



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 93 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(bøtetjeneste som alternativ til fengsel
hvis boten ikke betales)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6.3	Departementets vurdering	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	7	Gjennomføringstid og reaksjoner på brudd	25
3	Bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales	9	7.1	Departementets forslag i høringsnotatet	25
3.1	Gjeldende rett og straffeloven 2005	9	7.2	Høringsinstansenes syn	25
3.1.1	Gjeldende rett	9	7.3	Departementets vurdering	27
3.1.2	Straffeloven 2005 (ikke i kraft)	9	8	Tidspunktet for samtykke og saksbehandlingen	28
3.2	Forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser ...	10	8.1	Forslaget i høringsnotatet	28
3.3	Svensk, dansk og finsk rett	10	8.2	Høringsinstansenes syn	28
4	Bør det innføres et alternativ til subsidiær fengselsstraff hvis boten ikke betales?	11	8.3	Departementets vurdering	29
4.1	Forslaget i høringsnotatet	11	9	Undersøkelse av offentlig forsvarer – straffegjennomfø- ringsloven § 27 tredje ledd	31
4.2	Høringsinstansenes syn	11	10	Administrative og økonomiske konsekvenser	32
4.3	Departementets vurdering	14	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	33
5	Fastsetting av den subsidiære straffen	15	11.1	Endringer i straffeloven	33
5.1	Departementets forslag i høringsnotatet	15	11.2	Endringer i straffegjennom- føringsloven	33
5.2	Høringsinstansenes syn	16	11.3	Ikraftsetting	34
5.3	Departementets vurdering	17		Forslag til lov om endringer i straffe- gjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)	35
6	Målgruppe og innhold	19			
6.1	Departementets forslag i høringsnotatet	19			
6.2	Høringsinstansenes syn	20			

Prop. 93 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøtetjeneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 8. april 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justisdepartementet foreslår å endre reglene om subsidiær straff ved bot. Lovforslaget åpner for at den som ikke evner å betale boten, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøtetjeneste utenfor fengsel. Botlagte uten betalingsevne kan således gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste. Bøtetjenesten avløser ikke fengsel som subsidiær straff, men gir botlagte muligheten til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel.

Lovforslaget

- bøter på uheldige sider ved dagens ordning hvor bøtestrafen kan ha preg av gjeldsfengsel og bidra til sosial diskriminering

- medfører økt bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel som er i tråd med regjeringens politikk om en forskyvning mot alternative reaksjons- og straffegjennomføringsformer
- innebærer at kriminalomsorgen kan benytte fengselsplasser (åpne og lukkede) til andre formål

I tillegg foreslår departementet å bytte ut "offentlig forsvarer" med "advokat" i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum som en konsekvensendring av lov 29. juni 2007 nr. 84.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

I 2009 utgjorde bot mer enn 90 prosent av de strafferettslige reaksjonene (ca. 300 000). Bot er således den mest brukte straffen i Norge – ved mindre alvorlige lovbrudd den helt dominerende.

Bare en mindre andel av bøtene ender med at botlagte må sone den subsidiære straffen. I 2008 mottok kriminalomsorgen 5927 bøtesaker og iverksatte soning i fengsel i 1842 av disse sakene. I 2009 mottok kriminalomsorgen 5858 saker, og 1182 ble iverksatt. Tallene antyder hvor mange reaksjoner utenfor fengsel som kriminalomsorgen eventuelt skal iverksette, hvis forslaget vedtas. I 2009 satt bøtesonere til sammen 34 634 dager i fengsel, herunder 12 419 dager i fengsel med høy sikkerhet.

Det daglige middeltall for bøtesonere i fengslene i 2009 var 95. Dette tilsvarer 101 fengselsplasser med 94 % belegg. Gjennomsnittlig sittetid i fengsel var 20 dager. Den høye sittetiden skyldes at tallet også omfatter domfelte som sonet flere bøtedommer.

Tidligere kunne domfelte etter straffeloven § 28 tjene opp boten ved arbeid for det offentlige. Bestemmelsen var lite brukt i praksis og ble opphevet da den nye straffeprosessloven trådte i kraft, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 242. Senere ble det imidlertid reist spørsmål om å innføre en ordning med adgang til opptjening av bot ved arbeid for det offentlige, jf. NOU 1983:57 og Røstad Lov og Rett 1984.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) tar departementet opp igjen ideen og drøfter mulige endringer som skal bidra til å øke bruken av samfunnsstraff, blant annet å *erstatte fengsel med samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot*. Om dette skriver departementet følgende i pkt. 10.3:

”I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff gikk departementet inn for at det fortsatt skal fastsettes en obligatorisk subsidiær fengselsstraff ved bruk av bøtestraff, men slik at straffen bare bør fullbyrdes dersom boten faktisk kan betales eller allmenne hensyn ikke taler mot fengsling. Departementet foreslo også en maksimal lengde for den subsidiære fengselsstraffen på 120 dager. Stortinget sluttet seg til

dette forslaget, og understreket at formålet med den subsidiære fengselsstraffen først og fremst bør være å gi den siktede et tilstrekkelig motiv til å betale boten.

Spørsmålet om subsidiær fengselsstraff kom opp igjen i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) som gjaldt tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i straffegjennomføringen. I Innst. O. nr. 82 (2006–2007) uttaler en samlet justiskomité:

’Komiteen er også oppteken av at det bør skje ei endring vedrørende bøtesoning. Komiteen er samd i at lukka fengselsplassar ikkje bør nyttast i slike høve, og ber og om at regjeringen kjem attende til Stortinget på eigna måte med ei utgreiing vedrørende bøtesoning der det subsidiert også kan vera samfunnsstraff og ikkje berre fengselsstraff.’

Departementet ser betenkelighetene ved dagens ordning og vil i stedet utrede en ordning hvor subsidiær fengselsstraff erstattes med subsidiær samfunnsstraff. En endring med bruk av samfunnsstraff innebærer en betydelig økning i bruk av denne type straff, og vil derved være en avlastning for fengslene.”

I Innst. S. nr. 169 (2008–2009) støtter justiskomiteen departementets forslag og uttaler på side 6 at

”Komiteen er svært nøgd med at ein ved bøter no endrar subsidiær straff til samfunnsstraff, i staden for fengselsstraff, dersom bota ikkje vert betalt.”

Justisdepartementet sendte 3. mai 2010 forslag om endringer i straffeloven mv. på høring med frist 2. august 2010 til disse adressatene:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidirektoratet
ØKOKRIM
Politihøgskolen
Statens innkrevingssentral

Kriminalomsorgsregionene
Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)
Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT)
Tilsynsrådene for fengslene

Justissekretariatene (nå Statens sivilrettsforvaltning)
Sekretariatet for konfliktrådene

Toll- og avgiftsdirektoratet
Vegdirektoratet

Regjeringsadvokaten
Generaladvokaten
Sivilombudsmannen
Barneombudet
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Akademikerne
Amnesty International Norge
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den Norske Fagpresses Forening
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)

Fellesorganisasjonen (FO)
Foreningen for fangers pårørende (FFP)
Forum for ytringsfrihet
Forsvarergruppen av 1977
Hovedverneombudet for kriminalomsorgen
Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (UNIO)
Institutt for kriminologi og rettssosiologi, UiO
Institutt for menneskerettigheter, UiO
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlinga i Bergen
Kontoret for fri rettshjelp
Kriminalomsorgens Lederforbund
Kriminalomsorgens Yrkesforbund
LO Stat
Medietilsynet

Norges Juristforbund
Norges Politilederslag
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norske kvinnelige juristers forening
Politijuristene
Politiets Fellesforbund
Rettspolitisk forening
Statsadvokatenes forening
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Stine Sofies Stiftelse
Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
WayBack
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt uttalelse med merknader til høringsnotatet fra følgende instanser:

Forsvarsdepartementet

Aust-Agder tingrett
Fredrikstad tingrett
Riksadvokaten
Hordaland statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Romerike politidistrikt
Hordaland politidistrikt
Oslo politidistrikt
Telemark politidistrikt
Statens innkrevingssentral
Kriminalomsorgsregionene
Sekretariatet for konfliktrådene

Toll- og avgiftsdirektoratet
Generaladvokaten
Barneombudet
Den Norske Advokatforening
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)

Fagrådet innen Rusfeltet i Norge
Foreningen for fangers pårørende (FFP)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Stine Sofies Stiftelse

Følgende instansene har svart at de ikke har kommentarer eller ikke ser noen grunn til å uttale seg om forslaget:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Finansdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Domstoladministrasjonen
Statens sivilrettsforvaltning
Statens vegvesen
Høyesterett
Regjeringsadvokaten
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Medietilsynet

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter ønsket om endring slik at botlagte kan velge å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen utenfor fengsel. Noen er imidlertid kritiske til forslaget fordi ordningen vil forsinke og komplisere, mens behovet og nytten er liten. Departementet kommer nærmere inn på høringsinstansenes syn i kapittel 3.

Forslaget om å endre straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum er en konsekvensendring av lov 29. juni 2007 nr. 84 som blant annet tok sikte på å bringe reglene i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 om kommunikasjonskontroll med advokater som ikke er offentlige forsvarere, i samsvar med EMK artikkel 8. Ved en forglemmelse ble straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum ikke endret tilsvarende. Forslaget har ikke vært på høring da departementet har ansett dette for åpenbart unødvendig.

3 Bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales

3.1 Gjeldende rett og straffeloven 2005

3.1.1 Gjeldende rett

De nærmere reglene om utmåling og betaling av bot står i straffeloven 1902 §§ 26 a til 28. Bot kan ilegges den siktede som en individuelt utmålt reaksjon, enten av domstolene ved *dom* eller av påtalemyndigheten ved *forelegg*. I begge tilfeller skal den som fastsetter boten, ta hensyn til handlingens grovhet og siktedes skyld og økonomiske evne, jf. straffeloven § 27 første ledd.

Når en fysisk person straffes med bot, skal det samtidig utmåles en subsidiær fengselsstraff som den botlagte skal sone hvis boten ikke blir betalt. Dette gjelder enten boten blir ilagt ved dom, jf. straffeloven § 28 første ledd, eller ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. Ved foretaksbot fastsettes det ikke subsidiær straff.

Når retten idømmer bot, fastsetter retten også den subsidiære fengselsstraffen. Ilegges boten ved forelegg, fastsetter påtalemyndigheten den subsidiære straffen. Den subsidiære fengselsstraffen kan være inntil 3 måneder og 4½ måned når flere lovovertridelser avgjøres under ett, jf. straffeloven § 63.

Hva som etter gjeldende rett er forholdet mellom botens størrelse og lengden av den subsidiære fengselsstraffen, er noe uklart, se redegjørelsen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 315. Men trolig er forholdstallet i de fleste tilfeller 1: 2, det vil si at en bot på 1000 kroner gir to dagers subsidiær fengselsstraff. Departementet ga også uttrykk for at forholdstallet 1: 2 bør være et naturlig utgangspunkt – basert på dagens pengeverdi.

Betaler ikke den botlagte frivillig, skal boten normalt inndrives. Statens innkrevingssentral og politiet kan tillate botlagte å betale boten i avdrag, jf. straffeprosessloven § 456 annet ledd første punktum. Ved avgjørelsen tas hensyn til beløpets størrelse og den skyldiges økonomiske evne. Slik tillatelse blir gitt ganske ofte. Påtaleinstruksen § 30–4 første ledd nevner bare Statens innkrevingssentral, og i praksis vil det vanlige være at avdragsbetaling besluttes der. Men hvis slik

beslutning er truffet av politiet, f.eks. for å oppnå at et forelegg vedtas, jf. Ot.prp. nr. 75 (1989–1990) s. 11–12, er beslutningen bindende for Innkrevingssentralen.

Først etter at inndrivelse forgieves er forsøkt, er det adgang til å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Det følger av påtaleinstruksen § 30–4 annet ledd at politiet skal nedsette frihetsstraffen forholdsvis hvis den botlagte har betalt en del av boten. En del av en dag skal regnes som hel dag. Tilbys boten betalt etter at soning er påbegynt, avkorter politiet boten forholdsvis, men bare slik at hele soningsdager tas i betraktning.

For overtredelse av for eksempel vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven kan boten gis som *forenklet forelegg*. Også matloven inneholder en forskriftshjemmel om forenklet forelegg, men slik forskrift er ennå ikke gitt. Ved forenklet forelegg er botens størrelse fastsatt på forhånd i forskrift ut fra lovbruddets objektive grovhet, og er ikke individuelt tilpasset. Også den subsidiære fengselsstraffen er i disse tilfellene standardisert. Hva som etter gjeldende rett er forholdstallet mellom bot og subsidiær fengselsstraff i de standardiserte satsene, varierer, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 315. En harmonisering her vil bli vurdert ved oppfølgingen av Sanksjonslovutvalgets forslag i NOU 2003:15, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 316.

3.1.2 Straffeloven 2005 (ikke i kraft)

Straffeloven 2005 viderefører reglene i gjeldende straffelov om å utmåle en subsidiær fengselsstraff som kan fullbyrdes hvis boten ikke blir betalt, jf. § 55 første ledd første punktum. Etter § 55 første ledd annet punktum kan den subsidiære fengselsstraffen bare fullbyrdes hvis vilkårene i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd annet punktum (ikke i kraft) er oppfylt:

”Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære feng-

selsstraffen når den botlagte har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det.”

