

# STRAFFELOVEN I STØPESKJEEN<sup>1</sup>

AV ANDERS BRATHOLM

## *1. Innledning*

Straffelovkommissjonen ble oppnevnt i 1980 og avga sin første innstilling i 1983 (NOU 1983: 57).

Medlemmer ved siden av meg selv har vært:

Advokat Regine Ramm Bjerke, riksadvokat Magnar Flornes, forskningssjef Ragnar Hauge, ekspedisjonssjef Georg Fredrik Rieber-Mohn og sekretær for Justiskomiteén, nå statsråd, Rakel Surlien. Sjef for sekretariatet har vært byråsjef Svein Slettan. Ved siden av Slettan har sekretariatet bestått av en konsulent.

Høyesterettsdommer Helge Røstad, som var medlem fra først av, gikk ut av kommisjonen etter eget ønske i 1982, men fortsatte som konsulent. Også professor Johs. Andenæs har vært konsulent. Konsulentene har lest og kommentert et utkast til innstillingen, uten å ha noe ansvar for innholdet.

Rakel Surlien gikk ut av kommisjonen da innstillingen var ferdig. I stedet for henne og Helge Røstad er oppnevnt lagdommer Trude Sæbø og høyesterettsdommer Rolv Hellesylt.

Et underutvalg har avsluttet en utredning om straffelovgivningens geografiske (stedlige) virkeområde, og innstillingen er nå under trykking. Deretter blir den sendt til høring. Straffelovkommissjonen vil vente med å uttale seg om innstillingen til høringsuttalelsene foreligger.

Siden Straffelovkommissjonen avsluttet arbeidet med sin første innstilling, har den utredet emnet forbrytelser mot liv, legeme og helbred, og det foreligger et utkast med motiver. Kommisjonen utreder nå alminnelige bestemmelser i den nye straffelov. Det er ennå ikke bestemt hvilke emner som skal omfattes av Straffelovkommissjonens neste delinnstilling (NOU).

## *2. Generelt om mandatet og innstillingen*

Mandatet er å utarbeide en ny borgerlig straffelov. Dessuten skal kommisjonen også se på forholdet til den strafferettslige særlovgivning, spesielt på spørsmålet om enkelte straffebud der bør føres over til den nye straffelov, eventuelt om straffebud som nå er i straffeloven bør overføres til særlovgivningen. *Straffelovrådet* skal fortsette å utrede reformspørsmål det haster med. – Det faller utenfor

<sup>1</sup> Innledning til diskusjon i Kriminalistforeningen 5. mars 1984 – med enkelte tilføyelser.

Straffelovkommisjonens mandat å se på den militære straffelov eller spørsmål som gjelder fullbyrdelse av fengselsstraff o.l. Disse siste spørsmål utredes av et eget utvalg.

Straffelovkommisjonens første innstilling tar opp de mer grunnleggende spørsmål, i første rekke spørsmål som faller innenfor området alminnelig strafferett.

Alle forslag i innstillingen er i prinsippet foreløpige. Kommisjonen vil avvente resultatet av høringen før den tar endelig standpunkt.

### *3. Bakgrunnen for utredningsarbeidet – kriminalitetsutviklingen og reaksjonene mot kriminaliteten*

#### *3.1. Kriminalitetsutviklingen*

Man kan ikke se de strafferettslige reformspørsmål uavhengig av utviklingen av kriminaliteten i samfunnet. Kommisjonen har derfor et eget kapittel om kriminalitetsutviklingen og samfunnets reaksjoner mot kriminalitet.

Jeg skal gjengi noen hovedtall fra kapitlet.

Et utgangspunkt er 1957 – det første år med en landsomfattende statistikk over *forbrytelser* som politiet har ferdig etterforsket. I 1957 var tallet på ferdig etterforskede forbrytelser ca. 34 000. Siden er det steget nokså jevnt, slik at det i 1981 var nådd 131 000. Tallet er altså i denne 24-års perioden blitt fire ganger så høyt. Det tilføyes at det har vært en ganske sterk stigning i antall etterforskede forbrytelser fra 1981 til 1982, fra 131 000 til 148 000.

Innenfor gruppen forbrytelser har vinningskriminaliteten steget mest i perioden, og aller mest grove tyverier, hvor tallet var ti ganger så høyt i 1981 som i 1957.

Voldsforbrytelser har steget atskillig mindre. Her har det skjedd omtrent en fordobling, mens sedelighetsforbrytelsene har steget med omkring 50 pst.

Narkotikakriminalitet var det lite av i 1957, og noen statistikk har vi ikke for det året. Dette fikk vi først i 1968, da det ble registrert ca. 200 etterforskede narkotikaforbrytelser. I 1981 var tallet steget til ca. 3 000. Det er altså blitt 15 ganger så høyt på disse 13 årene.

