeidsskolen, og senere ungdomsfengslet har kommet til anvendelse i såpass stor grad overfor denne aldersgruppen, som først og fremst skulle være barnevernets ansvar, henger det sammen med svakheter ved barnevernet, samtidig som man nødvendigvis ser disse unge anbrakt i de vanlige fengsler. Om ungdomsfengselsinstitusjonen nå blir opphevet, blir det mer påtrengende enn noensinne å søke utbygget barnevernets muligheter for å ta seg av dette vanskelige klientel, samtidig som man må legge stor vekt på innenfor fengselsvesenet å finne muligheter for en forsvarlig anbringelse av dem som barnevernet står maktesløse overfor, og hvor man ikke kommer utenom anvendelsen av fengselsstraff.“ Flere av de instanser som har uttalt seg om forslaget, gir uttrykk for den samme bekymring, således Advokatforeningen, Dommerforeningen og Politieambetsmennenes landsforening. Advokatforeningens utvalg sier i sin uttalelse: „Advokatene kommer som forsvarere i forbindelse med stadig yngre gutter som må sone straff i ordinært fengsel. Selv om særreaksjonen ungdomsfengsel ikke har svart til forventningene, er det etter vår oppfatning sterkt behov for alternative løsninger til at barn skal innsettes i fengsel.“ Politieambetsmennenes forening uttaler at mye av det som egentlig skulle ha vært barnevernets ansvar og problemområde, er i dag blitt problemer for politiet og strafferettssystemet. „Vi er enige med Straffelovrådet i at det i dag mer enn noensinne tidligere er påkrevet å bygge ut barnevernets muligheter for å ta seg av det ungdomsklientel som i dag i altfor høy grad finnes innenfor fengselsmurene.“ Dommerforeningen beklager at samfunnet ikke er i stand til å ta seg av dem som har glidd mest ut, med annet enn straff og fengsel. „Det er vanskelig å se dette annet enn som

en svikt og en urett mot barn og ungdom som sosialt sett er svake.“

Selv om barnevernet strengt tatt faller utenfor mitt emne, står det i så nær sammenheng med det strafferettslige reaksjonssystemet at jeg ikke synes at jeg helt kan gå det forbi. Det er i stigende grad blitt klart at barnevernet i sin nåværende form har lite å stille opp med overfor iherdige lovovertridere i 15, 16, 17 års alderen. Institusjoner som kan ta hånd om disse unge, har barnevernet ikke. Institusjoner som man hadde tidligere, er blitt nedlagt fordi de ikke fylte moderne krav, og nye er ikke kommet i stedet. Derfor er det stort sett blitt politi og domstoler som må ta seg av også de unge. Samtidig er tallet på unge lovovertridere økt voldsomt og særlig tallet på residivister blant de unge. Varetektsfengsling og betingede og ubetingede dommer overfor disse aldersgrupper har økt sterkt i antall. La meg illustrere det med et par tall, idet jeg for øvrig viser til tabell 1. I 1954 var det bare 3 lovovertridere under 18 år som fikk ubetinget fengsel, og dessuten 6 som ble dømt til arbeidsskole, altså i alt 9 som fikk ubetinget reaksjon (eller 10 hvis vi tar med den ene som fikk sikring) — det vil si mellom 1 og 2 % av det samlede antall. Man kunne den gang si at fengsel praktisk talt var avskaffet som reaksjon overfor lovovertridere under 18 år. Nå er bildet et helt annet. I 1971 var det nærmere 300 som fikk ubetinget fengsel eller ungdomsfengsel — det vil si 7—8 % av det samlede antall. Nesten 800 ble satt i varetektsfengsel for kortere eller lengre tid.

Tabell 1. Lovovertridere under 18 år. Reaksjoner 1954 og 1971.
Tallene i parentes angir prosent.

I alt	Ubetinget fengsel	Arbeidsskole — ungdomsfengsel	Bare sikring	Betinget dom	Bot	Påt.unnl. strpl. § 85	Påt.unnl. bv.lov - overføring bv. nemnd	
1954	622	3 (0.5)	6 (1)	1	18 (3)	11 (2)	61 (10)	520 (84)
1971	3910	262 (7)	28 (1)	0	919 (23)	73 (2)	55 (1)	2569 (66)

Systemet overfor de unge lovovertridere er faktisk blitt meget mer strafferettslig enn det var i mellomkrigstiden eller f. eks. i 1950-årene, uten at denne utvikling egentlig har vært ønsket eller villet fra noe hold. Lovbrytergruppen mellom 14 og 18 år faller i prinsippet både under påtalemyndighetens og barnevernets kompetanse. Teoretisk sett skulle dette gi store muligheter for å velge en hensiktsmessig reaksjon, men i praksis tror jeg heller en må si at gruppen faller mellom to stoler. Mye kunne

etter mitt skjønn tale for å forhøye den kriminelle lavalder til 15 år som i våre naboland, eller kanskje endog 16 år, slik som Justisdepartementet er inne på i sin proposisjon, og til gjengjeld senke barnevernsalderen fra 18 til 16 år, slik som forholdet var før 1930. Derved ville man få klarere ansvarsforhold og mindre rundgang av dokumenter, den ene etat ville ikke kunne skyve ansvaret over på den annen. Dette vil, formoder jeg, innenfor barnevernet fremtvinge en nyprøving av den motstand som det der synes å være mot alle tiltak som ikke bygger på frivillighet. Enkelte organisasjoner har nylig vært fremme med uttalelser om at en forhøyelse av den kriminelle lavalder *ikke* må føre til en økt anvendelse av tvangsforholdsregler innenfor barnevernet. Og Sosialdepartementet sier i sin uttalelse om forslaget om opphevelse av ungdomsforbryterloven at „det er neppe realistisk å tenke seg at det vil bli noen særlig utbygging av internatinstitusjoner som tar seg av kriminelt belastet barnevernklientel.“ I stedet peker departementet på betydningen av forebyggende tiltak fra barnevernets side.