Allmenne hensyn kan for eksempel tale for at den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes overfor en tilbakefallsforbryter som flere ganger er ilagt bot, uten å ha evne til å betale bøkene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 493. En annen sak er om det har noen hensikt å reagere med bot i slike tilfeller.

Subsidiær fengselsstraff faller etter straffeloven 2005 bort ved full betaling av boten. Betaler botlagte en del av boten, nedsettes fengselsstraffen forholdsmessig, regnet i hele dager. Maksimallengden for den subsidiære fengselsstraffen er 120 dager som også gjelder når flere lovovertrdelser avgjøres under ett, jf. § 55 første ledd første punktum.

3.2 Forholdet til Norges menneskerettslige forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 4 nr. 2 bestemmer at ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid. Også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har et tilsvarende forbud i artikkel 8 nr. 3. Konvensjonene utdyper ikke selv hva som ligger i tvangsarbeid eller påtvunget arbeid. Slikt arbeid kjennetegnes imidlertid av arbeid som utøves mot personens vilje og under trussel om en eller annen form for straff eller sanksjon.

Når det gjelder arbeidsplikt som del av en straffedom, åpner konvensjonene selv i noen grad for dette: Arbeid som kreves utført under det vanlige forløp av frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, er unntatt fra tvangsarbeidsforbudet. Dette innebærer at man eksempelvis kan la være å fullbyrde straff på fengsel eller avslutte soningen av fengselsstraff på betingelse av en arbeidsforpliktelse. Det er imidlertid ikke gjort noe tilsvarende unntak for andre straffarter som for eksempel samfunnsstraff eller bøktestraff. Departementet kan heller ikke se at Den europeiske menneske-

rettighetsdomstolen har drøftet arbeidsplikt som alternativ til andre straffarter enn fengsel. Det fremstår derfor som uklart om en ubetinget plikt til å utføre samfunnsnyttig arbeid, som del av eller som ledd i en samfunnsstraff eller bøktestraff, vil være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

Fordi frivilligheten er et sentralt element ved vurderingen av om en bestemt type arbeid er i strid med tvangsarbeidsforbudet, vil arbeid eller tjeneste basert på samtykke som hovedregel ikke være i strid med forbudet. Dette er noe av bakgrunnen for kravet i straffeloven § 28 a om at den siktede må samtykke for å bli dømt til samfunnsstraff.

3.3 Svensk, dansk og finsk rett

I *Sverige* utmåles ikke subsidiær fengselsstraff samtidig med bøktestraffen, jf. brottsbalken 25 kap. 8 §. Hvis en bot ikke lar seg inndrive, beslutter domstolen om subsidiær fengselsstraff skal ilegges og i tilfelle hvor lang den skal være, jf. bøktestverktållighetslagen (1979:189) 15 §§ flg. Subsidiær fengselsstraff kan bare fastsettes dersom det er åpenbart at den botlagte ikke har vilje til å betale, eller allmenne hensyn tilsier fengselsstraff. I praksis benytter domstolen i svært liten grad adgangen til å omgjøre bøkter til fengsel. Hvordan fullbyrdingen av bøkter kan effektiviseres og hvordan reaksjonen skal være når boten ikke betales, skal derfor utredes nærmere som ledd i et pågående utredningsarbeid om reaksjonssystemet.

Finsk rett har samme ordning som Sverige, jf. strafflagen (1889/39) 4 § og lag om verkstållighet av bøkter (2002/672) 3. kapittel.

I *Danmark* fastsetter retten en subsidiær fengselsstraff samtidig med at boten idømmes. Ved forelegg på 10 000 kroner eller mindre er den subsidiære straffen fastsatt gjennom en trinnvis standardsats i loven. Ved forelegg over 10 000 kroner fastsetter domstolen den subsidiære straffen, jf. dansk straffelov § 55 stk. 1.

4 Bør det innføres et alternativ til subsidiær fengselsstraff hvis boten ikke betales?

4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet lovendringer som legger til rette for at botlagte kan velge samfunnsstraff istedenfor fengsel som subsidiær reaksjon ved bot. Hensikten med endringen er å øke bruken av samfunnsstraff uten at formålet med den subsidiære straffen svekkes. Departementet antar at samfunnsstraff ofte vil være en mer egnet subsidiær reaksjon enn fengsel, og en slik ordning vil dessuten frigi fengselsplasser. Med samfunnsstraff får den subsidiære straffen ikke samme preg av gjeldsfengsel og sosial diskriminering som dagens ordning.

Departementet foreslår i høringsnotatet at botlagte må samtykke i å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som samfunnsstraff for at ordningen skal være i samsvar med EMK artikkel 4. Domfelte må dessuten ha bosted i Norge.

Bruk av samfunnsstraff kan ifølge høringsnotatet bidra til at hovedsakelig lovbrytere med betalingsevne betaler boten, fordi familie og venner ikke har samme grunn til å stille opp for å unngå fengsel. Selv om kanskje færre bøter blir betalt, vil bøtestraffen fremstå som mer rettferdig fordi straffen rammer lovbryteren selv og ikke familie, venner og uskyldige ofre.

Høringsnotatet legger i stor grad opp til bruk av nåværende regelverk for samfunnsstraffen. Formålet med samfunnsstraff som subsidiær straff ved bøter vil likevel være noe annet enn ved samfunnsstraff som ilegges etter straffeloven § 28 a. Særlig vil det rehabiliterende elementet i straffegjennomføringen være mindre fremtredende når samfunnsstraff gjennomføres av botlagte som ikke betaler boten. Departementet legger videre i høringsnotatet til grunn at hovedinnholdet i straffen som regel vil være samfunnsnyttig tjeneste.

Utfordringer ved samfunnsstraff som subsidiær reaksjon ved bot, kan ifølge høringsnotatet være:

- å finne en ressursøkonomisk forsvarlig balanse mellom ønsket om å redusere bruken av feng-

selsstraff og bruke ressurser på en alternativ subsidiær straff

- å bevare den subsidiære straffens funksjon som betalingspressmiddel
- å gi regler som er tilpasset målgruppen både når det gjelder straffastsettingen, innholdet i straffen og konsekvensene av brudd

Departementet går i høringsnotatet i denne omgang bare inn for lovendringer som gjelder straffeloven 1902, og ikke straffeloven 2005.

4.2 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser som har uttalt seg, er positive til forslaget i høringsnotatet om at botlagte kan samtykke til å gjennomføre den subsidiære straffen som samfunnsstraff, hvis boten ikke betales: *Aust-Agder tingrett, Fredrikstad tingrett, Kriminalomsorgen region nord, Hordaland statsadvokatembeter, Statens innkrevingssentral, Politidirektoratet, Romerike politidistrikt, Hordaland politidistrikt, Fagrådet innen Rusfeltet i Norge, Konfliktrådet, KRÅD, Advokatforeningen, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Politiets Fellesforbund, Stine Sofies Stiftelse, Juss-Buss og Foreningen for Fangers pårørende*. For eksempel uttaler *Hordaland statsadvokatembeter*:

”I de straffesakene som avgjøres med bøtestraff vil overtredelsen normalt ikke kvalifisere for bruk av ubetinget fengselsstraff. Det fremstår da som uforholdsmessig at den subsidiære straffreaksjonen skal kunne innebære soning i fengsel. Bruk av samfunnsstraff som subsidiær reaksjon fremstår som et mer human og mer hensiktsmessig reaksjonsmiddel.”

Også *KROM* er positiv til forslaget, men uttaler videre:

”Vi registrerer imidlertid at departementet likevel ønsker å opprettholde ordningen med subsidiær fengselsstraff. Det fremgår av høringsnotatet at man ønsker å videreføre ordningen med å fastsette en subsidiær fengselsstraff som skal sones dersom botlagte ikke samtykker til samfunnsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen (s. 14). KROM finner dermed at departementets formulering av forslaget (’samfunnsstraff erstatter fengsel som subsidiær straff ved bot’) kan virke misvisende. Det gis inntrykk av at fengslingsmuligheten fjernes, mens man i realiteten beholder fengselsstraffen som et ris bak speilet”.

Selv om *Konfliktrådet* i prinsippet støtter departementets forslag, ønsker det også å peke på en annen løsning. Etter rådets syn bør bruk av samfunnsstraff, i betydningen samfunnsnyttig tjeneste, i stor grad erstatte bøtestraffen fordi en slik straff vil ha en mye sterkere og bedre virkning enn bøter – både reaktivt og forebyggende. Sentralt vil være å finne frem til arbeidsoppgaver som er nært forbundet med ulike typer lovbrudd, altså at innholdet i reaksjonen så langt som mulig skal være en logisk konsekvens av lovbruddets art.

Konfliktrådet ser også for seg løsninger der inntekten av det samfunnsnyttige arbeidet som gjennomføres, settes av på et fond som går til aktiviteter som er nært knyttet til spesielle typer lovbrudd. Ved for eksempel trafikkrelaterte lovbrudd kan pengene som den enkelte lovbryter tjener, gå til et fond for trafikkskadde eller til å forebygge trafikkulykker.

Høringsinstanser som *Riksadvokaten* og *Oslo politidistrikt* viser til at Stortinget allerede har sluttet seg til prinsippet om å innføre samfunnsstraff som subsidiær bøtestraff, og kommenterer derfor i hovedsak bare den praktiske gjennomføringen av ordningen. *Riksadvokaten* har likevel følgende generelle merknader:

”Riksadvokaten bemerker likevel at det neppe ville vært heldig om samfunnsstraff var eneste alternativ dersom boten ikke betales. (Noen av formuleringene i høringsnotatet kan forstås i den retning.) Det ville i tilfelle trolig medføre at for en del botlagte ville incitamentet til å betale bli altfor svakt.

Det er også generelt grunn til å fremheve at Kriminalomsorgen trolig vil møte ganske andre problemer når det gjelder gjennomføring av samfunnstjeneste for personer som ikke betaler bøter, enn ved avtjening av samfunnstjeneste for øvrig. Det vil, som også nevnt

i høringsnotatet, gjerne dreie seg om personer med alvorlige rusproblemer, ikke sjelden kombinert med psykiske lidelser, og som er lite motiverte for å gjennomføre samfunnstjeneste. For at ikke ordningen skal komme i miskreditt, og det nødvendige betalingspress opprettholdes, bør det nøye overveies hvordan samfunnstjenesten i disse tilfellene kan gjennomføres. Det er ikke til å komme forbi at det vil kreve en betydelig ressursinnsats om denne omleggingen skal lykkes.”

Kriminalomsorgsregionene sør, sørvest, øst, nordøst og vest og Juss hjelpa i Nord-Norge er skeptiske til eller går imot forslaget.

Både *Kriminalomsorgsregionene sør, øst og vest* viser i sine begrunnelser særlig til straffeloven 2005 § 55 som er vedtatt, men ikke trådt i kraft.

I uttalelsen fra *Kriminalomsorgen region sør* heter det blant annet:

”Vi støtter ikke forslaget om at samfunnsstraff skal erstatte fengsel som subsidiær straff ved bot. Ressursene administrasjon av ordningen krever, vil etter vårt syn ikke stå i forhold til hvor mange som faktisk vil kunne gjennomføre straffen utenfor fengsel.

Etter vårt syn bør det heller tilstrebes at ikrafttredelse av straffeloven 2005 § 55 fremskyndes. Her innføres den endring at den subsidiære straffen bare skal fullbyrdes dersom boten kan betales eller allmenne hensyn taler for det, jf. § 55 første ledd annet punktum. Samtidig må Statens innkrevningssentrals arbeide med å innkreve boten intensiveres. Nordre Vestfold fengsel opplever nå at innsatte som har økonomisk ressurser gjennomfører subsidiær straff, gjerne i sammenheng med ubetinget soning for andre forhold. Dette er dårlig samfunnsøkonomi. Dersom innkreving blir intensivert bør det etter vårt syn være straff nok for de fleste at Statens innkrevningssentral i 10 år vil stå for innkreving av bøkene med mulighet for blant annet lønnstrekk, trygde-
trekk og utleggspant.

Dersom ordningen med subsidiær samfunnsstraff blir innført presiserer vi nødvendigheten av at kriminalomsorgen blir tilført tilstrekkelig ressurser.”

Region sør peker også på praktiske problemer med å gjennomføre subsidiær samfunnsstraff for botlagte som ikke betaler boten. De er ofte rusavhengige med dårlig evne til arbeid og punktlig oppmøte:

”Det er en kjensgjerning at bare en liten andel bøtesonere møter når vedkommende blir innkalt til soning. Nordre Vestfold fengsel Hof avdeling er av de fengslene som har mest erfaring med innkalling av bøtesonere og de erfarer at bare ca 17 % av bøtesonerne møter. En så lav oppmøtehyppighet vitner om at det vil bli problematisk å gjennomføre gjentatte oppmøter i regi av friomsorgen.”