Vi har ingen statistikk over *etterforskede forseelser*. Her må vi bruke statistikken over *straffede* personer. Den helt dominerende kategori innen denne gruppe er trafikkforseelsene. Det var her i 1981 ca. 100 000 straffede, mens det totalt ble straffet ca. 120 000 for forseelse det året (i 1982 128 000). I 1962 var tallet for straffede for forseelse omtrent det halve, ca. 60 000.

Innen forseelsesgruppen har det skjedd store forskyvninger. F.eks. har tallet på straffede for drukkenskapsforseelser sunket fra over 20 000 i 1962 til ca. 5 000 i 1981. Forklaringen er at beruselse på offentlig sted ble avkriminalisert i 1970. Til gjengjeld har tallet på dømte promillekjørere blitt mer enn fordoblet siden 1962.

Skal vi etter disse glimt fra kriminalstatistikken trekke en konklusjon, blir det denne: Det har skjedd en *vesentlig* økning av kriminaliteten i løpet av de siste 20-25 år. Stigningen har vært særlig stor for den alvorligste del av kriminaliteten – forbrytelsene.

Man kan spørre om den faktiske kriminalitetsstigning er like stor som den statistikken viser, eller om den kanskje er større eller mindre. Intervjuundersøkelser og annet materiale gir gode holdepunkter for å anta at den stigning statistikken viser svarer ganske bra til den reelle stigning på de fleste områder, men for enkelte grupper kan man ikke utelukke ganske store avvik i den ene eller annen retning.

### 3.2. Samfunnets reaksjoner mot kriminaliteten

Hvordan har så samfunnet reagert på den sterke kriminalitetsstigningen? En nærliggende mulighet ville være at det oppsto en slags termostativirkning: man søkte å motvirke den økende kriminalitet med strengere reaksjoner.

I Kriminalmeldingen fra 1978 heter det at straffene må sis å ha blitt strengere »i de senere år« (s. 68).

Straffelovkommisjonen har sett på denne påstand og konkluderer forsiktig med at man ikke behøver å tolke tallene slik at praksis virkelig er blitt strengere. Dette begrunnes nærmere i innstillingen (s. 42-43).

Jeg vil her gjerne tilføye: Etter å ha lest innstillingen på ny og reflektert nærmere over tallene, tror jeg at man godt kan uttale seg noe mindre forsiktig. Det er forholdsvis klart at vi stort sett *ikke* har reagert strengere med årene, men tvert imot mildere. Dette kommer jeg tilbake til.

Hvordan reagerer vi så mot våre lovbrytere, eller for å bruke et uttrykk som Nils Christie har brakt inn i de siste års kriminalpolitiske debatt: Hvor stor *pine* utsettes lovbryterne for?

For de aller fleste må pinen være til å holde ut. Ser vi på alle lovbryterne som det ble reagert mot i 1981 under ett, besto »pinen« for 83 pst. i en bot. For en stor del av de andre var reaksjonen påtaleunntatelse eller betinget dom – heller ikke den største »pine«. Det var 6-7 pst. av samtlige som ble dømt til ubetinget fengsel, og omtrent halvparten av dem fikk en kortvarig fengselsstraff for promillekjøring.

Det kan i denne sammenheng nevnes at undersøkelser tyder på at vårt land har den nest laveste fangebefolkning i forhold til folketallet, iallfall i den industrialiserte del av verden; det er bare Holland som ligger lavere.

Når strengheten av reaksjonene drøftes, bør det også nevnes at det på tre viktige områder har skjedd en drastisk omlegning av kriminalpolitikken i formildende retning i løpet av de siste 10-20 år.

1) I 1970 ble reaksjonen tvangsarbeid opphevet, likeså straffen for å vise seg

beruset på offentlig sted. Dette førte til at flere hundre fanger forsvant fra tvangsarbeidshusene og fengslene. Inkludert i denne gruppe var de ca. 200 bøtesonere som til enhver tid befant seg i fengslene. I dag utgjør denne gruppen bare 15-20 personer.

2) Reaksjonen ungdomsfengsel ble opphevet i 1975 – noe som også stort sett førte til mildere straff.

3) Antall sikringsdømte har gradvis gått ned. Mens tallet var ca. 150 om året i 1950-årene, er det nå ca. 30. I dag er det praktisk talt bare voldsforbrytere som anses særlig farlige som idømmes sikring, mens tidligere også mange ufarlige, men plagsomme, lovbrøyttere ble sikret.