En utbygging av barnevernets forebyggende arbeid må naturligvis hilses med glede. Men jeg kan for mitt vedkommende ikke skjønne hvordan man kan komme utenom nødvendigheten av å stanse en del av de unge, sterkt aktive lovbrøyttere, som fortsetter med en hektisk kriminell aktivitet til tross for påtaleunntalser og betingede dommer. Jeg vil her sitere noe av det som Verne-skoleutvalget, som hadde overlege Nyhus som formann, sier i sin innstilling fra 1968: „Det er urealistisk å forestille seg at man kan drive behandling utelukkende på frivillig grunnlag av unge asosiale og kriminelle som i beste fall ikke er motivert, men som i de fleste tilfelle aktivt motsetter seg behandling“ (Innst. s. 110—111). „De unges ukontrollerte impulsivitet representerer ofte en virkelig trusel mot dem selv. Uten den hjelp og støtte som en lukket institusjon kan gi, blir de et lett bytte for egne selvdestruktive impulser og destruktive krefter i det miljøet som omgir dem“ (s. 110).

Å forhøye den kriminelle lavalder til 16 år — slik at det verken blir adgang til å bruke varetektsfengsel eller ilegge straff overfor lovovertredere under denne alder — uten å bygge ut barnevernets muligheter for å dekke det behov for tvangsmessige inngrep som her gjør seg gjeldende, kan etter mitt skjønn neppe være ansvarlig politikk.

3. Jeg kommer så til den nyeste innstilling fra Straffelovrådet, som foruten å handle om reglene om strafferettslig tilregnelighet, tar opp til behandling reglene om *sikring* og *forvaring*. Tilregnelighetsreglene skal jeg her gå forbi, bortsett fra et spesielt punkt som jeg kommer til senere.

Om det nåværende forvaringsinstitutt er det ikke nødvendig å bruke mange ord. Forvaringsinstituttet fikk fra starten av en stor popularitet. I 1930 ble det avsagt 84 forvaringsdommer, vesentlig mot innbruddstyver, men senere gikk tallet sterkt nedover. I årene etter krigen ble det avsagt omtrent 5 forvaringsdommer pr. år, men så gikk instituttet etter hvert ut av praksis. Den siste forvaringsdom ble avsagt i 1963, og det sitter i dag ingen forvaringsfange i våre anstalter. Bestemmelsen i § 39 a nr. 1 som foreskriver obligatorisk forvaring i mange tilfelle, sover en Tornerosesøvn. Dette til tross for at lovgiveren har gjort en spesiell anstrengelse for å få regelen respektert, ved å ta inn en uttrykkelig bestemmelse i strpl. § 375, siste ledd, som sier at hvis tiltalte har gjort seg skyldig i flere forbrytelser som nevnt i straffelovens § 39 a, skal det i alle tilfelle opplyses i domsgrunnene hvorvidt det finnes grunn til å anta at tiltalte vil begå nye forbrytelser av noen der nevnt art. Denne bestemmelse blir i praksis neglisjert. Rettslivet har en merkelig evne til å overse bestemmelser som ikke lenger svarer til rådende vurderinger.

Mens forvaringen stillferdig er gått ut av bruk, er sikringen fremdeles et livskraftig, om enn sterkt omstridt institutt. I atskillig utstrekning er sikring blitt brukt i tilfelle hvor man etter lovens intensjoner i stedet skulle ha ventet forvaring. Rekordtall for sikringsdommer ble nådd i 1951 og 1952. Hvert av disse år ble det avsagt 157 sikringsdommer, det vil si at over 5 % av samtlige som ble domfelt for forbrytelser, ble idømt sikring. Senere er tallene gått nedover, både absolutt og enda mer relativt. I de senere år har tallet på sikringsdommer ligget godt under 100. Samtidig er det skjedd en endring i sammensetningen av sik-

Tabell 2. Domstolenes bruk av sikring i årene 1963—1971.
Antall sikringsdommer.

År	Vinning	Lovbruddets art			Ialt	Herav	
		Vold	Sedelighet	Andre, herunder brann- stiftelser		begrenset sikrings- ramme a-d	med be- myndig- else e og f tilsammen
1963	37	32	32	16	117	9	108
1964	41	24	37	14	116	10	106
1965	36	24	22	10	92	8	84
1966	33	24	21	7	85	11	74
1967	33	34	35	16	118	14	104
1968	25	35	22	10	92	9	83
1969	22	29	28	14	93	12	81
1970	14	24	21	15	74	5	69
1971	11	31	24	16	82	10	72

ringsklientelet. Mens det tidligere var vinningsforbrytelsene som utgjorde den største gruppe, er det nå volds- og sedelighetsforbrytere som dominerer. I 1971 ble det avsaagt i alt 82 sikringsdommer, herav gjaldt 11 vinningsforbrytelser, 31 voldsforbrytelser, 24 sedelighetsforbrytelser og 16 andre forbrytelser, herunder brannstiftelser. Riksadvokaten har i rundskriv fra 1963 og 1970 oppfordret påtalemyndigheten til å vise tilbakeholdenhet med å reise sikrings sak overfor vanlige vinningsforbrytere. Jeg viser for øvrig til tabell 2, som er tatt fra Straffelovrådets innstilling (NOU 1974:17, s. 275).