Kriminalomsorgen region øst uttaler:

”Region øst vil peike på at i utkastet til ny straffelov § 55 er adgangen til å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffa når det ikkje let seg gjere å drive inn bota, føreslått skrenka inn i høve til den ordninga me har i dag. Dette gjer at talet på bøtesonarar truleg vil verte redusert når den nye lova trer i kraft. Den ordninga som er føreslått vil vere ressurskrevjande å administrere. Region øst meiner difor at ein bør avvente verknadane av denne lovendringa før ein sett i verk så omfattande tiltak som forslaget inneberer. Region øst vil difor ikkje tilrå at endringane vert sett i verk.”

Kriminalomsorgen region vest tiltrer i hovedsak region øst sin vurdering av endringsforslaget og uttaler videre:

”Fra et prinsipielt ståsted stiller vi spørsmålstegn ved hvilken grad av preventiv effekt samfunnsstraff som subsidiær straff vil ha. Videre ser vi betenkeligheter i forhold til målgruppen for ordningen, vurdert opp mot de krav som stilles for gjennomføring av straff.”

Kriminalomsorgen region nordøst frykter samfunnsstraff som erstatning for fengsel som subsidiær straff vil bli et tidkrevende, ressurskrevende og kostbart system:

”Kriminalomsorgen region nordøst vil innledningsvis bemerke at vi er skeptiske til den foreslåtte endringen. Med den kunnskap kriminalomsorgen har om den gruppen ordningen antas å være aktuell for, frykter regionkontoret at etablering og gjennomføring av samfunnsstraff som erstatning for fengsel som subsidiær straff vil bli et tidkrevende, ressurskrevende og kostbart system.

Tanken på at botlagte skal kunne arbeide for å gjøre opp for seg har i seg selv mye for seg. Region nordøst er videre enig i at ordningen med subsidiær samfunnsstraff i stedet for

fengselsstaff kan være nyttig med tanke på å frigjøre kapasitet i fengslene og at logistikk situasjonen i fengslene med dette kan bli mer forutberegnelig.

Likevel er regionkontoret redd for at omstendighetene rundt den botlagte i tilfellene der gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff er aktuelt vil vanskeliggjøre en smidig og effektiv iverksettelse i tråd med intensjonen. Herunder vises det til at myndighetene på dette tidspunkt etter gjentatte forsøk ikke har lyktes i å inndrive boten. Videre vises det til at samfunnsstraff erfaringsmessig er en krevende straffegjennomføringsform å følge opp — både for den domfelte selv og for kriminalomsorgen. Det er på den bakgrunn grunn til å anta at det i mange tilfeller uansett vil ende med soning av den subsidiære straffen i fengsel som følge av manglende oppmøte eller samarbeid fra den botlagte.

Formålet med den subsidiære straffen ved illeggelse eller idømmelse av bot er først og fremst å gi den botlagte tilstrekkelig motiv til å betale boten. Vi kan ikke se at bruk av samfunnsstraff vil kunne betegnes som en mer egnet subsidiær reaksjon en fengselsstraff i denne forbindelse. Vi kan heller ikke se at bruk av subsidiær samfunnsstraff vil bidra til at boten hovedsakelig betales av lovbrutere med betalingssevne. Inntreden av den subsidiære straffen forutsetter jo manglende betalingssevne og forutgående konstatering av dette.”

Kriminalomsorgen region sørvest oppsummerer sin skepsis til forslaget slik:

- ”Region sørvest er enig i tanken om at de som har vilje men ikke evne til å betale, skal få muligheten til å gjøre opp for seg uten å sone i fengsel.
- Region sørvest etterlyser en prinsipiell diskusjon om hvorfor man gir bøter til personer som ikke kan betale.
- Erfaringen viser at mange betaler når de blir innkalt til soning av bøkene. Det stilles spørsmål ved om samfunnsstraff vil være et tilstrekkelig pressmiddel til å betale, slik ’trusselen’ om fengsel er i dag.
- Forslaget innebærer at botlagte skal samtykke til en subsidiær samfunnsstaff. Region sørvest antar det vil bli en utfordring med tanke på informasjonen som skal gis til botlagte. Hvem skal gi informasjonen og på hvilket tidspunkt skal den gis. Eks

forelegg – dette sendes i posten til botlagte. Hvordan skal informasjonen skje her?

- Friomsorgen har tradisjonelt hatt hovedfokus på ønske om å drive endringsarbeid over tid. Med det nye forslaget kan friomsorgens hovedfokus gå i retning av straffegjennomføring og i mindre grad rehabilitering.
- Region sørvest mener at reglene for 'bøtesonere' i mest mulig grad bør være samlet i egen bestemmelse eventuelt i eget kapittel. De bør ikke plasseres sammen med reglene om 'ordinær' samfunnsstraff.
- Forslaget fremstår som en ressurskrevende ordning for relativt få personer. Det bør kanskje vurderes å etablere en 'enhet light' for bøtesonere – egen åpen enhet – eks. stort hus med vernet arbeidsplass.
- Konsekvensutredningen er mangelfull."

Jusshjelpa i Nord-Norge ser muligheten for at samfunnsstraff skal være med å forsterke det eksisterende skillet mellom ressurssvake og de mer ressurssterke i samfunnet og uttaler videre:

"De 'lavt fungerende innsatte' som ofte ikke vil være aktuelle for samfunnsstraff vil risikere fortsatt å måtte sone sine bøter fullt ut. En litt mer velfungerende person vil dermed kunne slippe unna med 8 timer samfunnsstraff, i motsetning til en person med narkotikaproblemer som må sone 4 døgn for en bot på 2000 kroner. Er det i så fall likebehandling av straffedømte? Jusshjelpa i Nord-Norge er bekymret for at det

vil være de mest ressurssvake som blir idømt fengselsstraff som subsidær straff."

4.3 Departementets vurdering

Departementet ser betenkeligheter ved dagens ordning med subsidær fengselsstraff som i praksis kan gi bøtestraffen preg av gjeldsfengsel, fordi det er personer uten betalingsevne som må sone boten. Ordningen kan således virke sosialt diskriminerende.

Spesielt ille vil det være for personer som ikke har evne til å betale boten, og således ikke har noe reelt valg. I noen tilfeller vil nok familie, venner, ektefelle eller samboer betale boten for å unngå gjeldsfengsel. Kriminalitet for å finansiere boten kan også forekomme. Dette er imidlertid skjevhet som *straffeloven 2005* langt på vei vil avhjelpe, ved at den subsidiære fengselsstraffen bare kan fullbyrdes hvor lovbryteren har betalingsevne, men likevel unnlater å betale eller allmenne hensyn tilsier det.

På denne bakgrunn viderefører departementet forslaget fra høringsnotatet om å gå bort fra dagens ordning og viser til at høringsinstansene er gjennomgående positive til intensjonene med lovforlaget. Flere høringsinstanser har imidlertid tatt til orde for at modellen i høringsnotatet blant annet vil forsinke og komplisere saksbehandlingen. Dette er innspill departementet i stor grad har tatt hensyn til ved utformingen av lovforlaget. Her vises til omtalen i kapittel 8.

5 Fastsetting av den subsidiære straffen

5.1 Departementets forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet redegjør departementet nærmere for de enkelte lovforslagene som er nødvendige for å innføre samfunnsstraff som subsidiær reaksjon hvis botlagte ikke betaler boten.

Om forslaget til endring i straffeloven § 28 uttaler departementet blant annet følgende på side 16–18:

”Skal samfunnsstraff erstatte fengselsstraff som subsidiær straff ved bot, må straffeloven § 28 om fastsetting av subsidiær fengselsstraff i dom på bot endres. Departementet foreslår at bestemmelsen endres slik at det i dommen skal fastsettes en subsidiær samfunnsstraff med et timetall fra to til 120 timer som den botlagte kan samtykke i å gjennomføre dersom boten ikke betales. I tillegg må det fastsettes en gjennomføringstid. En passende gjennomføringstid kan være inntil 120 dager.

Ved fastsetting av subsidiær fengselsstraff bør straffeloven § 25 og § 28 a tredje ledd bokstav b gjelde tilsvarende. Henvisningen til § 28 a innebærer at forholdstallet mellom boten og den subsidiære fengselsstraffen som utgangspunkt bør være 1:2, jf. punkt 2.2 ovenfor. Straffeloven § 25 bør også gjelde tilsvarende ved fastsetting av gjennomføringstid.

Et annet viktig spørsmål er hvilke utmålingsprinsipper den subsidiære samfunnsstraffen bør følge. Ettersom gjennomføringen av den subsidiære samfunnsstraffen skal basere seg på samtykke, kan ikke timetallet settes så høyt at gjennomføringen av samfunnsstraffen fremstår som mer tyngende enn et kortere fengselsopphold. Dette er det ikke uten videre lett å forene med ønsket om å bevare den subsidiære straffens funksjon som betalingspressmiddel. Departementet bemerker samtidig at Statens innkrevingssentral har gode rutiner for effektiv inndrivning av bøtekrav, og at endringsforslaget viderefører ordningen med subsidiær straff som fastsettes allerede når boten blir idømt eller ilagt. Dette bidrar til å sikre at det

ikke blir opp til botlagte selv å velge mellom betaling av boten og gjennomføring samfunnsstraff. Departementet foreslår at 500 kroner i bot normalt bør tilsvare to timer samfunnsstraff og 5000 kroner i bot tjue timer samfunnsstraff. Det bes imidlertid om høringsinstansens syn på hva forholdstallet mellom botens størrelse og antall timer samfunnsstraff bør være.

Slik det her er lagt opp, vil endringen innebære at det ved illeggelsen av en bot på 2000 kroner skal fastsettes en subsidiær samfunnsstraff på åtte timer og en subsidiær fengselsstraff på fire dager. Dette gir et annet forholdstall mellom timetallet og den subsidiære fengselsstraffen enn det som normalt fastsettes ved samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a, hvor antallet samfunnsstrafftimer normalt svarer til antallet subsidiære dager i fengsel.”

Om forslaget til endring i straffeprosessloven § 256 om forelegg uttaler departementet blant annet følgende på side 18:

”Også når en fysisk person ilegges en bot i form av et forelegg skal det fastsettes en subsidiær fengselsstraff som inntreffer om boten ikke blir betalt, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. I dag omfatter den subsidiære straffen bare fengsel. For å gi sammenheng i regelverket foreslås også straffeprosessloven § 256 endret slik at den også åpner for samfunnsstraff som subsidiær straff.”

Om forslaget til endringer i reglene om forenklet forelegg i vegtrafikkloven, tolloven, matloven og fritids- og småbåtloven uttaler departementet blant annet følgende på side 18–19:

”Som nevnt i punkt 2.2 er bot ilagt ved forenklet forelegg straff på samme måte som bot ilagt ved ordinært forelegg. Den subsidiære straffen bør være lik enten boten ilegges ved dom etter straffeloven, forelegg etter straffeprosessloven, eller forenklet forelegg etter regler i spesiallovgivningen. Dette innebærer at også veg-

trafikkloven § 31 b femte ledd, lov om fritids- og småbåter § 42 femte ledd, matloven § 28 sjette ledd og tolloven § 16–9 sjette ledd bør endres slik at det ved illeggelse av forenklet forelegget etter disse bestemmelsene fastsettes en subsidiær samfunnsstraff som et alternativ til fengselsstraffen.”

5.2 Høringsinstansenes syn

Hordaland statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Romerike politidistrikt, Telemark politidistrikt, Politiets Fellesforbund, Kriminalomsorgsregionene nordøst, nord og sørvest og Konfliktrådet slutter seg til departementets forslag i høringsnotatet. *Kriminalomsorgen region nord* bemerker imidlertid at forarbeidene bør presisere at departementets forslag til utmålingsprinsipper bare er ment som et utgangspunkt.

Kriminalomsorgen region sørvest peker på at høringsforslaget skjerper den subsidiære straffen, men ser ingen problemer med dette:

”Forslaget skjerper den subsidiære straffen, da forholdstallet med subsidiær fengselsstraff er kr 1000,- i bot, som gir 2 dager i fengsel, mens forslaget innebærer at kr 500,- i bot, gir to timer samfunnsstraff.

Region sørvest ser ingen problemer med forskjellen, da de fleste vil oppleve soning i fengsel som tynge enn soning i frihet. Forutsetningen er at forslaget ikke kalles subsidiær samfunnsstraff. Forholdstallet vil ellers være forskjellig for to typer samfunnsstraff, noe som er uheldig (’ordinær’ samfunnsstraff - antall timer tilsvarer antall dager i fengsel, mens det nye forslaget innebærer at antall dager i fengsel tilsvarer halvparten av subsidiære samfunnsstrafftimer).”

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund har fått ulike tilbakemeldinger fra sine medlemmer og uttaler:

”Noen støtter forslaget om at 500 kr i bot bør tilsvare 2 timer samfunnsstraff. Det foreligger også forslag om å benytte dagens forholdstall slik at 500 kr i bot tilsvarer 1 dag i fengsel eventuelt 1 time samfunnsstraff. På den annen side foreslås også at 100 kr i bot skal tilsvare 1 time samfunnsstraff.”

Fredrikstad tingrett, Hordaland politidistrikt, Statens innkrevingssentral, Kriminalomsorgsregionene øst og sør og Akershus friomsorgskontor er

skeptiske til eller går imot departementets forslag.