Vi befinner oss altså i den situasjon at på tross av den sterke kriminalitetsstigning vi har hatt i en årrekke, reagerer vi antagelig mildere enn før. Et spørsmål man kan stille er om kriminalitetsstigningen skyldes vår stort sett milde kriminalpolitikk, eller har tvertimot kriminalpolitikken demmet opp for en enda sterkere kriminalitetsøkning? Det første er vel mer sannsynlig enn det siste. Dette er ikke noe avgjørende argument mot vår kriminalpolitikk, men det ville være å stikke hodet i sanden å overse at mildheten antagelig har hatt sin pris.

#### 4. Straffelovkommisjonens reformforslag

##### 4.1. Innledning

Innstillingen er på 263 store sider og har 35 kapitler. Det lar seg bare gjøre å komme inn på en mindre del av reformforslagene.

Jeg skal først kort nevne enkelte av dem. Deretter skal jeg komme mer utførlig inn på noen forslag jeg anser som særlig viktige.

##### 4.2. Kortfattet om enkelte forslag

1) Straffelovkommisjonen foreslår at det innføres en *generell* bestemmelse om *ansvar for medvirkere*, slik at de enkelte straffebud ikke behøver å nevne medvirkning, med mindre det skal gjøres unntak fra den generelle bestemmelse. Dette er ordningen i de aller fleste andre land. – Systemet har bl.a. den fordel at det vil forenkle lovteksten i mange straffebud.

2) Kommisjonen foreslår en viss utvidelse av det *objektive straffeansvar* (bøteansvar) for juridiske personer. Ansvarer skal også gjelde for offentlige organer – kommunale og statlige. Dette begrunnes dels med likhetshensynet, dels med prevensjonshensynet. Videre foreslås det at det inntas bestemmelser om det objektive straffansvaret for juridiske personer i den nye straffelovens alminnelige del, slik at det kan vises til disse bestemmelser i lover som har hjemmel for dette ansvar. Lovteknisk vil dette innebære en forenkling.

3) Den kriminelle *lavalder* heves til 15 år, og muligens til 16 for adgangen til å anvende fengselsstraff. Fengsel for dem under 18 år bør bare brukes »i særlige tilfeller«.

Forslaget om å heve lavalderen til 15 år har vært fremsatt en rekke ganger tidligere, men er ikke blitt gjennomført fordi man først skulle styrke barnevernet. Straffelovkommisjonen ser ikke noen grunn til å vente lenger med denne reformen som for lengst er innført i de andre nordiske land. Skal man vente til barnevernet er tilstrekkelig utbygget, får man neppe hevet lavalderen i det hele. Men gjør man dette først, kommer det nok fart i utbygningen av barnevernet.

4) Det innføres en adgang til å *botelegge sinnssyke* lovbrutere. Mange av dem ville vært tjent med det fremfor å få sin sinnstilstand gransket. Dessuten vil en bot kunne ha en gunstig preventiv virkning også overfor mange sinnssyke.

5) Det åpnes adgang til å frifinne personer som verken var sinnssyke eller bevisstløse i gjerningsøyeblikket, men som handlet *»under sterk bevissthetsforstyrrelse eller annen dyptgående abnormtilstand«*. Videre foreslås det at lovbrutere som har handlet under sterk bevissthetsforstyrrelse som følge av *selvforskyldt rus*, skal kunne frifinnes når særlige grunner taler for det. Dette innebærer en viss oppmyking av den strenge ansvarsregel for rushandlinger i strl. § 45. Begge disse forslag om endring av tilregnelighetsreglene er i hovedsak i samsvar med Straffelovrådets innstilling NOU 1974: 17. Begrunnelsen er at de nåværende reglene kan virke urimelig strenge i enkelte tilfelle.

6) *Uaktsomhet* innføres som alminnelig skyldform i straffebud utenfor straffeloven – slik rettsstilstanden stort sett faktisk er i dag – mens kravet om forsett beholdes som hovedregel for straffebudene i straffeloven. Men det bør overveies å innføre ansvar for uaktsomhet ved flere straffebud i straffeloven enn vi har nå. F.eks. bør alminnelig uaktsomhet mht. hvordan gjenstanden ble ervervet være nok for å straffe for heleri. Også ved enkelte andre formuesforbrytelser, som f.eks. bedrageri, bør uaktsomhetsansvar overveies.

7) Reglene om adgang til å skjerpe straffen når handlingen får en skadelig *følge* som faller utenfor lovbruternes forsett, bør oppheves. Dette innebærer at f.eks. reglene i strl. § 228, 2. ledd om adgang til å skjerpe straffen når en legemsfornærmelse fører til legemsskade (jfr. § 43), sløyfes i den nye straffeloven. En slik reform vil være i tråd med tilsvarende reformer i enkelte andre lands straffelover de senere år. Reformen vil gjøre det nødvendig å heve hovedstrafferammen i vedkommende straffebud.