Diskusjonen om sikringsinstituttet gir et interessant eksempel på skiftende vurderinger. I de første år etter lovrevisjonen i 1929 var det stor tilfredshet med sikringsbestemmelsene, selv om det var uenighet om enkelte sider ved utformingen. På Den Norske Kriminalistforenings møte i 1935 holdt den kjente fengselsmann og kriminolog Hartvig Nissen et stort anlagt foredrag med tittelen „Straffelovens grunnprinsipper må moderniseres“. Her uttalte han om sikringen: „Det er etter mitt skjønn — med et par forbehold, fortrinnlige regler som § 39 i sin nye form har gitt oss i motarbeidelsen av de mer eller mindre *abnormes* kriminalitet. Det rike utvalg av virkemidler lar oss få stelle med disse i sannhet ulykkelige mennesker på en så human og samtidig betryggende måte som de dømtes egenart måtte tillate. Og man kan i tidens løp veksle behandlingen, stramme inn og fire igjen, etter som det finnes riktig“.

I de senere år har det gjort seg gjeldende en stadig sterkere kritikk mot sikringsinstituttet. Allerede Fengselsreformkomiteens innstilling fra 1951 inneholdt tungtveiende kritikk mot sikringen i den form den nå har, bl. a. mot det dobbeltsporede system. Senere er kritikken blitt mer tilspisset, og det er reist krav om hel opphevelse av sikringsinstituttet. En serie kritiske innlegg er samlet i KROM-boken „Dømt til sikring“ fra 1970.

Kritikken har satt inn på mange punkter.

(1) En innvending er at den samlede reaksjon — straff pluss sikring — kan bli uforholdsmessig streng i forhold til det lovbrudd som er begått. Dette er noe som ligger i selve ideen bak sikringsinstituttet. Man har nettopp villet løsrive seg fra prinsippet om forholdsmessighet mellom lovovertrjedelse og straff for å kunne reagere effektivt mot den fare for fremtidige lovbrudd som gjerningsmannen på grunn av sin tilstand formodes å representere. Men det er forståelig at saken for lovovertrjederen fortøner seg slik at han har sont den straff som retten synes han har fortjent, og at han har vanskelig for å innse det rimelige i at han skal bli sittende fortsatt. Det blir også hevdet at sikring fortrinnsvis blir brukt overfor lovovertrjedere som er mer plag-somme end farlige, „ofte alkoholiserde småtyver“ er et av de ut-

trykk som blir brukt. Dette var nok riktigere tidligere enn med den nåværende praksis.

(2) Et annet angrepspunkt er at sikringen setter et mindre-verdsstempel på den domfelte. Mens straffen uttrykker samfunnets dom over *handlingen*, medfører sikringen en dom over *gjerningsmannens personlighet*. Særlig er karakteristikken „mangelfullt utviklet — varig svekket“ tung å bære. Sikringsdommen kan derfor også skape vanskeligheter for lovovertræderen senere.

(3) Videre fremholdes mangelen på rettssikkerhetsgarantier. Det er lite betryggende at så inngripende avgjørelser som valg av sikringsmiddel og varigheten av sikringen blir avgjort rent administrativt. Dette er en kritikk som det er vanskelig å være uenig i. Den daværende Straffelovkomite foreslo i sin innstilling fra 1925 at det skulle opprettes en egen nemnd, *Fengselsretten*, som bl. a. skulle treffe de avgjørelser om sikring som nå er lagt til departementet. Forslaget om en slik nemnd ble imidlertid av økonomiske grunner strøket under behandlingen. Og senere er ordningen med rent administrativ behandling blitt stående, til tross for nokså alminnelig enighet om at den prinsipielt er lite tilfredsstillende. Særlig på bakgrunn av det som er gjort på andre områder for å styrke rettssikkerhetsgarantiene i forvaltningen, må en si at sikringsreglene betegner noe av en anomali.

(4) Man har også trukket frem psykiaterens rolle. Mens det ellers er legens oppgave å være pasientens hjelper og helbreder, bistår han her rettsvesenet med å få sikringsdom på tiltalte. For den tiltalte står det ofte slik, sies det, at retten er ansvarlig for straffen, psykiaterne for sikringen. Det hevdes også at de psykiatrisk sakkyndige har små forutsetninger for å forutsi faren for tilbakefall, en erfaren dommer kan gjøre det like godt på egen hånd. Slike synspunkter har, særlig hos en del yngre psykiatere, skapt motvilje mot å delta som sakkyndige i sikringsaker.

(5) Endelig anføres det at sikringsinstituttet fører til vilkårlighet fordi det er umulig å si når farligheten er opphørt. Dette er et sentralt punkt, som jeg kommer tilbake til i omtalen av Straffelovrådets forslag. At det i sin alminnelighet er vanskelig å avgjøre når en lovovertræder er moden for utskrivning, er det etter hvert blitt enighet om innenfor den kriminologiske forskning. Spørsmålet er om man står bedre rustet når det gjelder det utvalg av psykisk abnorme lovovertrædere som blir dømt til sikring på grunn av residivfaren. Her står meningene mot hverandre.