Fredrikstad tingrett uttaler:

”I tillegg bør det vurderes om det er heldig å sette bot på 500 kroner til to timers samfunnsstraff. Dette vil bety at det for de fleste arbeidstakere vil være langt rimeligere å gjennomføre samfunnsstraff enn å betale boten av arbeidsinntekten.”

Hordaland politidistrikt uttaler:

”Hordaland politidistrikt mener det ikke er grunn å fravike det alminnelige prinsipp om at det er samsvar mellom timer samfunnsstraff og antall subsidiære dager i fengsel.

Et svært praktisk eksempel er ordensforstyrrelse på offentlig sted (straffeloven § 350) som i Hordaland politidistrikt straffes med bøter på kr 10.000,-, subsidiært 20 dager fengsel. Et slikt tilfelle vil etter den nye utmålingen gi 40 timer samfunnsstraff som subsidiær straff. En kan ikke se at dette vil fremstå som forholdsmessig, verken når det gjelder det straffbare forhold eller når det gjelder sammenlignet med utmåling av samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a.”

Statens innkrevingssentral uttaler:

”Når det gjelder utmålingsprinsippene for den subsidiære samfunnsstraffen bør disse følge gjeldende regler for utmåling, slik at antallet samfunnsstrafftimer normalt skal svare til antallet subsidiære fengselsdager, jf. straffeloven § 28a. Dette gir en enkel måte å fastsette den subsidiære straffen på. En ordning med fastsettelse av ulike subsidiære dager for hhv. fengselsstraff og samfunnsstraff vil etter vår oppfatning ikke være hensiktsmessig. Hensynet til likebehandling taler dessuten for at utmålingen følger gjeldende regler, også ved ’frivillig’ gjennomføring av samfunnsstraff.”

Kriminalomsorgen region øst uttaler:

”Ordninga med subsidiær straff for bøter skal vere ei oppmoding til den domfelte om å betale bota. Viss den domfelte får ein for god uttelling for samfunnsnyttig teneste, vil denne gjennomføringsforma kunne stå fram som meir attraktiv enn det å skulle betale bota. Det er reist framlegg om at 500 kroner skal tilsvare to timer samfunnsnyttig teneste. For å fremje betalings-

viljen, meiner difor region øst at timetalet bør aukast.”

Kriminalomsorgen region sør uttaler:

”Som påpekt i vedlagte høringsuttalelse fra Ringerike fengsel kan boten bli fastsatt etter tiltaktes inntektsforhold, mens den subsidiære fengselsstraffen fastsettes uavhengig av inntektsforhold. Fastsettelse av subsidiær samfunnsstraff basert på botens størrelse kan derfor virke urimelig.”

Akershus friomsorgskontor uttaler:

”Dersom man tenker seg slik det nå er foreslått; at en time samfunnsstraff tilsvarer kr 250,- pr time, så er det til sammenligning brutto timelønn for en som har kr 450.000,- i brutto årslønn. Dette kan nok virke provoserende på befolkningen og stride mot den allmenne rettsoppfatning, da dette er en svært god ’timelønn’, faktisk bedre enn det for eksempel arbeidslederen i friomsorgen vil ha i timelønn. Akershus friomsorgskontor mener derfor at det bør diskuteres nærmere om forholdstallet bør være noe annerledes.”

Når det gjelder forholdstallet mellom boten og samfunnsstrafftimer, uttaler Toll- og avgiftsdirektoratet følgende:

”Dessuten vil dette kunne påvirke siktede til ikke å betale boten. Vi mener at det i størst mulig grad bør tilstrebes at vedkommende gjør opp for seg i form av betaling, fremfor å iverksette kriminalomsorgen. Samfunnsstraff skal være et alternativ til fengselsstraff og ikke til betaling av bot. Dette oppnås best ved å tilby samfunnsstraff når inndrivelsen av pengekravet har vist seg mislykket.

På denne bakgrunn fraråder vi at tollvesenet skal fastsette den subsidiære samfunnsstraffen.”

Riksadvokaten kan ikke se at høringsnotatet drøfter hvordan avsoningen skal skje hvis *en del av* boten er betalt eller samfunnsstraffen er *delvis* avtjent. Riksadvokaten mener det vil virke urimelig om den subsidiære straffen skal sones fullt ut i disse tilfellene.

Ullersmo fengsel mener det ikke er tilstrekkelig å kreve *bosted* i Norge, men at botlagte også må oppholde seg i Norge over tid, slik at det er realistisk å få gjennomført en eventuell samfunnsstraff.

Fredrikstad tingrett har følgende innspill til *utformingen* av straffeloven § 28 første ledd:

”Fredrikstad tingrett er av den oppfatning at angivelsene i forslag til ny lovbestemmelse bør være i samsvar med straffeloven § 25, slik at straff inntil 120 dager angis i dager. Vi går ut fra at det er det man har ment med henvisning til straffeloven § 25 i § 28 første ledd siste punktum. Fengsel i 41/2 måned er også spesielt i forhold til straffeloven § 25. Det bør vurderes ut fra hvordan straffeloven § 62 nå lyder om ikke den subsidiære fengselsstraffen i straffeloven § 63 bør være inntil seks måneder.

For det annet er det ikke fastsatt noe om antall timer samfunnsstraff som kan idømmes når straffeloven § 63 kommer til anvendelse. Forslag til ny ordlyd i § 28 første ledd:

I dom på bot fastsettes subsidiær samfunnsstraff med et timetall fra to til 120 timer og en gjennomføringstid på 120 dager, som den dømte kan samtykke til å gjennomføre dersom boten ikke betales og den dømte har bosted i Norge. Dersom straffeloven § 63 er gitt anvendelse, kan timetallet fastsettes til inntil 240 timer og gjennomføringstiden inntil 240 dager. I dommen fastsettes også en subsidiær fengselsstraff fra en til 90 dager, eller i de i § 63 nevnte tilfelle, fengsel inntil seks måneder. Den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes dersom den botlagte ikke samtykker i gjennomføring av fengselsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen.

Vi er usikre på om henvisning til § 28 tredje ledd bokstav b og § 25 får noen selvstendig betydning.”

5.3 Departementets vurdering

Et sentralt spørsmål er hvordan kriminalomsorgen skal omregne straffen til bøteteneste. Er det boten eller den subsidiære fengselsstraffen som skal være grunnlaget for omregningen? Og hvordan bør forholdstallet være mellom straffen og bøtetenesten? I høringsutkastet foreslår departementet å omregne *boten* til samfunnsstraff (nå bøteteneste) slik at 500 kroner i bot normalt tilsvarer 2 timer samfunnsstraff. En annen løsning kan være å omregne den *subsidiære fengselsstraffen* til bøteteneste slik at 1 dag fengsel tilsvarer 2 timer bøteteneste.

De ulike alternativene kan i praksis føre til ulike resultater. Dette kan best illustreres ved følgende eksempel:

Samme straffbare forhold, begått samme sted, på samme tid og under samme omstendigheter, men av ungdom uten lønnsinntekt og voksen med lønnsinntekt, kan gi følgende utslag:

- Skoleelev 16 år ilegges 2000 kroner i bot, subsidiært 10 dager fengsel
 - Omregning fra bot gir 8 timer bøteteneste
 - Omregning fra subsidiær fengselsstraff gir 20 timer bøteteneste
- Voksen person i arbeidsforhold ilegges bot på 5 000 kroner, subsidiært 10 dager fengsel
 - Omregning fra bot gir 20 timer bøteteneste
 - Omregning fra subsidiær fengselsstraff gir 20 timer bøteteneste

Etter forslaget er bøteteneste et alternativ til den subsidiære fengselsstraffen – ikke til boten. Botlagte kan samtykke til å gjennomføre fengselsstraffen som bøteteneste. Dette taler etter departementets syn for å omregne bøtetenesten fra fengselsstraffen. Som eksempelet viser, vil dessuten denne beregningsmåten vanligvis være mer rettferdig fordi like tilfeller behandles likt. Som

Ringerike fengsel peker på i høringsuttalelsen, kan nemlig boten bli fastsatt etter botlagtes inntektsforhold, mens den subsidiære fengselsstraffen fastsettes uavhengig av inntektsforhold. Fastsettelse av subsidiær samfunnsstraff basert på botens størrelse kan derfor i noen tilfeller virke urimelig.

Departementet går etter dette inn for at kriminalomsorgen omregner den subsidiære fengselsstraffen – som etter straffeloven § 28 kan være fra en dag til tre måneder – til bøteteneste. Som rettesnor forslår departementet at en dag fengsel tilsvarer to timer bøteteneste. Dette innebærer at kriminalomsorgen fastsetter et timetall for bøtetenesten fra to til 180 timer, som samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen etter § 28. Kriminalomsorgen har derimot ikke myndighet til å fastsette et timetall etter skjønn som bygger på en samlet vurdering av subjektive og objektive kriterier.

Ved flere lovovertrедelser (konkurrens), jf. straffeloven § 63, fastsetter kriminalomsorgen et timetall for bøteteneste fra 2 til 270 timer. Timetallet samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen på 4 ½ måned etter straffeloven § 28.

6 Målgruppe og innhold

6.1 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet uttaler i høringsnotatet på s. 15-16:

”En annen utfordring gjelder målgruppen. Subsidiære bøtesonere i dag har ofte korte dommer – fra 1 til 180 dager. Hovedtyngden soner bøter under 30 dager. Dette legger føringer for innholdet i den subsidiære samfunnsstraffen. Lovbrytere som skal sone subsidiær fengselsstraff, møter dessuten i mindre grad opp til soning enn andre som skal sone fengselsstraff. I gruppen er det videre en stor andel rusmidelmisbrukere, noe som innebærer at oppmøte for og gjennomføring av samfunnsstraff kan by på utfordringer. Dette har betydning når man skal fastsette regler for gjennomføringen og konsekvensene av brudd.

Særtrekkene ved målgruppen skaper behov for å tilpasse de ordinære reglene for samfunnsstraff noe. For det første må det være adgang til å gå under minstetiden på 30 timer, jf. straffeloven § 28 a tredje ledd. For det annet er det behov for å tilpasse reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om gjennomføring av samfunnsstraff. Departementet foreslår å tilpasse reglene i en ny § 59a. Alternativet vil være å tilpasse reglene i de enkelte paragrafene i straffegjennomføringsloven kapittel 5.

Etter at straffeloven 2005 er trådt i kraft vil antakelig målgruppen som skal sone subsidiær samfunnsstraff, være en annen enn etter gjeldende straffelov. Grunnen er at den subsidiære fengselsstraffen da bare skal sones i tilfeller hvor lovbryteren har betalingsevne, men likevel unnlater å betale, eller der allmenne hensyn tilsier det.”

Høringsnotatet inneholder også noen foreløpige tanker om den praktiske gjennomføringen av den subsidiære samfunnsstraffen. Formålet med subsidiær samfunnsstraff ved bot er prinsippet om gjenoppretting. Hensikten er at den botlagte gjør opp for seg gjennom samfunnsnyttig tjeneste ved å utføre samfunnsnyttig tjeneste i regi av friomsor-

gen. Tjenesten kan bestå i oppdrag fra offentlige etater, private selskaper og frivillige og ideelle organisasjoner.

Samfunnsnyttig tjeneste kan ifølge høringsnotatet bestå i å delta i arbeidsgrupper drevet av profesjonelle arbeidsledere/tilsatte i friomsorgen. Et eksempel er SAKO (Vestfold friomsorgskontor) hvor samfunnsstraffdømte deltar i arbeidstreningssgruppe som utfører dugnadsarbeid i kommunene.

I høringsnotatet foreslår departementet en ny § 59a i straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen inneholder tilpasninger til reglene om samfunnsstraff i lovens kapittel 5. Om dette forslaget uttaler departementet blant annet følgende på side 19–21:

”Lovendringsforslagene beskrevet over gjør det nødvendig med enkelte tilpasninger i reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om samfunnsstraff. Dette fordi samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot vil ha et annet hjemmelsgrunnlag og også vil kunne ha et noe annet innhold og omfang enn samfunnsstraff idømt som prinsipal straff. Departementet foreslår en ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven kapittel 5, se forslaget til ny § 59 a nedenfor. I første ledd foreslås angitt hvilke av reglene for innholdet i og gjennomføringen av vanlig samfunnsstraff som skal gjelde for subsidiær samfunnsstraff. I annet ledd foreslås regler for reaksjonen ved brudd og når den subsidiære fengselsstraffen skal måtte sones, se punkt 2.6.2.6.

Forslaget til ny § 59 a første ledd innebærer at straffegjennomføringsloven § 53 om innholdet i samfunnsstraffen skal gjelde også når samfunnsstraffen fastsettes som subsidiær straff ved bot. Departementet legger imidlertid til grunn at hovedinnholdet i straffen som regel vil være samfunnsnyttig tjeneste, jf. § 53 første ledd bokstav a.

Også bestemmelsene om krav til domfelte (§ 54), forebyggende rusforbud (§ 55), undersøkelser mv. (§ 56) og straffavbrudd (§ 57) antas å burde gjelde når samfunnsstraffen fast-

settes som subsidiær straff ved bot. Det antas imidlertid at bestemmelsen om forebyggende rusforbud og undersøkelser mv. vil få liten betydning i praksis.