8) Den strafferettslige fullmaktsgivning er omstridt, men det synes likevel å være bred enighet om at den er uunngåelig i et moderne samfunn. Det bør imidlertid overveies om ikke fullmaktsstraffebudene kan gis en mindre fremtredende plass enn i dag. I alle fall bør det alltid fremgå av selve *forskriften* at overtredelse er belagt med straff og hva strafferammen er. Dette er ofte ikke tilfellet i dag. Den nye straffeloven bør altså ikke ha en slik oppsamlingsbestemmelse som svarer til § 339 nr. 2 i den nåværende straffelov.

9) Den nye straffeloven bør få en generell bestemmelse om adgang til å

nedsette straffen eller frifinne når *særlig* tungtveiende grunner taler for det. En slik ventil har den svenske straffelov. Forutsetningen er at spørsmålet om ettergivelse av straffen skal kunne prøves av Høyesterett, slik at rettsenheten på dette område sikres. Tanken er ikke at denne generelle bestemmelsen skal erstatte mer spesielle bestemmelser om frifinnelse eller straffbortfall, f.eks. ved nødrett og nødverge, provokasjon o.l.

10) Straffelovkommisjonen foreslår at det tas inn en bestemmelse i straffelovens alminnelige del om *rettsstrid* som vilkår for straff. På den måten vil det stort sett være unødvendig å ta inn vilkåret om rettsstrid i det enkelte straffebud.

11) Inndragning av *førerkort* legges av hensyn til rettssikkerheten til domstolene. Blir dette for tungvint som alminnelig ordning, bør den iallfall gjennomføres når saken av andre grunner likevel blir behandlet av retten (f.eks. i promillesaker).

12) Det gis et eget regelverk (f.eks. en lov) om *benådning*. Reglene om benådning er nå spredt på flere lover, forskrifter o.l., slik at det er vanskelig å holde seg orientert. Kommisjonen foreslår også at Justisdepartementet skal få adgang til å gi benådning når straffen bare er en bot eller en kort fengselsstraff. Men dette forutsetter at GrL. § 20, som gir benådningsmyndigheten til »Kongen« (i statsråd), endres.

## 5. Andre reformforslag

### 5.1. Grunnlaget for kriminalisering

Straffelovkommisjonen tar opp i et eget kapitel grunnlaget for kriminalisering. Det pekes på at straffelovgivningen tidligere ofte var preget av enkelte sterke gruppers særinteresser, ikke minst av deres økonomiske interesser. Men dette har endret seg atskillig i tidens løp. Det har etter hvert skjedd en maktutjevning i samfunnet, og i dagens Norge er det neppe noen bestemt gruppe som i særlig grad setter sitt preg på straffelovgivningen, selv om ikke alle grupper har like stor innflytelse.

Det er mer i *håndhevelsesprosessen* enn i selve kriminaliseringsprosessen at man i dag finner visse sosiale skjevheter innenfor strafferetten. F.eks. synes enkelte grupper å ha lettere enn andre for å oppnå at sivilrettslige reaksjoner eller advarsler blir brukt ved overtredelse før straffesak eventuelt blir reist mot dem pga. lovbruddet. Som eksempel nevnes den dårlige håndhevelse av straffebudene som rammer villedende markedsføring og brudd på arbeidervernlovgivningen. Det er sjelden at brudd her fører til annet enn advarsel, f.eks. et pålegg fra arbeidstilsynet. Selv når det skjer en arbeidsulykke pga. brudd, er det sjelden dette fører til straffesak mot den ansvarlige.

## 5.2. Avveining av ulike straffebud mot hverandre

I mandatet til Straffelovkommisjonen blir det nevnt at kommisjonen skal sammenligne forskjellige typer straffebud med sikte på å vurdere om strafferammene står i et rimelig forhold til hverandre. Dette har kommisjonen gjort i et eget kapittel.

Det pekes først på de store problemene forbundet med en slik sammenligning fordi det ikke finnes noe objektivt mål for å bedømme straffverdigheten av de forskjellige handlinger. Hvordan skal f.eks. skattesnyteri avveies mot promillekjøring eller mot legemskrenkelse? Likevel har kommisjonen forsøkt å sammenligne på enkelte områder. Kommisjonen har bl.a. sett på strafferammene for formuesforbrytelser i forhold til strafferammene for legemskrenkelser. Konklusjonen er at det er et visst misforhold, idet strafferammene for legemskrenkelser generelt sett synes å være noe lave i forhold til strafferammene for formuesforbrytelser. Men det tilføyes at dette i praksis neppe har ført til problemer fordi straffelovens meget vide strafferammer gjør at domstolene stort sett kan bestemme den straff som anses rimelig i det enkelte tilfelle.