Kritikken mot sikringsinstituttet har etter mitt skjønn ofte vært ensidig og overdrevet, men den inneholder også meget som de fleste vil være enige om. Straffelovrådets innstilling, som ble avgitt i oktober ifjor, men først forelå i trykken i mars eller april

i år, legger også opp til en grundig reform. Sikring i sin nåværende form er det etter innstillingen ikke lenger tale om. Men Straffelovrådets flertall går ikke så langt som til å avskaffe enhver tidsubestemt reaksjon. Ved omtalen av forslaget må tilregnelige og utilregnelige lovovtredere omtales hver for seg.

(1) Overfor lovbrøyttere som var *tilregnelige i gjerningsøyeblikket*, mener Straffelovrådet at man stort sett bør greie seg med vanlig straff. Forholdsregler som svarer til de nåværende milde sikringsmidler, kan gjennomføres i forbindelse med betinget dom og løslatelse på prøve. Og i den utstrekning det er nødvendig å gripe til frihetsberøvelse, får man nøye seg med vanlig tidsbestemt fengselsstraff. Hensiktsmessig behandling bør, i den utstrekning våre kunnskaper og ressurser gjør det mulig, gis innenfor rammen av tidsbegrenset straff. Etter forslaget avskaffes adgangen til å idømme tidsubestemt frihetsberøvelse for alle vinningsforbrytelser. I Danmark ble en tilsvarende endring foretatt ifjor ved lov nr. 320 av 13. juni 1973.

Men Rådets flertall mener at det finnes en gruppe av lovovtredere som er så farlige at det ikke er forsvarlig på forhånd å fastsette en bestemt tid når de må løslates. Her åpner utkastet adgang til idømmelse av tidsubestemt straff under betegnelsen *forvaring* (utk. § 39). Forutsetningen er for det første at tiltalte minst en gang har gjort seg skyldig i en av de alvorlige forbrytelser som er regnet opp: Drap eller annen alvorlig voldsforbrytelse, voldtekt eller annen alvorlig sedelighetsforbrytelse, frihetsberøvelse, ran, idspåsettelse, sprengning, alvorlige trusler eller forsøk på en av disse forbrytelser. For det annet at forbrytelsen sammenholdt særlig med lovbrøytters sinnstilstand og tidligere atferd gir grunn til å anta at han er særlig farlig for andres liv, legeme, helse eller frihet. I dommen skal det fastsettes en lengstetid for forvaringen, maksimalt 15 år, men lengstetiden kan forlenges ved ny dom. Spørsmålet om løslatelse før lengstetiden avgjøres av retten (herreds- eller byrett), altså ikke som nå av administrasjonen.

Det er etter forslaget ikke noe vilkår at lovovtrederen er psykisk avvikende, men man har regnet med at de lovbrøyttere som det kan være spørsmål om å idømme forvaring, *vanligvis* vil være sterkt psykisk avvikende, og det skal som regel foretas rettspsykiatrisk undersøkelse før dommen. I motsetning til sikring og forvaring etter den nåværende lov er den nye særforholdsregel karakterisert som *straff*. Riktignok er det vesentlige forskjeller mellom en tidsbestemt fengselsstraff og forvaringen etter utkastet, særlig når det gjelder formålet. Men det er også store likheter. Begge reaksjoner forutsetter en skyldig lovbrøytter, og de skal begge fullbyrdes i anstalt under fengselsvesenet. Sett fra lovovtrederens synspunkt vil forvaringen på grunn av tidsube-

stemtheten lett fremstille seg som en strengere reaksjon enn en tidsbestemt fengselsstraff. Det kunne da, sier Rådet, oppfattes som en forskjønnende omskrivning å karakterisere forvaringen som noe annet enn straff (Innst. s. 150).

Som det vil være kjent er det en dissens i Straffelovrådet, idet professor Christie går sterkt imot de foreslåtte bestemmelser om forvaring, og utelukkende vil holde seg til tidsbestemte frihetsstraffer. Et hovedpunkt i hans argumentasjon er at man ikke har tilstrekkelig grunnlag for å bedømme *hvem* som er farlig og *når* han i tilfelle bør løslates. Man vil derfor, mener han, fange inn med særreaksjonen en rekke lovovertredere som ikke ville ha kommet til å forgå seg på ny. Videre hevder han at en slik tidsubestemt frihetsberøvelse på grunnlag av en farlighetsindikasjon strider mot viktige verdier, den betyr „soning av ugjorte gjerninger“. Et hellig prinsipp er at man heller skal la ti skyldige gå fri enn å la én uskyldig sone, og en tilsvarende sikkerhet burde man, mener han, kreve når det er spørsmål om innesperring på grunnlag av farlighet.

Flertallet — og blant dem de tre psykiatere i Rådet — ser annerledes på dette. Det mener at man i de saker som utkastets forvaringsbestemmelser tar sikte på, har et rimelig grunnlag for å forutsi farlighet, og også at det er moralsk forsvarlig å holde innesperret en person som er farlig, selv om det ikke er *sikkert* at han ville forgå seg på ny om han ble løslatt. Det ville føre for langt å gå inn på den nærmere argumentasjon for de to standpunkter.