Forslaget til endring av straffeloven § 28 innebærer at i tilfeller hvor den dømte har samtykket i gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff, skal den subsidiære fengselsstraffen likevel fullbyrdes dersom samfunnsstraffen ikke blir gjennomført.

Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe nærmere om når samfunnsstraffen skal anses som ikke gjennomført. ”

6.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser som *Riksadvokaten*, *kriminalomsorgsregionene*, *Jusshjelpa i Nord-Norge*, *Fagrådet innen Rusfeltet i Norge*, *Advokatforeningen* og *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* peker på at målgruppen er spesiell, og at det er viktig å ta hensyn til dette ved utformingen av reglene for den subsidiære samfunnsstraffen.

Kriminalomsorgen region sørvest uttaler for eksempel:

”Personene antas i stor grad å være tungt belastet med flere bøter pr. person. Mange av dem vil være lite egnet til å gjennomføre samfunnsstraff på grunn av at de ikke er i arbeid eller på skole, og heller ikke har bolig.

Erfaringen viser at de som skal sone subsidiær fengselstraff i mindre grad møter til soning. Denne andelen vil sannsynligvis øke med det nye forslaget.

En stor del av gruppen er rusmisbrukere. Dette vil innebære at det vil bli mange saker vedrørende brudd på samfunnsstraffen, noe som også vil gi seg utslag i statistikken for den ordinære samfunnsstraffen.”

Stine Sofies Stiftelse støtter forslaget hvis ordningen ikke benyttes ved vold og overgrep mot barn.

Forsvarsdepartementet og *Generaladvokaten* har i sine uttalelser tatt opp spørsmålet om den subsidiære samfunnsstraffen også skal omfatte militært personell.

Forsvarsdepartementet peker på at militær straffelov i visse tilfeller angir arrest som alternativ til bøter, se eksempelvis militær straffelov § 13 fjerde ledd, § 104 og § 105. Derfor stiller Forsvarsdepartementet spørsmål om den foreslåtte ordningen også medfører behov for endringer i militær straffelov.

Generaladvokaten har på generelt grunnlag ikke noe å bemerke til departementets forslag, men peker på at enkelte sakstyper egner seg mindre godt til samfunnsstraff:

”Enkelte sakstyper egner seg imidlertid mindre godt til samfunnsstraff. Det har for eksempel ikke vært vanlig å bruke samfunnsstraff ved saker om ulovlig fravær fra militærtjeneste. Da samfunnsstraff ble introdusert som reaksjonsform (den gang benevnt samfunnstjeneste), kom spørsmålet snart opp for Høyesterett. I Rt. 1989 s. 27 uttaler Høyesterett at overtredelse av den militære straffelov bør normalt ikke avgjøres ved samfunnstjeneste. Dette følges opp i Rt. 1991 s. 360 hvor det fremgår at man ikke ville bruke samfunnstjeneste ved overtredelse av militær straffelov til tross for at det forelå en positiv egnethetsvurdering.

I de typiske sakene (ulovlig fravær) kan en begrunnelse være at bruk av samfunnsstraff ville kunne gi et inntrykk av at den ene tjenesteplikten ble byttet ut med en annen, noe som kunne være egnet til å forvirre.

De avgjørelsene som er referert foran skriver seg fra en periode hvor hovedregelen var at det skulle ilegges ubetinget fengsel ved ulovlig fravær fra militærtjeneste. Utmålingspraksis har imidlertid endret seg siden den gang. I følge Rt. 2006 s.1699 er nå hovedregelen betinget fengsel i 14 dager ved første gangs uteblivelse fra førstegangstjeneste. Når det gjelder fravær fra påbegynt tjeneste er det i følge Rt. 2007 s.1468 en forutsetning for ubetinget fengsel at det dreier seg om fravær på over tre uker fra tjenesten.

Bot er ikke ordinært straffalternativ for overtredelser av militær straffelov. Det er imidlertid ikke urealistisk at det kan bli idømt bot ved siden av betinget fengsel. I så fall vil det etter generaladvokatens oppfatning passe dårlig om en slik bot skulle søkes avtjent ved samfunnsstraff, for tilfelle av manglende innbetaling. Man kan også spørre seg om samfunnsstraff ville være en passende subsidiær reaksjon hvis det blir ilagt bot for overtredelse av andre militært relaterte bestemmelser som Vernepliktloven § 48.”

Generaladvokaten anbefaler etter dette at bestemmelsen åpner for unntak, hvis overtredelsens art tilsier en annen reaksjon enn samfunnsstraff.

Det er bare *Toll- og avgiftsdirektoratet* som har kommentert forslaget i høringsnotatet om endrin-

ger i spesiallovgivningen. Toll- og avgiftsdirektoratet uttaler blant annet følgende:

”Det er kun på ett område hvor tollvesenet selv har myndighet til å ilegge subsidiær fengselsstraff, og dette er ved illeggelse av forenklet forelegg etter tolloven § 16–9. Utfyllende bestemmelser er gitt i tollforskriften av 17. desember 2008 § 16–9. Våre merknader er derfor begrenset til dette.”

(...)

”Begrepet er allment kjent for jurister og andre som håndhever straffebestemmelsene. Det vil være unødvendig og kompliserende å innføre en egen benevnelse. Dette til tross for at subsidiær samfunnsstraff i denne henseende vil bære mer preg av å være en oppgjørsmåte enn det tradisjonelle rehabiliterende elementet som dagens ordning er basert på. Innholdet ved gjennomføringen av subsidiær samfunnsstraff vil i det vesentlige være det samme som ved samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a. Videre legges det opp til de samme reglene for gjennomføringen av en samfunnsstraff, jf. forslag til ny straffegjennomføringslov § 59 a.”

(...)

”Som man ser av statistikken ovenfor er det svært mange forenklede forelegg som ilegges årlig (over 15.000 stk.). Videre er det veldig mange av disse som blir ilagt overfor personer som er bosatt i utlandet (for årene 2008 og 2009 var det mellom 4.000–5.000 stk.). Det er imidlertid svært få domfelte som blir sendt til soning (hhv. 25 og 9 stk. for årene 2008 og 2009).

Behovet og nytten for å bytte ut subsidiær fengselsstraff med samfunnsstraff er følgelig veldig liten på dette området. Mindre tollovertreddelser avgjøres på en meget rask og effektiv måte ved illeggelse av forenklet forelegg. Forenklet forelegg kan ilegges når smuglingsforsøk oppdages ved grensepassering. Disse foreleggene skal som hovedregel vedtas på stedet. Dersom siktede på dette tidspunktet skulle bli forespurt om vedkommende var interessert i evt. samfunnsstraff ville dette forsinke og komplisere foreleggsinstituttet. På bakgrunn av den store mengden forenklede forelegg årlig er dette ikke ønskelig. I tillegg kommer at spørsmålet for ca. 4.000–5.000 personer ikke er aktuelt, da disse på dette tidspunktet er bosatt i utlandet.”

Når det forelegges bøter, kan det etter militær straffelov istedenfor fengselsstraff fastsettes et

bestemt antall arrestdager som inntreffer om boten ikke blir betalt, jf. straffeprosessloven § 479 tredje ledd og militær straffelov § 13 tredje ledd. Soning av slik arrest skjer i militært arrestlokale. Ordningen med bøteteneste er imidlertid bare ment som alternativ til fengselsstraff. Bøteteneste vil derfor ikke være aktuelt hvis botlagte er ilagt arrest som subsidiær straff. Det samme gjelder hvor arrest trer istedenfor bøter, jf. for eksempel militær straffelov § 104 og § 105.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til ny § 59a i straffegjennomføringsloven som regulerer innholdet og den praktiske gjennomføringen av den subsidiære samfunnsstraffen.

Kriminalomsorgen region nordøst, Vestfold friomsorgskontor, Fagrådet innen Rusfeltet i Norge, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund og Advokatforeningen støtter forslaget om faste arbeidsledere. *Akershus friomsorgskontor* opplyser at kontoret har tilsatt arbeidsleder og har god erfaring med ledelse av arbeidsgrupper og tilrettelegging av arbeidet for de mest krevende klientene.

Fagrådet innen Rusfeltet i Norge uttaler blant annet:

”Vi støtter særlig opp om ideen med å for eksempel ansette egne arbeidsledere ved kriminalomsorgen, som skal ha særlig oppfølgingsansvar ovenfor denne gruppen. Samtidig vil vi påpeke at det konkrete arbeidet med å sette denne løsningen i system bør tenkes nøye gjennom og i planleggingsfasen inkludere både fagmiljøer innen rus-/psykiatrifeltet og brukermedvirkning gjennom brukerorganisasjonene. Det vi savner i høringsdokumentet er en beskrivelse av hvordan kontakten opp i mot øvrig hjelpeapparat og behandlingstilbud skal ivaretas, for å hjelpe de botlagte med et rusproblem til lettere å kunne finne veien til et normalt liv etter gjennomføring av samfunnsstraff. For både dem selv og samfunnet generelt er det minst like viktig at livet etter straffegjennomføring kommer i mer ordnede former, som at de ’fullfører oppdraget’ og ’gjør opp for seg’. Her har kriminalomsorgen en stor mulighet til å bidra til dette.”

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund er positiv til å tilsette egne arbeidsledere som et supplement til det allerede eksisterende kontaktnettet som består av offentlige og frivillige instanser. Hvis det opprettes arbeidslag av domfelte under ledelse av arbeidsledere, mener forbudet gruppesammensetningen må vurderes nøye for å unngå uheldige sammenstillinger.

Advokatforeningen uttaler blant annet:

”Ansettelse av særskilte innsatsledere med praktisk arbeidserfaring ansees som et av flere viktige virkemidler. Dette vil bidra til å sikre en tett oppfølging av en målgruppe som fra før er utsatt i forhold til egen evne til oppfølging av forpliktelser.”

Kriminalomsorgen region sørvest, Hedmark og Oppland friomsorgskontor og *KROM* er skeptiske til forslaget. *Kriminalomsorgen region sørvest* trekker særlig frem de sikkerhetsmessige utfordringene ved forslaget:

”Det er foreslått å ansette egne arbeidsledere ved friomsorgen, eks 2 stykker i 50 % stilling. Region sørvest stiller spørsmål ved om dette vil være sikkerhetsmessig forsvarlig. Arbeidslederen vil da alltid være alene. De botlagte kan være syke og/eller farlige. Legges det opp til å kartlegge sikkerheten?”

Hedmark og Oppland friomsorgskontor mener forslaget er lite tilpasset situasjonen i distrikts-Norge:

”Hedmark og Oppland friomsorgskontor har i dag en arbeidsleder i 100 % stilling som tar med seg domfelte på samfunnsnyttig tjeneste i Lillehammer, Gjøvik, Hamar, Elverum og Kongsvinger (en dag i uka hvert sted etter behov). Dette fungerer relativt godt, men vi erfarer at det er utfordrende å sette rusmisbrukere i disse gruppene, fordi det begrenser hvilke andre domfelte vi kan ta med. Det skyldes først og fremst at rusmisbrukere ofte har en negativ påvirkning på de andre i gruppa, ved at de snakker om rus og har til dels lav arbeidsinnsats. Videre reagerer andre domfelte på at de framstår som ruset (de kan eksempelvis gå på metadon), mens de selv sliter med å holde seg rusfrie. Den største utfordringen er imidlertid å skaffe oppdrag ute i distriktene til personer som i utgangspunktet ikke er særlig arbeidsføre, og velkjente i lokalmiljøet. Å tilsette to arbeidsledere i 50 % stilling vil ikke kunne dekke det varierende behovet i eksempelvis Trysil, Tynset, Koppang, Otta, Fagernes, Gran eller Ringeby. Siden det ikke er forutsigbart hvor de domfelte bor, er det ikke hensiktsmessig å tilsette arbeidsledere som bor i et av disse tettstedene. At de skal reise til de nevnte stedene fra våre kontorer vil bli for tidkrevende. Antagelig vil det være behov for å ansvarlig-

gjøre de enkelte kommunene til å stille oppdrag til disposisjon. Dette er et arbeid som må gjøres fra sentralt hold, da vi har varierende erfaring med i hvilken grad kommunene føler seg forpliktet til å bidra til gjennomføring av straff.”

KROM uttaler blant annet:

”Ved gjennomføring av samfunnsstraff som subsidier straff ved bot foreslår departementet å ansette egne arbeidsledere ved friomsorgen (høringsnotatet, s. 22).

En slik løsning vil etter KROMs oppfatning medføre at gjennomføring av samfunnsstraff som subsidier straff ved bot blir kvalitativt annerledes enn soning av ordinær samfunnsstraff. *KROM* advarer også mot at arbeidslederne vil få en meget uheldig dobbeltrolle overfor de botlagte ved at lederne etter det foreslåtte skal ivareta både motivasjons- og kontrollfunksjoner.

Det fremgår ikke av høringsnotatet hvilken kompetanse og bakgrunn arbeidslederne skal ha. *KROM* vurderer dette som en betydelig svakhet ved forslaget.”