Straffelovkommisjonen finner likevel at det kan være grunn til å justere strafferammene noe. F.eks. foreslås det at det innføres en strengere strafferamme for gruppevold og uprovosert vold. Det foreslås også at det skal være adgang til å idømme bøter i tilfeller hvor det i dag bare kan idømmes fengsel.

Kommisjonen finner også at strafferammene er for milde for skatteunndragelse i forhold til rammene for vanlige formuesforbrytelser. Maksimumsstraffen for skatteunndragelse er etter den nye ligningsloven fengsel i 2 år, mens den ved de fleste andre formuesforbrytelser er 3 år, og ved grov overtredelse, hele 6 år. Etter Straffelovkommisjonens mening bør også straffen for særlig alvorlig skatteunndragelse kunne gå opp til fengsel i 6 år. Dette er i dag maksimum i Sverige.

Det er etter Straffelovkommisjonens syn meget som taler for å kriminalisere uaktsom skatteunndragelse. På mange andre områder rammes i dag uaktsom overtredelse.

Ellers mener Straffelovkommisjonen at langt flere skatteunndragelser enn nå bør innrapporteres til påtalemyndigheten. Men dette forutsetter en styrking av både skatteetaten og politiet som også av andre grunner bør styrkes. Kommisjonen mener at det bør være adgang til å ilegge tilleggs katt på minst 100 pst. av det unndratte skattebeløp. Som kjent er satsen redusert til 30 pst. i ligningsloven, men denne delen av loven er ikke satt i kraft ennå bl.a. pga. den kritikk reduksjonen utløste.

Når det gjelder ulovlige inngrep i naturmiljøet, peker Straffelovkommisjonen på at det i dag er et misforhold når f.eks. grovt tyveri eller grovt underslag kan straffes med fengsel inntil 6 år, mens de alvorligste naturinngrep bare kan

straffes med fengsel inntil 5 år. Slike inngrep kan i verste fall ødelegge livet i havet eller på strendene i store områder, eller forgifte miljøet slik at store befolkningsgrupper må flytte. For å markere hvor skadelige og farlige slike handlinger kan være, bør strafferammen for de alvorligste inngrep høynes.

Et siste område hvor kommisjonen ser på strafferammer og rettspraksis, er trafikkovertrødelserne. Kommisjonen finner at det i dag er et misforhold mellom de strenge reaksjoner mot promillekjøring og den mildere bedømmelse som blir mange andre og iblant mer alvorlige vegtrafikk-overtrødelser til del.

Kommisjonen går inn for en bedre nyansering av straffen i promillesaker. Ved mindre alvorlige tilfelle bør betinget fengsel og bot, eller bare bot, kunne brukes.

### 5.3. Offerets stilling

Offeret ble lenge vist forbausende liten oppmerksomhet i kriminologi og kriminalpolitikk, bortsett fra at det har vært forsket en del om offerets mulige bidrag til forøvelsen av den straffbare handling. En av årsakene til at offeret så lett glemmes, er at det i første rekke er lovbrøtterne som kriminologer, sosialarbeidere og forsvarere får befåting med. Derfor kommer også lett lovbrøtternes ofte triste skjebne i interessefeltet, og det er gjerne de som får sympati når de må ta konsekvensene av sine straffbare handlinger. Ofrene glemmes lett.

En kollega med god sosialdemokratisk forankring og et humanitært grunnsyn stilte meg etter å ha lest Straffelovkommisjonens innstilling, spørsmålet om hvor mye humanitet og omtanke fra rettsordenens side de har krav på som selv ikke bryr seg det minste om humanitet og omtanke for andre når de dreper, voldtar, raner eller på andre måter krenker medmennesker på det groveste. Vi ble enige om at rettsstaten ikke kan svare med samme mynt, men at mildheten ikke kan gå så langt at uskyldige blir alvorlig skadelidende.

Straffelovkommisjonen tar som utgangspunkt at hvis det skal være forsvarlig å fortsette vår stort sett milde kriminalpolitikk, må det ikke skje på bekostning av offeret. Kommisjonen legger derfor stor vekt på å bedre offerets stilling både erstatningsrettslig og ellers.

En bedring av ofrenes stilling bør dels skje ved at deres prosessuelle rettigheter i saken styrkes, dels ved at de gis større praktisk og økonomisk hjelp.