(2) Overfor lovbrutere som var *utilregnelige* i gjerningsøyeblikket, foreslår Rådet et system av forholdsregler som kan virke nokså komplisert, og som jeg bare skal gi grunntrekkene av.

Lovbryteren kan for det første dømmes til *tiltak i frihet* i inn-til 3 år når dette antas nødvendig for å forebygge nye lovbrudd (§ 39 a nr. 1). Dette svarer så noenlunde til de frie sikringsmidler etter den nåværende lov.

For det annet kan lovbruteren, hvis slike frie tiltak ikke anses tilstrekkelige, dømmes til *omsorg i institusjon* under psykisk helsevern eller andre grener av sosialomsorgen (§ 39 a nr. 2). Utskrivningsretten er her lagt til den medisinske leder for vedkommende institusjon, med adgang til å bringe spørsmålet inn for kontrollkommisjonen.

For det tredje: Den utilregnelige lovbruter som oppfyller liknende kriterier som foreslått for forvaring, kan dømmes til *anbringelse* i institusjon under psykisk helsevern eller andre grener av sosialomsorgen (§ 39 b). Anbringelsen skjer på ubestemt tid, og vedtak om utskrivning treffes av kontrollkommisjonen. Under ingen omstendighet kan anbringelsen vare ut over 5 år uten kontrollkommisjonens samtykke.

Bestemmelsene om institusjonsomsorg og institusjonsanbringelse svarer på mange måter til de nåværende regler om anstaltsikkerhetsgarantier enn man har nå. For begge forholdsreglers vedkommende kan spørsmålet om utskrivning bringes inn for domstolene etter reglene i tvml. kap. 33. Et vesentlig poeng ved reglene om institusjonsomsorg og institusjonsanbringelse er at vedkommende institusjon skal være forpliktet til å ta imot den dømte. Utkastet forutsetter altså en innskrenkning i den såkalte *asylsuvereniteten*. Det er nok et punkt som kommer til å vekke strid blant psykiaterne. Man har villet unngå den situasjon man har i dag hvor sinnssyke eller åndssvake lovbrøyttere i visse tilfelle må anbringes på Ila fordi ingen institusjon under det psykiske helsevern eller åndssvakeomsorgen vil ta imot dem. Forutsetningen for bestemmelsene i utkastet er videre at institusjonen skal kunne beholde vedkommende selv om han ikke lenger kan karakteriseres som sinnssyk, slik at lov om psykisk helsevern ikke gir hjemmel for å holde på ham. Men dersom forholdene gjør det nødvendig, kan han i så fall overføres til anstalt under fengselsvesenet (§ 39 b nr. 3).

Det må i denne sammenheng nevnes at Straffelovrådets flertall foreslår en viss utvidelse av området for utilregnelighet. Man foreslår opprettholdt den nåværende regel at sinnssyke lovovertredere ubetinget er straffri, uten at det er nødvendig å spørre om det foreligger noen sammenheng mellom sykdommen og handlingen. Men i tillegg foreslår flertallet en fakultativ utilregnelighetsregel som gir retten *adgang* til å frita gjerningsmannen for straff hvis han har handlet „under sterk bevissthetsforstyrrelse eller i annen dyptgående abnormtilstand“ (utk. § 45). Retten får altså en viss adgang til å erklære straffri en person som ikke er sinnssyk i psykiatrisk forstand (psykotisk), men likevel er så sterkt psykisk avvikende at straff fremtrer som en lite adekvat reaksjon. Lignende regler har man i våre naboland, der taler man om tilstander som må *likestilles* med sinnssykdom. I innstillingen er det gjort forsøk på å beskrive nærmere hva slags tilstander man her tenker på. Man har regnet med at det bare vil bli spørsmål om en meget liten gruppe. Retten vil her ha valget mellom å erklære vedkommende tilregnelig og idømme ham straff på vanlig måte, eller å frita ham for straff, og i så fall, hvis det finnes påkrevet, dømme ham til en av de mer eller mindre inngripende foranstaltninger som jeg har nevnt.

Mindretallet, professor Christie, stiller seg avvisende til disse regler — både til utvidelsen av området for utilregnelighet og til bestemmelsene om særforholdsregler ilagt ved dom. Han mener at hvis gjerningsmannen var utilregnelig i gjerningsøyeblikket, får det helt ut være en sak for det psykiske helsevern og sosial-

omsorgen for øvrig å ta hånd om ham etter de vanlige regler, hvis det i det hele er nødvendig med noe inngrep.

Sammenfattende kan jeg si at hvis flertallets forslag blir vedtatt, vil man beholde en strafferettslig særreaksjon for en liten kategori av presumptivt farlige lovovertridere, mens man etter mindretallets forslag vil gjøre helt rent bord og være tilbake der hvor vi var før vi fikk straffeloven av 1902.