Jusshjelpa i Nord-Norge setter spørsmålstegn ved en ordning som innebærer at kriminalomsorgen mottar midler for arbeidskraft ved samfunnsstraff. Etablering av faste arbeidsteder i samarbeid med private bedrifter er ifølge *Jusshjelpa* betenkelig, både i forholdet til tanken bak samfunnsstraff (samfunnsnyttig arbeid) og i forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 4 nummer 2.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å utnytte andre driftsenheter innen kriminalomsorgen til gjennomføring av subsidier samfunnsstraff.

Juss-Buss og *KROM* er skeptiske til forslaget. *Juss-Buss* uttaler:

”Det er klart at det kan finnes praktiske fordele ved å fremme samarbeidet mellom friomsorgen og kriminalomsorgen, men *Juss-Buss* mener det er viktig at hensynet til de som gjennomfører straff må komme i første rekke. Selv om det finnes fordeler ved at de som utfører samfunnsstraff jobber ’side om side’ med fengselsinnsatte, er det viktig at valget av arbeidsplass blir vurdert ut fra hva som vil være mest hensiktsmessig for den enkelte. Muligheter for å gjennomføre samfunnsstraffen i allerede etablerte driftsenheter i fengs-

lene, må således ikke føre til at friomsorgen ikke søker å opprette nye og mer hensiktsmessige driftsenheter eller å etablere kontakt med andre samarbeidspartnere.”

KROM har følgende merknad:

”KROM advarer mot en tilknytning til fengslene. På et prinsipielt nivå er det et poeng i seg selv at den subsidiære straffen skal være noe annet enn fengselsstraff. Det fremstår dermed som lite hensiktsmessig å knytte den subsidiære samfunnsstraffen nært opp mot fengslene og arbeidsdriften i tilknytning til disse.

På et praktisk nivå er det grunn til å advare mot en ’konkurranse’ mellom fanger og botlagte. I (lukkede) fengsler er utarbeid gjerne en del av det såkalte progresjonssystemet. I praksis har dette en tendens til å innebære at fangene må gjennom utarbeid som et steg på veien frem til (prøve)løslatelse. Det vil dermed være svært uheldig dersom kvoten for utarbeidende fylles av botlagte som utfører subsidiær samfunnsstraff. Fengslene viser erfaringsmessig en betydelig forsiktighet og tilbakeholdenhet med hensyn til å sikkerhetsklarere fanger for arbeid utenfor fengselsmurene. Det må antas at tilbakeholdenheten delvis skyldes fengslenes frykt for å bli sittende med ansvaret dersom noe skulle gå galt. Dermed foreligger det en reell risiko for at fengslene føler det enklere å fylle kvoten med botlagte ettersom ansvaret for disse er plassert hos andre enn fengsel.”

Høringsinstanser fra kriminalomsorgen er generelt kritisk til eller imot å innføre en fleksibel ordning for når botlagte skal utføre samfunnsnyttig tjeneste. Det uttales blant annet at ordningen er vanskelig å administrere, og at målgruppen antakelig heller har behov for stramme rammer for gjennomføringen snarere enn fleksible rammer. *Kriminalomsorgen region nordøst* uttaler for eksempel:

”Regionkontoret er sterkt imot forslaget om mulighet for ’fleksitid’. Dette vil uthule brudd- og reaksjonssystemet. Det vises til uttalelsen fra Akershus friomsorgskontor hvor det påpekes at klientene synes å vinne på faste rammer. Å legge opp til et system med løsere rammer enn ordinær samfunnsstraff synes lite hensiktsmessig.”

Advokatforeningen, Juss-Buss og KROM er imidlertid positive til forslaget om ”fleksitid”. *KROM* peker på at en slik løsning er konstruktiv, særlig med tanke på at den botlagte kan få god anledning til å kombinere samfunnsstraffen med eget arbeid og/eller skolegang.

Høringsinstanser som blant annet *Riksadvokaten, kriminalomsorgsregionene* og *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* peker på at den foreslåtte ordningen vil kreve en betydelig ressursinnsats. I sin høringsuttalelse uttaler for eksempel *Kriminalomsorgen region nordøst* følgende:

”Med den kunnskap kriminalomsorgen har om den gruppen ordningen antas å være aktuell for, frykter regionkontoret at etablering og gjennomføring av samfunnsstraff som erstatning for fengsel som subsidiær straff vil bli et tidkrevende, ressurskrevende og kostbart system.”

6.3 Departementets vurdering

Flere av høringsinstansene har merknader til innholdet og den praktiske gjennomføringen av den. Dette gjelder for eksempel forslaget om å etablere faste arbeidssteder, bruke fleksitid og utnytte andre driftsenheter i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen vil i tiden fremover forberede hvordan bøtetenesten skal organiseres og gjennomføres på det mer praktiske plan. Høringsuttalelsene vil være nyttige innspill i dette arbeidet.

Stine Sofies Stiftelse går imot bruk av subsidiær samfunnsstraff ved vold og overgrep mot barn. Departementet antar imidlertid at slike lovbrudd er så alvorlige at det normalt ikke er aktuelt å reagere med bot i slike tilfeller. Dermed vil heller ikke ordningen med bøteteneste være aktuell i praksis. Situasjonen kan imidlertid være en annen i mindre alvorlige volds- og overgrepssaker. Spørsmålet er om målgruppen for bøtetenesten i slike saker bør avgrenses etter tilsvarende prinsipper som gjelder for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal kriminalomsorgen ikke innvilge slik gjennomføring hvis det anses utilrådelig, jf. forskrift til straffegjennomføringsloven § 7–3 tredje ledd. Utilrådelighetskriteriet er presisert slik i forskriften:

”I de tilfeller der det aktuelle lovbruddet (...) dreier seg om volds- eller seksualforbrytelser, skal domfelte som hovedregel ikke innvilges

straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dersom domfelte er dømt for volds- eller seksualforbrytelse mot en person som domfelte bodde eller fortsatt bor sammen med, skal straffegjennomføring med elektronisk kontroll ikke innvilges.”

I Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) understreker departementet på side 52 at den som gjennomfører straff med elektronisk kontroll, fullbyrder *ubetinget* fengselsstraff. Domfelte er således dømt for et forhold som kvalifiserer til ubetinget fengselsstraff, i motsetning til bøteteneste hvor botlagte er ilagt en bot for forholdet. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bøteteneste er således ikke sammenlignbare.

Etter departementets syn er det ikke behov for å avgrense mot volds- og overgrepssaker ved

bøteteneste. Når botlagte med betalingsevne kan gjøre opp forholdet ved betaling, bør botlagte uten betalingsevne ha mulighet til å gjøre opp for seg ved bøteteneste. En annen løsning vil bidra til å videreføre de uheldige sidene ved dagens ordning som kan gi bøtestraffen preg av gjeldsfengsel og bidra til sosial diskriminering.

Generaladvokaten foreslår unntak for bot ilagt etter militær straffelov eller andre militært relaterte bestemmelser som for eksempel vernepliktløven § 48. Dette gjelder hvor overtredelsens art tilsier en annen reaksjon enn samfunnsstraff som subsidiær reaksjon. Hensynene bak forslaget tilsier imidlertid etter departementet syn ikke behov for unntak i disse tilfellene. Forutsetningen er at det er reagert med bot og fastsatt en subsidiær fengselsstraff hvis boten ikke betales eller lar seg inndrive.

7 Gjennomføringstid og reaksjoner på brudd

7.1 Departementets forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet at subsidiær samfunnsstraff kan fastsettes fra 2 til 120 timer og at gjennomføringstiden kan settes til inn-til 120 timer. Når det gjelder regler for saksbehandling ved brudd ble det uttrykt følgende i høringsnotatet:

”Departementet går foreløpig inn for at reaksjon på og saksbehandling ved brudd på reglene for gjennomføring av samfunnsstraffen reguleres i straffegjennomføringsloven. Forslaget til ny § 59 a annet ledd i straffegjennomføringsloven legger opp til at ved brudd skal kriminalomsorgen påpeke dette overfor botlagte, klargjøre kravene som gjelder for gjennomføringen og gjøre botlagte kjent med følgerne av gjentatte brudd, jf. første punktum. I dette ligger at botlagte skal gis ytterligere en sjanse til å gjennomføre samfunnsstraffen. Formuleringen ’klargjøre kravene på egnet måte’ er valgt for å gi kriminalomsorgen frihet til selv å bestemme hvordan klargjøringen skal skje, og for å markere at det ikke kreves at domfelte innkalles til innskerpingssamtale som nevnt i § 58 første ledd første punktum. Klargjøring av kravene kan eksempelvis skje per telefon eller i brev.

Dersom bruddet består i at botlagte har begått en straffbar handling, bør det imidlertid være hjemmel for å avbryte straffen uten videre, det vil si uten at botlagte gis en ytterligere sjanse, jf. henvisningen i forslaget til ny § 59 tredje ledd til straffegjennomføringsloven § 59, se annet ledd.

Hva som ellers er følgen av gjentatt brudd, fremgår av forslaget til ny § 59a annet ledd siste punktum: Ved gjentatt brudd kan regionalt nivå i kriminalomsorgen be politiet beslutte fullbyrding av den subsidiære straffen. Bestemmelsen er utformet som en kan-regel. Dette innebærer at kriminalomsorgen ved gjentatt brudd kan velge enten å gi botlagte ytterligere en sjanse til å gjennomføre den subsidiære straf-

fen, eller anse samfunnsstraffen som ikke gjennomført. Departementet forutsetter at politiet, når kriminalomsorgen ber om fullbyrding av fengselsstraffen, treffer beslutning om dette så fremt det foreligger gjentatt brudd.

Departementet legger med dette opp til at dersom samfunnsstraffen ikke gjennomføres, skal spørsmålet om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen behandles og avgjøres av påtalemyndigheten. Dette er også ordningen i dag, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd tredje punktum. I motsetning til ved omgjøring av samfunnsstraff ilagt etter straffeloven § 28 a, legges det ikke opp til domstolsbehandling her.

Dersom fullbyrdelse skal grunnes på at botlagte har begått en ny straffbar handling, bør dette prøves av domstolene. I forslaget til tredje ledd i ny § 59 a i straffegjennomføringsloven, foreslås det derfor å gi straffegjennomføringsloven § 59 første ledd tilsvarende anvendelse. § 59 første ledd gir påtalemyndigheten hjemmel til å bringe saken inn for retten med begjæring om omgjøring i tilfeller hvor den domfelte begår en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden. Bestemmelsen er en kan-regel. Alvoret i de nye forholdene og sammenhengen med bøteforholdene bør være førende for om påtalemyndigheten velger å bringe saken inn for retten eller gi botlagte mulighet for å gjennomføre den subsidiære samfunnsstraffen”

7.2 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgen region nordøst og friomsorgskontorene i Hedmark og Oppland, Akershus, Østfold og Vestfold har sammenfallende syn på behovet for lengre gjennomføringstid enn 120 dager slik høringsforslaget legger opp til. Hedmark og Oppland friomsorgskontor uttaler for eksempel:

”Som det framgår av høringsutkastet vil målgruppen være preget av personer som i mindre grad enn andre møter opp til soning og en stor andel med rusproblematikk. Det framstår i den

sammenheng som lite hensiktsmessig å begrense gjennomføringstiden til 120 dager. Den foreslåtte gjennomføringstiden vil medføre et stort behov for å kunne stanse gjennomføringen når domfelte blir syk eller av andre grunner unnlater å møte opp (jeg kan ikke se at det er lagt opp til en slik hjemmel). Det vil være unødvendig byråkratisk og ressurskrevende for kriminalomsorgen å måtte forholde seg til korte gjennomføringstider som til stadighet må avbrytes for en slik soningsform. Det framstår som mer hensiktsmessig å sette en gjennomføringsperiode på eksempelvis seks måneder, hvor timene skal være gjennomført innen perioden, uten at det blir satt krav til at de skal fordeles jevnt utover.”

Friomsorgskontorene i Østfold og Akershus peker dessuten på at gjennomføringstiden bør ha en nedre grense. *Akershus friomsorgskontor* foreslår en minstetid på 30 dager.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund foreslår at det bør være adgang til å forlenge gjennomføringstiden i særlige tilfeller:

”NFF støtter forslaget om en ramme på 2–120 timer samfunnsstraff med gjennomføringstid på inntil 120 dager som hovedregel. NFF påpeker at hovedregelen bør kunne fravikes slik at domfeltes livssituasjon blir tatt hensyn til og gjennomføringstiden forlenges i særlige tilfeller. Det foreligger et forslag på 5 timer dette for å ha nok tid til kartlegging og relasjonsbygging.”

Når det gjelder reaksjon på brudd har mange høringsinstanser uttalt seg.

Fredrikstad tingrett uttaler:

”I forslaget til ny straffegjennomføringslov § 59a første ledd siste punktum heter det:

Hvis den botlagte på ny bryter fastsatte krav eller vilkår, kan regionalt nivå be politiet beslutte fullbyrding av den subsidiære fengselsstraff.