Av konkrete forslag kan nevnes:

1) Ofrene gis bedre informasjon om sine rettigheter, bl.a. om adgangen til å fremme erstatningskrav under straffesaken mot lovbrøtteren.

2) Det bør bli lettere for ofre å få rettshjelp når de reiser krav mot den skyldige.

- 3) Adgangen til å få erstatning for ikke-økonomisk skade bør utvides.
- 4) Betaling av erstatning bør oftere enn i dag settes som vilkår for påtaleunntatelse, betinget dom og løslatelse på prøve.
- 5) Det offentliges hjelp med å drive inn erstatning som et offer er tilkjent, bør effektiviseres.
- 6) Det bør overveies å utvide den nåværende offentlige erstatningsordning for voldsofre til også å omfatte enkelte andre grupper ofre.
- 7) Ordningen med krisesentre for mishandlede kvinner og barn bør utbygges.

## 6. Reaksjonssystemet

### 6.1. Innledning

Det er antagelig på dette område de vanskeligste og mest kontroversielle spørsmål reiser seg. På den ene side har vi dem som roper på dødsstraff hver gang en særlig opprørende forbrytelse finner sted. På det motsatte hold har vi dem som vil nedlegge fengslene, uten å anse det som sitt problem hva som skal gjøres med voldsforbrytere og andre som er en alvorlig trussel mot medmenneskers liv, helse eller eiendom.

Straffelovkommisjonen befinner seg vel et sted i midtfeltet mellom disse to ekstreme oppfatninger.

Jeg skal gi en oversikt over de viktigste forslag kommisjonen fremsetter.

### 6.2. Påtaleunntatelse og overføring til barnevernsnemnd

Kommisjonen foreslår at ordningen med overføring til barnevernsnemnda av saker hvor siktede er under 18 år, opphører. Begrunnelsen er at ordningen har vist seg å være mye av et slag i luften. Som det er sagt: Påtalemyndigheten overlater saken til barnevernsnemnda og barnevernsnemnda overlater lovbyrteren til seg selv.

Kommisjonen foreslår derfor at påtalemyndigheten selv beholder saken og ansvaret og avgjør den med en vanlig påtaleunntatelse. En fordel ved dette er at det kan settes vilkår for en påtaleunntatelse, f.eks. om erstatning, hva som ikke kan gjøres når saken overføres til barnevernsnemnda. Selvsagt må barnevernsnemnda holdes orientert om etterforskningen og vedtak i saken. Det er også viktig med en alminnelig styrking av barnevernet.

Ellers foreslår kommisjonen etter dansk mønster at en påtaleunntatelse skal kunne kombineres med en bot – dette for å styrke den preventive side av påtaleunntatelsen. I Danmark synes man å være meget fornøyd med denne kombinasjonsadgang.

Kommisjonen foreslår at det gis lovregler om adgang til å påklage en påtaleavgjørelse til overordnet påtalemyndighet – enten den går ut på påtaleunntatelse eller noe annet. I praksis anerkjennes i dag en klageadgang,

men den er ikke lovfestet, slik som den forvaltningsmessige klageadgang ellers er. Dagens ordning fører lett til at de som ikke er godt orientert ikke får benytte seg av en klageadgang de faktisk har.

### 6.3. Bøtestraff

Kommisjonen går inn for øket anvendelse av bøter til fortrenghet for ubetinget fengsel. Dette begrunnes med at kriminologiske undersøkelser tyder på at bøter generelt sett er bedre egnet enn fengsel til å hindre tilbakefall, iallfall når man ser bort fra fengselsstraffens evne til å hindre ny kriminalitet så lenge frihetsberøvelsen varer. Mye tyder også på at en høy bot i mange tilfelle kan ha en like god allmennpreventiv virkning som en kort fengselstraff. Det er i første rekke ved de *korte* fengselsstraffer at en høy bot kan være et alternativ.

Som eksempel på typer lovbrudd hvor det kan være aktuelt å erstatte fengsel med bot i egnede tilfelle, nevnes lavpromillekjøring og mindre alvorlige tyverier, underslag og brukstyveri av motorvogn. I dag kreves det for disse formuesforbrytelsene særlig formildende omstendigheter for at bot skal kunne anvendes. Øket bruk av bot vil også ha prosessøkonomiske fordeler fordi forholdet da kan avgjøres med et forelegg.

Straffelovkommisjonen er stemt for å innføre dagsbotsystemet for bedre å oppnå at boten utmåles på grunnlag av lovbrøterens økonomiske stilling. Systemet går ut på at straffen fastsettes til et visst antall dagsbøter, alt etter hvor alvorlig overtredelsen er. Den enkelte dagsbot settes så til et bestemt beløp etter lovbrøterens økonomiske situasjon. I de andre nordiske land har man lenge hatt dagsbotsystemet, og det virker som man stort sett er fornøyd med ordningen.