IV

Ser vi oss tilbake på den veien vi har tilbakelagt, må man si at utviklingen på mange måter har vært skuffende. De lyse fremtidsvisjoner om et samfunn opptatt med å behandle og rehabilitere lovovertridere i stedet for å straffe dem, har falmet. Både de praktiske erfaringer som vi har gjort med de forskjellige særforholdsregler, og den kriminologiske forskning fra de seneste årtier har vist hvor lite vi forstår oss på å kurere lovovertridere. Vi vet at flertallet av lovovertridere som blir straffet første gang ikke blir straffet på ny, og at risikoen for tilbakefall øker med hver ny domfellelse. Men det synes ikke å gjøre noen særlig forskjell på residivprosenten hvilken reaksjon vi bruker. Om en lovovertrider får bot, betinget dom eller en ubetinget fengselsstraff, ser ikke ut til å bety noe større; på samme måte ser tilbakefallet ut til å være omtrent det samme om straffen er kortere eller lengre, om han får ungdomsfengsel eller en vanlig fengselsstraff, om han blir sperret inne i et gammeldags fengsel eller blir anbrakt i en moderne, åpen behandlingstilstand. Det ser ut til at vårt valg av reaksjon har meget lite å bety sammenliknet med lovovertriderens personlighet og bakgrunn og det sosiale miljø han skal tilbake til etter sitt møte med rettsapparatet.

Det foreligger fra de siste 10—15 år en omfattende forskning på dette område. Man kan naturligvis ikke uten videre sammenlikne tilbakefallsprosjenter, f. eks. mellom dem som får bot, fengsel eller betinget dom. Det er jo forskjellige sammensatte grupper som blir utsatt for de forskjellige reaksjoner. Det man har gjort, er å forsøke å sammenlikne grupper som skulle stå likt med hensyn til risikofaktorer, og så se hva resultatet blir etter den ene og den annen reaksjon. Og totalinntrykket av denne forskning er det som jeg nevnte: Det gjør ikke særlig stor forskjell hvilken reaksjon vi velger.

Det er nok så at den forskning som foreligger om effektiviteten av forskjellige reaksjoner, stort sett bare gjelder *gjennomsnittresultatene* av den ene og den annen behandlingsform overfor grupper lovovertridere som presumptivt sett skulle representere den samme tilbakefallsrisiko. Det er teoretisk mulig at behandling A virker best på én personlighetstype, behandling B på en annen og behandling C på en tredje personlighetstype, og at disse

forskjeller utlikner hverandre når vi beregner den totale tilbakefallsprosent. Vi behøver heller ikke oppgi håpet om at man kan finne frem til helt nye behandlingsmetoder, som er overlegne dem man har i dag. Men noe særlig grunnlag for optimisme kan jeg ikke se at det er. Den kriminologiske forskning om virkningen av forskjellige reaksjoner har betydd et kraftig slag for den behandlingsoptimisme som mange av oss henga oss til for 20—30 år siden. Det er ingen annen faktor som har endret mitt eget kriminalpolitiske syn så meget. Vi har nylig fått på norsk en beskrivelse av resultatet av de storstilte forsøk som er gjort innenfor fengselsvesenet i California²⁾. Fengselsvesenet i California har vært regnet for det mest progressive i USA, og har i 1960-årene eksperimentert i stor målestokk med forskjellige behandlingsformer, i og utenfor anstalt. Resultatet er det vanlige: Det er ikke mulig å konstatere noen forskjell mellom resultatene av den ene og den annen behandling. Derimot steg de gjennomsnittlige anbringelsestider betraktelig under denne behandlingsfasen — fra 24 måneder i 1960 til 36 måneder i 1968.

Et interessant trekk ved de siste års diskusjon er at den voldsomste kritikk mot konsekvensene av behandlingstanken nå kommer fra radikalt, samfunnsvitenskapelig hold. Et tradisjonelt, konservativt juristsyn, som de fleste kanskje mente hørte fortiden til, har fått uventet støtte fra unge samfunnsstormere. Det er, tror jeg, iferd med å vokse frem en erkjennelse av at grunnlaget for strafferettssystemet i første rekke må være almenpreventive hensyn, kombinert med hensynet til humanitet og rettferdighet. Det tradisjonelle takstsystemet, som så ofte har vært latterliggjort, er blitt respektabelt igjen. Det vil naturligvis ikke si at en dommer er avskåret fra å ta hensyn til hvordan den ene eller den annen reaksjon kan antas å virke på lovovertrederen. Det ville vel også være psykologisk ugjørlig. Man ser f. eks. ikke så sjelden at en tiltalt får betinget dom under henvisning til at en soning ville avbryte en håpefull utvikling. Men den usikkerhet som vi har lært at det er omkring alle slike forutsigelser, tilsier en viss forsiktighet, især når det gjelder å skjerpe straffen ut fra en bedømmelse av hva som er mest hensiktsmessig fra individualpreventivt synspunkt.

Det grunnleggende kriminalpolitiske spørsmål som domstolene har å ta standpunkt til, er hvor *straffenivået* skal legges for de forskjellige typer lovovertrедelser. Det vil si hvilken vekt man skal legge på å bekjempe forskjellige former for kriminalitet, sammenholdt med den menneskelige lidelse og de samfunnsmessige omkostninger som straffen fører med seg. På de fleste om-

²⁾ *David Ward*, Myten om behandlingsfengslet i: Kan fengsel forsvares? En KROM-bok redigert av Aslak Syse, Oslo 1972.

råder vet vi nokså lite om hvilken betydning det ene eller det annet straffenivå har. Og selv om vi visste det, er det plass for sterkt varierende syn på hvordan avveiningen skal skje. Det er åpenbart at hensynet til lovovertrederen teller tyngre i dag enn for en menneskealder siden. Særlig gjelder det kanskje i de utpregede sosiale velferdsstater. I Vestens land er det stor interesse for å få fangetallene nedover. Man merker stemningsomslaget godt på internasjonale konferanser. Mens det tidligere gjaldt å kunne legge frem lave kriminalitetstall og gode behandlingsresultater, er det i dag en edel kappestrid om å ha de laveste fangetall.