Slik vi ser det bør det vurderes om det i stedet bør være en henvisning til straffeloven § 28 b. Erfaringen med straffeloven § 28 b viser at det ikke alltid er like klart om vilkårene for samfunnsstraff er brutt. Det er her helt andre problemstillinger enn når man skal konstatere om en bot er betalt eller ikke.”

Kriminalomsorgen region nordøst uttaler:

”Region nordøst mener bestemmelsen i den foreslåtte § 59a ikke bør utformes som en kanregel, da gjentatte brudd skal møtes med konsekvente reaksjoner. Dette er viktig for ikke å undergrave samfunnsstraffens troverdighet og reaksjonssystemet ved brudd. En ulik praktisering av denne adgangen ved friomsorgskontorene vil også kunne føre til ulikebehandling.

Region nordøst ser ikke nødvendigheten av å avbryte samfunnsstraffen (boten) ved nye straffbare handlinger. Situasjonen er ikke sammenlignbar med gjennomføringen av ordinær samfunnsstraff og begrunnelsen for å samordne bruddsaken. Det fremstår videre som lite hensiktsmessig at man som følge av siktelse i ny sak skal stoppe gjennomføringen av botens subsidiære straff. Det er sannsynlig at den resterende subsidiære fengselsstraffen vil akkumuleres og bortfalle ved en samordnings-sak. Til sammenligning avbrytes ikke gjennomføring av bøter i fengsel i påvente av avgjørelse i ny sak.”

Kriminalomsorgen region sørvest uttaler:

”Når det legges opp til at det skal være en egen saksgang for brudd i disse sakene, er det et enda større behov for å endre begrepet til noe annet enn subsidiær samfunnsstraff.

Vil en beslutning om at fengselsstraffen skal sones etter brudd på vilkårene for samfunnsstraffen være et enkeltvedtak som kan påklages?

Brudd som består av at botlagte har begått en straffbar handling – innebærer dette at botlagte må være dømt, siktet eller er det tilstrekkelig at han er mistenkt?”

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund uttaler:

”NFF er uenig i forslaget om at det utarbeides et eget reaksjonssystem for subsidiær samfunnsstraff. Det vurderes som hensiktsmessig at eksisterende reaksjonsformer; muntlig advarsel, innskjerpingssamtale og bruddmelding, også bør gjelder for subsidiær samfunnsstraff.

NFF støtter forslaget om at dersom subsidiær samfunnsstraff ikke gjennomføres, skal spørsmålet om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen behandles og avgjøres av påtalemyndigheten.”

KROM mener blant annet at rettssikkerhetshensyn taler for at domstolen må behandle spørsmå-

let om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen som følge av brudd.

7.3 Departementets vurdering

Høringsinstansene fra kriminalomsorgen etterlyser *lengre* gjennomføringstid enn 120 dager som høringsforslaget legger opp til. Departementet er enig i at målgruppen er preget av personer med alvorlige rusproblemer, ikke sjelden kombinert med psykiske lidelser, som ofte kan være lite motiverte for å gjennomføre bøteteneste. Det vil derfor være lite formålstjenlig å begrense gjennomføringstiden til 120 dager. Den korte gjennomføringstiden som er foreslått i høringsnotatet, vil medføre et stort behov for å kunne stanse gjennomføringen når domfelte bryter reglene for gjennomføring, blir syk eller av andre grunner unnlater å møte opp. Det vil være ressurskrevende for kriminalomsorgen å forholde seg til korte gjennomføringstider som ofte må avbrytes.

Departementet er enig i behovet for lengre gjennomføringstid, hvor timene skal være gjennomført innen perioden og uten krav til hyppige fremmøter. Hensynet til en effektiv gjennomføring taler dessuten for å sette en *nedre* grense for gjennomføringstiden. For å imøtekomme praktiske behov foreslår departementet en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder. Ved flere lovovertridelser kan kriminalomsorgen fastsette gjennomføringstiden fra 20 dager til 9 måneder.

Ved ordinær samfunnsstraff skal de pålagte timene fordeles jevnt over hele gjennomføringstiden, jf. retningslinjer til straffegjennomføringsloven med forskrift pkt. 5.1. Pålagte timer og gjennomføringstid samlet utgjør den frihetsinnskrenkingen som retten har pålagt. Ved bøteteneste vil dette være annerledes. Her er det sentrale at domfelte gjennomfører de pålagte timene uten at gjennomføringstiden nødvendigvis benyttes fullt ut.

Bøtetenesten er avsluttet når siste timen er gjennomført, selv om ikke gjennomføringstiden har utløpt. Departementet gir nærmere bestemmelser i underliggende regelverk om fastsettingen av timetall og gjennomføringstid.

Riksadvokaten stiller spørsmål om hvordan gjennomføringen skal skje hvis en del av boten er betalt eller en del av samfunnsstraffen (nå bøtetenesten) er avtjent. Ordningen må være slik at en botlagt skal ha mulighet til å betale boten selv om gjennomføringen av bøtetenesten er iverksatt. Departementet vil komme tilbake til den praktiske håndteringen av delbetaling og delgjennomføring i underliggende regelverk.

Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår. Hvis den botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter vilkårene, skal kriminalomsorgen påpeke bruddet, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd.

Tre forhold kan føre til at botlagte likevel må gjennomføre den subsidiære straffen i fengsel:

- Botlagte trekker samtykket tilbake
- Botlagte bryter vilkårene for bøtetenesten
- Botlagte begår ny kriminalitet

Inntreffer noen av disse forholdene, vil det være nærliggende å bruke reglene om tilbakeføring av domfelte som gjennomfører straff utenfor fengsel, fremfor reglene om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff ved samfunnsstraff. Grunnen er at bøteteneste foreslås som en straffegjennomføringsform og ikke en straffereaksjon. Ved gjentatte brudd på vilkår eller forutsetninger for bøtetenesten, eller hvis det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unnlate seg gjennomføringen, foreslår derfor departementet at bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i straffegjennomføringsloven § 14 sjette og sjuende ledd bør gjelde tilsvarende.

8 Tidspunktet for samtykke og saksbehandlingen

8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet uttaler i høringsnotatet på s. 16:

”Samfunnsstraff kan etter forslaget bare gjennomføres dersom domfelte samtykker. Bestemmelsen vil ellers trolig være i strid med tvangsarbeidsforbudet i EMK artikkel 4, jf. redegjørelsen i pkt. 2.5. Retten må derfor også fastsette en subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at botlagte ikke samtykker i å gjennomføre samfunnsstraff. Den subsidiære fengselsstraffen vil dessuten måtte fullbyrdes dersom samfunnsstraffen ikke gjennomføres, se nedenfor om forslaget til ny § 59 a i straffegjennomføringsloven.

Et sentralt spørsmål er når domfelte skal samtykke i samfunnsstraffen. Aktuelle tidspunkter er når retten (dom) eller påtalemyndigheten (forelegg) fastsetter straffen, når påtalemyndigheten eller annen som har myndighet, gir ordre om fullbyrdelse, eller når kriminalomsorgen innkaller til soning.

Samtykket kan bli mer gjennomtenkt og 'reelt' hvis botlagte først samtykker når det er konstatert at boten ikke er betalt eller ikke lar seg inndrive, og gjennomføring av subsidiær straff dermed blir aktuelt. Effektivitetshensyn og hensynet til mest mulig like regler for begge typer samfunnsstraff tilsier trolig at samtykket likevel innhentes allerede når boten idømmes eller ilegges. Dersom botlagte trekker samtykket, ansees dette som brudd slik at straffen må gjennomføres i fengsel. Vi ber om høringsinstansenes syn på når samtykket bør gis.”

Om forslaget til endring i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd om fullbyrding av bøter uttaler departementet blant annet følgende på side 19:

”Skal samfunnsstraff erstatte fengselsstraff som subsidiær straff ved bot, nødvendiggjør det endring av straffeprosessloven § 456 fjerde ledd andre punktum som bestemmer at den subsidiære fengselsstraffen skal sones hvis ikke boten betales eller lar seg inndrive.

I dag er ordningen slik at når bøter ikke blir betalt og Statens innkrevingssentral ikke klarer å tvangsinn drive dem, sender SI anmodning til politiet om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes. Vedtak om soning av den subsidiære fengselsstraffen treffes av politiet, jf. § 456 fjerde ledd tredje punktum. Politiet stempler dommen med fullbyrdelsesordre og sender den til kriminalomsorgen til avsoning. Departementet går foreløpig inn for at politiet også skal ha myndighet til å gi ordre om gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff.”

8.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på når botlagte skal samtykke til å gjennomføre samfunnsstraffen.

Hordaland statsadvokatembeter, Romerike politidistrikt, Kriminalomsorgsregionene nord, sør og sørvest, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, Politiets Fellesforbund og Advokatforeningen går inn for at botlagte gir samtykke når boten ilegges ved dom eller forelegg. For eksempel begrunner *Romerike politidistrikt* standpunktet med at det medfører en ekstra arbeidsprosess for politiet og forsinker iverksettelsen, hvis samtykke skal innhentes etter at anmodning om fullbyrding er oversendt fra Statens innkrevingssentral.

Etter *Konfliktrådets* mening bør samtykket innhentes ved illeggelse av boten. Så kan spørsmålet om samtykke tas opp igjen senere, hvis det blir aktuelt å gjennomføre den subsidiære straffen.

Da gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff forutsetter samtykke, som kan trekkes tilbake, mener *Riksadvokaten* det neppe er påkrevd å innhente samtykke allerede ved vedtakelsen av forelegget eller forkynnelsen av dommen. Riksadvokaten uttaler videre:

”Som departementet påpeker, tilsier imidlertid sterke effektivitetshensyn at botlagte oppfordres til å gi sitt samtykke allerede ved vedtakelsen eller forkynnelsen, og riksadvokaten støtter dette forslaget.”

Hordaland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Telemark politidistrikt, Statens innkrevningssentral, Kriminalomsorgsregionene øst og nordøst, KROM og Juss-Buss foreslår å innhente samtykke først når det blir aktuelt å gjennomføre den subsidiære samfunnsstraffen.

Om tidspunktet for samtykke uttaler *Toll- og avgiftsdirektoratet*:

”Tidspunktene som gjenstår å vurdere er når påtalemyndigheten eller annen som har myndighet, gir ordre om fullbyrdelse, eller når kriminalomsorgen innkaller til soning. Vi er enig med dere i at samtykke kan bli mer gjennomtenkt og ’reelt’ hvis botlagte først samtykker når det er konstatert at boten ikke er betalt og ikke lar seg inndrive, og gjennomføring av subsidiær straff dermed blir aktuelt. Vi vil derfor anbefale tidspunktet for når kriminalomsorgen innkaller til soning. Særlig gjelder dette på tollvesenets område da det er så få domfelte som blir sendt til soning.”

Det er særlig *Hordaland politidistrikt, Statens innkrevningssentral og Kriminalomsorgen region nord* som har uttalt seg om forslaget til endringer i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd.

Hordaland politidistrikt uttaler blant annet:

”Endringen som foreslås inntatt i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd, vil innebære at saken sendes mellom SI, politiet og Kriminalomsorgen opptil flere ganger før den subsidiære straffen kan gjennomføres. Dette vil innebære betydelig fare for forsinkelser, og forslaget vil medføre merarbeid for alle tre instanser. Hordaland politidistrikt er av den oppfatning at det ikke er nødvendig at politiet treffer ytterligere vedtak om iverksettelse av henholdsvis samfunnsstraff og fengsel som subsidiær straff. Vedtaket om iverksettelse av straffen som treffes ved rettskraftig avgjørelse, må anses å dekke både bot og subsidiær straff.

Etter 01.04.10 ble ovennevnte særlig aktualisert, da Kriminalomsorgen overtok ansvaret for innkalling til soning mv. At SI må sende bøter som ikke lar seg inndrive først til politiet for vedtak om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff, som deretter sender saken til Kriminalomsorgen for innkalling og gjennomføring, fremstår som lite effektivt.

(...)

Hordaland politidistrikt foreslår derfor at det i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd presiseres at SI sender saken direkte til Kriminal-

omsorgen for fullbyrding dersom boten ikke lar seg inndrive.”

Statens innkrevningssentral har følgende merknader:

”I høringsnotatet pkt. 2.6.2.4 går departementet foreløpig inn for at politiet skal ha myndighet til å gi ordre om gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff. Vi vil påpeke at det vil skje en ytterligere effektivisering dersom SI gis myndighet til å beslutte soning. SI kan da oversende beslutningen direkte til kriminalomsorgen, og soningsattest ved gjennomført soning sendes direkte fra kriminalomsorgen til SI.”

Også *Kriminalomsorgen region nord* foreslår endringer i saksgangen og myndighetsfordelingen mellom politi- og påtalemyndighet, kriminalomsorgen og Statens innkrevningssentral.

8.3 Departementets vurdering

For å oppnå en smidigere saksbehandling har departementet vurdert *en annen lovteknikk* enn den som er foreslått i høringsnotatet. Istedenfor en ordning med bot, subsidiær samfunnsstraff og atter subsidiær fengselsstraff, går departementet i forslaget her inn for at kriminalomsorgen skal kunne overføre botlagte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel etter mønster av for eksempel straffegjennomføringsloven § 16.