Videre foreslår kommisjonen at det legges mer arbeid i å få bøter betalt, slik at det sjeldnere blir aktuelt med fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraff.

Kommisjonen foreslår at soning av en subsidiær fengselsstraff bestemmes av forhørsretten, og ikke som nå av politiet, og at retten da nøye vurderer om det er rimelig med soning. Hvis soning bestemmes, utmåler retten samtidig den subsidiære fengselsstraff.

### 6.4. Fengselsstraff og betinget dom

Kommisjonen sier om fengselsstraffen at den i overskuelig fremtid fortsatt vil være en nødvendig del av systemet, og nevner at ikke noe moderne samfunn hittil har greid seg uten fengsel. Det pekes på at fengselsstraffen generelt sett har større allmennpreventiv virkning enn de andre straffene. Dessuten hindrer fengselsstraffen stort sett farlige eller iherdige forbrytere i å begå ny kriminalitet så lenge frihetsberøvelsen varer. Videre ville betinget dom miste mye av sin virkning dersom dommen ikke skulle kunne fullbyrdes når lovbrøtereren begår nye straffbare handlinger i prøvetiden.

Men kommisjonen har også innvendinger mot fengselsstraffen. Det heter at fengsel er en inngripende reaksjon som kan ha utilsiktede, uheldige virkninger både for domfelte selv og deres nærmeste. Samtidig er fengselsstraffens evne til å hindre tilbakefall etter løslatelsen normalt liten. Det er derfor etter Straffelovkommisjonens syn viktig å finne gode alternativer til ubetinget fengsel, som bare bør brukes når ikke andre reaksjoner anses tilstrekkelige.

Kommisjonen foreslår at det skjer en viss utvidelse av adgangen til å løslate på prøve, men vil ikke foreslå en regel om løslatelse på prøve etter halv tid, slik enkelte land har innført. Vil man redusere fengselsstraffens lengde vesentlig, er det bedre direkte å utmåle en lavere straff.

Kommisjonen foreslår at minimum for fengsel reduseres fra 21 til 14 dager, eller mindre dersom det oppnås nordisk enighet om dette. Kommisjonen fremholder at det haster med å innføre denne reformen, bl.a. fordi man på den måten kan bidra til å få minsket fengselskøen noe.

Justisdepartementet fremsatte våren 1984 en proposisjon i samsvar med Straffelovkommisjonens forslag, idet departementet regnet med at det var flertall i Stortinget for reformen. Men det har senere vist seg at det neppe er det, idet det er varslet at enkelte av de borgerlige representanter vil gå sammen med Arbeiderpartiet mot forslaget. Motstanden begrunnes med at fengselsstraffen ikke bør være under 21 dager for promillekjørere. Men forslaget er *generelt*, og for så vidt er det mulig å gjøre et unntak for promillekjørere, om det ellers er enighet om forslaget. På den annen side vil det ikke være lett på prinsipielt grunnlag å begrunne at minstestrafen skal være høyere for promillekjørere enn for andre lovbrøyttere.

Når det gjelder alternativer til fengsel, fremhever kommisjonen at betinget dom, eventuelt sammen med bot, tilsyn eller andre særvilkår, fortsatt vil være et viktig alternativ. Kommisjonen foreslår at kriminalomsorgen i frihet bør styrkes for at den kan settes bedre i stand til å løse sine oppgaver.

Som et nytt alternativ til fengsel nevnes samfunnstjeneste, som i dag anvendes i ganske stor utstrekning i enkelte andre land, bl.a. England. Samfunnstjeneste innebærer en plikt til å utføre et visst antall timer arbeid i fritiden for det offentlige, f.eks. rydding av skiløyper, turveier o.l. Som kjent er et prøveprosjekt med samfunnstjeneste startet i Rogaland fylke. Dette er en sak som departementet har arbeidet med lenge, og er ikke et resultat av Straffelovkommisjonens innstilling. Samfunnstjeneste skal i prøveperioden kunne stilles som vilkår for betinget dom. Hvis erfaringene med samfunnstjenesten viser seg å være gode, er det meningen å gjøre dom på samfunnstjeneste til en egen strafferettslig reaksjon.

### 6.5. Sikring og forvaring

Kommisjonen, med unntak av Ragnar Hauge, slutter seg stort sett til Straffelovrådets forslag i NOU 1974: 17 om at den nåværende sikringsordning oppheves, og at det for *tilregnelige* lovbrutere isteden innføres en forvaringsordning i form av fengselsstraff med en fastsatt lengstetid som skal kunne forlenges dersom det viser seg å være behov for det. Det såkalte dobbeltsporede system – altså anvendelse av straff og sikring ved siden av hverandre – foreslås opphevet og likeså det nåværende forvaringsinstitutt som for lengst har gått av bruk.