I denne konkurransen ligger Norge godt an. Norge er et av de land som har gått lengst i å redusere bruken av frihetsstraff. Under et besøk i Polen for et års tid siden fikk jeg opplyst at man hadde et fangetall på 120.000 i en befolkning på 33 millioner innbyggere. I forhold til folketallet svarer det til at vi i Norge skulle ha omtrent 14.000 personer sittende i våre fengselsinstitusjoner, mens det faktiske tall ligger på rundt 2000. Kriminaliteten er nok atskillig høyere i Polen enn i Norge, men først og fremst tror jeg forskjellen i fangetallet skyldes at straffutmålingen er så meget strengere der enn her. Hadde vi vært villige til å ha et tilsvarende antall sittende i våre fengsler, ville det nok ha resultert i en betydelig reduksjon av kriminaliteten. Dels fordi man må regne med en viss almenpreventiv virkning av den større strenghet, men kanskje først og fremst fordi man til enhver tid ville ha en så stor del av tilbakefallsforbryterne bak lås og slå.

Det finnes ett land i Europa som er gått enda lenger enn Norge i å redusere bruken av frihetsstraff, og det er Nederland. I forhold til folkemengden er fangetallet der bare halvparten av hva det er i Norge. Med 13 millioner innbyggere har man under 3000 innsatte i fengselsvesenets institusjoner, og tallet har i løpet av de siste 10 år gått nedover, til tross for at tallet på domfelte der som i andre land har steget sterkt. Mens man i enkelte andre land, f. eks. England og Vest-Tyskland har forsøkt å redusere bruken av korte frihetsstraffer ad lovgivningens vei, har man i Nederland gått den motsatte vei. Det er der ikke noe legalt minimum for frihetsstraffen, og i praksis har det vært en tendens til å gjøre straffene stadig kortere. Jeg har nevnt disse to ytterpunkter — Polen og Nederland — for å illustrere hvilke kolossale forskjeller det kan være fra land til land.

Det er i denne sammenheng naturlig å nevne spørsmålet om forholdet mellom fengselsstraff og *kriminalomsorg i frihet*. Spørsmålet om organiseringen av kriminalomsorgen i frihet hører til dem som Straffelovrådet nå arbeider med. Under fjorårets budsjettbehandling i Stortinget ble det, bl. a. fra representanten Torild Skard, fremhevet at det er et misforhold mellom de beløp

som samfunnet ofrer på sitt fengselsvesen og det som blir ofret på kriminalomsorgen i frihet. Hun betegnet det som absurd at det brukes 97 millioner kroner på fengsler og bare 7.5 millioner på ettervern.

I prinsippet drives kriminalomsorgen i frihet fremdeles av frivillige foreninger (vernelag), som er organisert i Norges Verne-samband. Lagsformen er imidlertid etter hvert blitt et skall uten særlig reelt innhold. Vernelagens virksomhet er i det vesentlige finansiert av staten, og det er på det rene at det nåværende utredningsarbeid vil føre til en eller annen form for statsovertakelse. Hvordan dette nærmere skal skje, er det imidlertid delte meninger om, og jeg skal ikke gå inn på de forskjellige alternativer som drøftes.

Derimot skal jeg si noe om et spørsmål av mer grunnleggende kriminalpolitisk art. Det er mange som stiller store forventninger til hva man kan oppnå ved hjelp av kriminalomsorg i frihet. Man møter ikke sjelden den forestilling at en intensivering av bistands- og påvirkningsarbeidet overfor lovovertridere i frihet i vesentlig grad kan redusere nødvendigheten av fengselsstraff.

Det kan være grunn til å slå litt kaldt vann i blodet. Det har vist seg ved kriminalomsorg i frihet som ved andre former for behandling av lovovertridere, at når man underkaster resultatene en kritisk vitenskapelig gransking, er de vanskelige å påvise statistisk. Jeg tviler ikke på at en hensiktsmessig omsorgs- virksomhet kan være av avgjørende betydning i enkelte tilfelle, men man bør ikke spenne forventningene for høyt. Vi mener nå å ha fastslått at man innenfor fengselsvesenet i stor utstrekning har hengitt seg til ønsketenkning når det gjelder muligheten for å påvirke lovovertridere ved frihetsstraff. Man bør ikke hengi seg til noen tilsvarende ønsketenkning når det gjelder kriminalomsorgen i frihet. Jeg tror man nøkternt skal se i øynene at en vesentlig reduksjon i bruken av fengsel under ellers like forhold vil føre til en økning av kriminaliteten, selv om det er vanskelig å foreta noen form for tallmessig beregning. Spørsmålet er hvilken pris man er villig til å betale for å holde kriminaliteten nede.