Til forskjell fra sikring skal den foreslåtte forvaringsordning forbeholdes lovbrutere som har begått en alvorlig forbrytelse og som antas å være særlig farlige for andres liv, legeme, helse eller frihet.

Det kreves ikke noen avvikende sinnstilstand av gjerningspersonen for at forvaring skal kunne idømmes, og rettspsykiatrisk observasjon er ikke nødvendig.

Når det gjelder de utilregnelige lovbruterne, har Straffelovrådet foreslått et nokså innviklet reaksjonssystem, dels forholdsregler i frihet, dels i institusjon.

Straffelovkommisjonen nøyer seg med å foreslå en tilsvarende adgang til å ta hånd om farlige utilregnelige lovbrutere som den har foreslått for de tilregnelige. Den viktigste forskjellen er at de utilregnelige som dømmes til forvaring skal anbringes i institusjon under det psykiske helsevern. Etter kommisjonens forslag skal dommen lyde på forvaring i inntil 5 år, og tiden skal kunne forlenges av sykehusets kontrollkommisjon dersom lovbruteren ved utløpet fremdeles anses farlig.

Ragnar Hauge foreslår at retten når den idømmer de farlige utilregnelige anbringelse i institusjon, skal utmåle en lengstetid som svarer til den som ville ha blitt utmålt som fengselsstraff dersom vedkommende hadde vært tilregnelig.

Justisdepartementet holder nå på å utarbeide en proposisjon om ny forvaringsordning.

### 7. Avsluttende bemerkninger

Dette var en noe summarisk oversikt over det jeg anser som Straffelovkommisjonens viktigste forslag. Valget av forslag beror på et skjønn, og andre ville kanskje ha fremhevet andre punkter.

Enkelte vil nok mene at forslagene ikke er særlig vidtgående, på bakgrunn av at vår straffelov nå er over 80 år gammel. Det kan da være grunn til å minne om at straffeloven av 1902 har vært gjenstand for en nærmest kontinuerlig reform siden den trådte i kraft i 1905. Særlig aktiv har reformvirksomheten vært siden begynnelsen av 1950-tallet, da det permanente organ til å utrede straffettslige spørsmål, Straffelovrådet, ble oppnevnt.

Vår straffelov fremstår derfor ikke som noen foreldet eller utjenlig lov på de

fleste punkter. I hovedtrekkene svarer den til langt nyere straffelover, som f.eks. den danske av 1930, den svenske av 1962 eller den østerrikske som trådte i kraft i 1975. Likevel er det viktig å få en gjennomgripende reform av vår straffelovgivning, selv om fundamentene blir omtrent som før. Det er nyttig med en ny gjennomtenkning av forholdet mellom straffelov og strafferettslig særlovgivning, av kriminaliserings- og avkriminaliseringsspørsmål, av straffesammene, av lovens systematikk, terminologi og språk. Straffelovkommisjonen gir uttrykk for at den vil legge stor vekt på å få en lov som er lett å forstå for folk flest. Siktemålet er også så vidt mulig å skape en kjønnsnøytral lovtekst, på samme måte som kommisjonens innstilling er kjønnsnøytral.

Enkelte vil nok mene at Straffelovkommisjonen kunne ha gått lenger i å fremsette radikale forslag til lovformer. Husker jeg ikke feil, ble det fra radikalt hold innvendt mot Kriminalmeldingen at det var berget som fødte en 'mus, mens som kjent andre var meget sterke i sin kritikk ut fra et motsatt ideologisk syn.

Straffelovkommisjonen slipper vel ikke billigere. Vi skal med oppmerksomhet lese den kritikk som kommer fra høringsinstansene og fra annet hold, selv om vi iallfall foreløpig er av den oppfatning at vi i det store og hele har gått så langt i reformer som praktisk mulig. Reformforslag skal ikke bare fremsettes, de skal også kunne vedtas. Eller som Johs. Andenæs uttrykte det i sin tiltredelsesforelesning for snart 40 år siden: Lovgivning og rettspleien må ta den alminnelige rettsbevissthet på slcp. Men avstanden må ikke bli så stor at slepetauet brister (TfR 1946 s. 498). Disse ord kan vel også gjelde for straffelovkommisjoner.

Adresse: Professor, dr. jur. Anders Bratholm  
Institutt for kriminologi og strafferett  
Universitetet i Oslo  
Karl Johans gt. 47, Oslo 1, Norge