Straffelovrådet vil likevel ta til orde for en vesentlig opprustning av den fri kriminalomsorg. Det skjer ikke utelukkende ut fra håpet om en reduksjon av tilbakefallstallene, men like meget ut fra det syn at lovovertridere — iallfall de lovovertridere som rettsapparatet har med å gjøre — i stor utstrekning er sosialt handicappede, hjelpetrengende mennesker. Det har vært diskutert om det er riktig å opprettholde et eget omsorgsapparat for dette klientelet, eller om kriminalomsorgen heller i sin helhet bør integreres i den vanlige sosialomsorg. Straffelovrådet er kommet til at tiden iallfall ikke i dag er moden for et slikt skritt. En fullstendig integrering i sosialomsorgen ville etter Rådets mening

føre til at dette særegne klientelets behov ville bli dårligere varetatt enn ved å opprettholde en egen kriminalomsorg. At dette engang i fremtiden kan komme til å stille seg annerledes, kan ikke utelukkes.

Siden jeg taler om Straffelovrådets drøftelser om den fri kriminalomsorg, vil jeg nevne et par praktisk viktige forslag av mer teknisk karakter som det ser ut til at det er enighet om i Rådet.

Det ene gjelder domstolens stilling når en betinget domfelt forgår seg i prøvetiden. Dette har vi nå bestemmelser om i strl. § 53 nr. 2, som under a, b og c gir anvisning på tre forskjellige alternativer: a) Samlet ubetinget straff for den gamle og den nye handling, b) Særskilt dom for den nye handling, c) Ny betinget dom for begge handlinger. Slik som disse bestemmelser er blitt tolket av Høyesterett, binder de domstolene sterkere enn rimelig er. Iallfall blir det i de underordnede retter stadig gjort feil, idet retten velger et alternativ som faller utenfor de tre autoriserte. Straffelovrådet vil her foreslå at domstolen skal stå helt fritt. Det vil da f. eks. bli adgang til å fastsette en samlet straff for den tidligere og den nye handling, og gjøre fellesstraffen *delvis betinget*, noe som Høyesterett har antatt at det ikke er adgang til etter de nåværende bestemmelser.

Det annet punkt gjelder forholdet når en domfelt har tidligere dommer som han er løslatt fra på prøve, slik at han har en usonet reststraff. Hovedregelen er nå etter fengselslovens § 40 at hvis tiltalte for den nye handling blir dømt til ubetinget frihetsstraff, *skal* reststraffen etter den tidligere dom fullbyrdes i forbindelse med straffen for den nye dom. Hvis den tidligere dom gikk ut på langvarig frihetsstraff, kan den nye dom altså føre til konsekvenser som går langt ut over straffen for det nye forhold. Regelen er imidlertid ikke obligatorisk: Når særlige grunner taler for det, kan domfelte fritas for å utholde reststraffen. Avgjørelse om dette treffes av Fengselsstyret. Domstolen har altså ikke noen oversikt over hvilke virkninger den dom som den avsier, kommer til å trekke etter seg. — Blir tiltalte for den nye handling dømt til bot eller betinget fengsel, *kan* det treffes bestemmelse om at reststraffen skal fullbyrdes. Det samme gjelder hvis han for øvrig ikke oppfyller de vilkår som er stilt for prøveløslatingen. Også disse avgjørelser treffes av Fengselsstyret.

Straffelovrådet vil foreslå at disse avgjørelser blir lagt under domstolene, og at retten får en tilsvarende frihet som den som blir foreslått når en person med betinget dom forgår seg på ny. Retten vil f. eks. kunne fastsette en fellesstraff for den nye dom og den gjenstående del av den tidligere dom, og fellesstraffen vil kunne gjøres helt eller delvis betinget.

V.

La meg etter gjennomgåelsen av disse mer teknisk, juridiske regler som avslutning komme tilbake til det store kriminalpolitiske perspektivet.

Utformingen og strengheten av reaksjonssystemet er naturligvis ikke uten betydning for kriminaliteten, men det er likevel grunn til å tro at det er mer grunnleggende trekk i samfunnsutviklingen som spiller hovedrollen når det gjelder de store variasjoner i kriminalitet, fra land til land og fra tid til tid i det enkelte land. Blant moderne kriminologer er det en tendens til å forskyve oppmerksomheten fra det tradisjonelle studium av lovbrysterne og deres egenskaper til de trekk ved samfunnet og samfunnsutviklingen som skaper grobunn for kriminalitet. Det er meget vi ikke vet, men også en god del vi vet om dette. For å sette saken på spissen: Det ville utvilsomt redusere kriminaliteten drastisk hvis vi — slik som de største økologientusiastene ivrer for — var villige til å reversere samfunnsutviklingen, gi avkall på privatbilen, bosette oss på landet og leve i små, selvfor-synende enheter. Aktuelle politiske stridsspørsmål om desentralisering, bosettingsmønster og næringsstruktur har en side som vender mot kriminalitetsproblemet. Men det er klart at ved samfunnsplanleggingen er de mulige virkninger på kriminaliteten av forskjellige alternativer bare ett av mange hensyn å ta i betraktning.

Vi vet også at det er mulig å holde kriminaliteten nede i et autoritært samfunn med et alle steds nærværende politi og full statlig kontroll over alle massemedia. Men for å sitere en rapport fra mine kolleger Bratholm, Christie og meg selv fra et felles studieopphold i Sovjetunionen for noen år siden: Vi må se i øynene at „vil vi ha et samfunn med politisk demokrati, fri meningsbrytning, høy toleranse overfor den som avviker fra det vanlige i meninger og atferd, maksimale garantier mot uberettigede inngrep overfor individet, og humane reaksjoner hvis inngrep ikke er til å unngå — da kan en høyere kriminalitet enn i et autoritært samfunn være en del av prisen vi må betale“.

Johs. Andenæs