Ordningen innebærer at domstolen og andre som ilegger bot, fastsetter den subsidiære *fengselsstraffen* i dommen eller forelegget på samme måte som i dag. Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Vedtak om soning treffes av politiet. Ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen forespør kriminalomsorgen om botlagte isteden samtykker til å gjennomføre straffen som bøteteneste utenfor fengsel. En fordel ved samtykke på innkallingstidspunktet er at samtykket er mer gjennomtenkt og ”reelt” enn samtykke på et tidligere trinn i prosessen. Hvis botlagte samtykker og har bosted og opphold i Norge, beslutter kriminalomsorgen at fengselsstraffen skal gjennomføres som bøteteneste. Kriminalomsorgen fastsetter deretter timetall og gjennomføringstid for bøtetenesten.

Denne fremgangsmåten vil lette saksbehandlingen betydelig for dem som skal administrere ordningen i praksis. Modellen er også lovteknisk mye enklere da det ikke er nødvendig å endre blant annet vegtrafikkloven, matloven, tolloven, og småbåtloven med underliggende regelverk slik som foreslått i høringsnotatet. Reglene for bøteteneste vil således være samlet i straffegjennomføringsloven istedenfor å være spredt på flere lover.

Siden departementets forslag innebærer at kriminalomsorgen gis kompetanse til å omgjøre straffereaksjonen fengsel til en annen straffegjennomføringsform, bør ikke benevnelsen være "samfunnsstraff", idet det er en straffart det tilligger domstolene å idømme. Departementet har derfor vurdert benevnelsene "samfunnsnyttig tjeneste" eller "bøteteneste" for den nye straffegjennomføringsformen, og har kommet til at "bøteteneste" vil være mest treffende.

Etter dette foreslår departementet å innføre en ordning hvor den som ikke evner å betale boten, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøteteneste utenfor fengsel. Botlagte uten betalingsevne kan således gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste. Bøtetenesten avløser ikke fengsel som subsidiær straff, men gir botlagte muligheten til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel. Departementet foreslår å

hjemle ordningen med bøteteneste i ny § 16a i straffegjennomføringsloven.

Høringsinstanser som *Romerike politidistrikt*, *Kriminalomsorgsregionene øst, nord og sørvest* og *KROM* ønsker imidlertid et annet navn for å gi et tydelig signal om at subsidiær samfunnsstraff er noe annet enn samfunnsstraff som primær straff.

Etter dette foreslår departementet *tre lovendringer*. For det første et nytt fjerde ledd i straffegjennomføringsloven § 10 som definerer den nye straffegjennomføringsformen bøteteneste. For det andre ny § 16a i straffegjennomføringsloven som regulerer gjennomføringen av bøtetenesten. For det tredje en presisering i straffeloven § 26 om at nærmere regler om bøteteneste er gitt i særskilt lov (dvs. straffegjennomføringsloven).

Forslaget inneholder også en *hjemmel* for departementet til å gi nærmere regler om bøtetenesten, herunder blant annet fastsetting av time-tall, innholdet og gjennomføringen, og avbrudd.

Etter departementets syn ivaretar forslaget justiskomiteens ønske om endring slik at den subsidiære straffen ved bot ikke bare er fengselsstraff. Bøtetenesten opprettholder den subsidiære straffens funksjon som pressmiddel, samtidig som den fremstår som like tyngende som et kortere fengselsopphold.

9 Undersøkelse av offentlig forsvarer – straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd

Ved lov 29. juni 2007 nr. 84 vedtok Stortinget nødvendige endringer for å bringe reglene i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 om kommunikasjonskontroll med advokater som ikke er offentlige forsvarere, i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.

Ved en forglemmelse ble ikke bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum om undersøkelse ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor offentlig forsvarer

endret tilsvarende. Det er ingen saklig grunn til å skille mellom offentlig forsvarer og advokat her, slik at sivilrettslige advokater kan kontrolleres etter § 27, mens de er beskyttet på samme måte som offentlig forsvarer og offentlig myndighetsrepresentant ved besøkskontroll etter § 31 sjette ledd.

Departementet foreslår derfor å endre § 27 tredje ledd ved å bytte ut ”offentlig forsvarer” med ”advokat” i første punktum.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet foreslår lovendringer som innebærer at botlagte kan samtykke til å gjennomføre subsidiær fengselsstraff som bøteteneste, hvis boten ikke betales. Som omtalt over, antar departementet at bøteteneste ofte vil være en mer egnet og rettferdig subsidiær reaksjon enn fengsel, og en slik ordning vil dessuten frigi fengselsplasser.

Bruk av bøteteneste vil øke friomsorgskontorenes oppgavemengde. Kostnaden pr. samfunnsstraffsak er vanligvis 30 000–40 000 kroner per sak eller om lag 350–400 kroner per time. Merkostnaden for friomsorgskontorene anslås å kunne utgjøre inntil 20 millioner kroner per år. I oppstartsåret vil det påløpe om lag 4 millioner kroner til engangsutgifter og IKT-investeringer.

Som omtalt tidligere, vil forslaget redusere behovet for fengselsplasser. Det daglige middel-tall for bøtesonere i fengslene i 2009 var 95. Dette tilsvarer 101 fengselsplasser med 94 % belegg. Mens en fengselsplass med lavere sikkerhetsnivå i 2009 i gjennomsnitt kostet om lag 0,5 millioner kroner, kostet en fengselsplass med høyt sikkerhetsnivå om lag 0,83 millioner kroner.

Gitt en gjennomsnittlig kostnad på ca. 0,6 millioner kroner per plass per år, koster det kriminalomsorgen om lag 60 millioner kroner å gjennomføre bøteteneste for bøtesonere. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at bøteteneste etter forslaget bare kan benyttes hvis domfelte samtykker, og at den subsidiære fengselsstraffen dessuten må fullbyrdes hvis bøtetenesten ikke gjennomføres.

Forslaget kan medføre at færre bøter blir betalt. I perioden 2004–2007 ble mellom 9,5 til 22,9 millioner kroner innbetalt etter at soningsanmodning var sendt. Eksempelvis vil 10 % reduksjon i innbetalt beløp etter at soningsanmodning er sendt, redusere innbetalingene med 1–2 millioner kroner.

Et av fortrinnene ved straffegjennomføring utenfor fengsel vil være at det ikke forårsaker noe oppbrudd i den botlagtes liv. Siden skolegang og yrkesaktivitet kan fortsette som før, familie og venner i mindre grad enn i dag vil betale boten og færre botlagte vil oppta lån eller finansiere boten gjennom kriminelle handlinger, vil etter departementets vurdering forslaget ha en positiv samfunnsøkonomisk konsekvens.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Endringer i straffeloven

Til § 26

Endringen presiserer at nærmere regler om bøteteneste er gitt i særskilt lov (dvs. straffegjennomføringsloven). Om bakgrunnen for endringen, se kapittel 8.

11.2 Endringer i straffegjennomføringsloven

Til § 10 nytt fjerde ledd

Endringen er en nødvendig konsekvens av å innføre bøteteneste som alternativ til fengsel, hvis botlagte ikke betaler boten. Nytt fjerde ledd supplerer oppregningen av gjennomføringsformer i og utenfor fengsel.

Til ny § 16a

Bestemmelsen i *første ledd* innebærer at botlagte kan samtykke til å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøteteneste. Kriminalomsorgen plikter å forespørre botlagte om samtykke ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen. Ved samtykke beslutter kriminalomsorgen at fengselsstraffen skal gjennomføres som bøteteneste, hvis botlagte har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden. Hvis botlagte trekker samtykket, anses dette som brudd slik at botlagte likevel må gjennomføre straffen i fengsel.

Etter *annet ledd* fastsetter kriminalomsorgen timetall for bøtetenesten. I praksis innebærer dette at kriminalomsorgen omregner den subsidiære fengselsstraffen – som kan være fra 1 dag til 3 måneder – til bøteteneste. Som rettesnor forslår departementet at 1 dag fengsel tilsvarer 2 timer bøteteneste. Dette innebærer at kriminalomsorgen fastsetter et timetall for bøtetenesten fra 2 til 180 timer. Dette samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen etter straffeloven § 28. Kriminalomsorgen har derimot ikke myndighet til å fastsette et timetall etter skjønn som bygger på en samlet vurdering av subjektive og objek-

tive kriterier. I tillegg til timetallet for bøtetenesten fastsetter kriminalomsorgen en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder.

Ved flere lovovertridelser (konkurrens), jf. straffeloven § 63, kan kriminalomsorgen fastsette

- et timetall for bøtetenesten på inntil 270 timer, og
- en gjennomføringstid for bøtetenesten på inntil 9 måneder.

Timetallet for bøtetenesten samsvarer med rammene for den subsidiære fengselsstraffen på 4 ½ måned etter straffeloven § 28.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om fastsetting av timetall og gjennomføringstid for bøtetenesten.

Hvis botlagte er ilagt flere bøter, må botlagte gjennomføre bøkene hver for seg. Så vidt mulig bør imidlertid kriminalomsorgen sørge for at botlagte kan gjennomføre bøkene i sammenheng. I praksis vil det ofte være aktuelt å fastsette en samlet gjennomføringstid for bøkene. Dette vil bli nærmere regulert i forskrift.

Tredje ledd regulerer innholdet av bøtetenesten og fastslår hvilke regler i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om samfunnsstraff som også skal gjelde for bøtetenesten. Tilpasningene er nødvendige fordi bøtetenesten har et annet hjemmelsgrunnlag og dessuten kan ha et noe annet innhold og omfang enn samfunnsstraff idømt som prinsipal straff. Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår.

Hvis botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av tredje ledd, skal kriminalomsorgen etter *fjerde ledd* påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd. I dette ligger at botlagte skal få en ytterligere sjanse til å gjennomføre bøtetenesten. Formuleringen ”å klargjøre kravene på egnet måte” er valgt for å gi kriminalomsorgen frihet til selv å bestemme hvordan klargjøringen skal skje, og for å markere at kriminalomsorgen ikke må innkalle botlagte til innskjerpingsamtale slik som for samfunnsstraff, jf. § 58 første ledd første punkt-

tum. Kriminalomsorgen kan for eksempel klare kravene ved telefonsamtale eller i brev.

Botlagte kan ikke hindre brudd ved å gjøre seg utilgjengelig for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen må imidlertid ha forsøkt å oppnå kontakt med botlagte. Dette prinsippet er fastslått av Høyesterett i en kjennelse gjengitt i Rt. 2003 side 152. Kjæremålsutvalget fant at det ikke var påkrevd at den prøveløslatte hadde møtt til innskjerpingssamtale, ved vilkårsbrudd etter nye vilkår. Da den prøveløslatte var sterkt å bebreide for at han var ukjent med innkallingen til innskjerpingssamtale og med fastsatt meldeplikt, utelukket hans uvitenhet ikke gjeninnsetting.

Etter *femte ledd* får bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 sjette og sjuende ledd tilsvarende anvendelse på bøteteneste. Tilbakeføring kan skje ved gjentatte brudd på fastsatte vilkår eller forutsetninger, eller hvis det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen.

På samme måte som for samfunnsstraff, kan leder av friomsorgskontor etter femte ledd vedta å avbryte straffegjennomføringen, slik at ikke gjennomføringstiden løper ut uten at den botlagte i realiteten gjennomfører straffen, jf. straffegjennomføringsloven § 58 tredje ledd. Gjennomføringstiden løper således ikke så lenge gjennomføringen er avbrutt. Departementet gir nærmere regler om avbrudd i forskrift.

Bestemmelsen i *sjette ledd* inneholder krav om forskriftsregulering av bøtetenesten. Departementet gir forskrift med nærmere regler om fast-

setting av timetall, innholdet og gjennomføringen, og avbrudd. Oppregningen er ikke uttømmende.

Om bakgrunnen for endringen, se kapittel 3.

Til § 27 tredje ledd

Endringen er en nødvendig følge av lov 29. juni 2007 nr. 84 hvor "offentlig forsvarer" er byttet ut med "advokat" for å bringe reglene om kommunikasjonskontroll i straffegjennomføringsloven §§ 30–32 i samsvar med EMK artikkel 8.

Om bakgrunnen for endringen, se kapittel 4.

11.3 Ikraftsetting

Endringene i straffeloven 1902 § 26 og straffegjennomføringsloven § 10 nytt fjerde ledd og ny § 16a forutsetter at kriminalomsorgen utarbeider underliggende regelverk og forbereder hvordan bøtetenesten skal organiseres og gjennomføres på det mer praktiske plan, før endringene kan tre i kraft.

Endringen i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum forutsetter ingen tilpasninger og kan tre i kraft straks.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)

I

I straffeloven 20. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 26 skal lyde:

De nærmere reglene om gjennomføring av fengselsstraff, *subsidiær fengselsstraff som bøteteneste*, samfunnsstraff, strafferettslige særreaksjoner og forvaring gis ved særskilt lov.

II

I straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 gjøres følgende endringer:

§ 10 nytt fjerde ledd skal lyde:

Subsidiær fengselsstraff fastsatt etter straffeloven § 28, kan gjennomføres som bøteteneste etter § 16a.

Ny § 16a skal lyde:

§ 16a *Gjennomføring av subsidiær fengselsstraff ved bøteteneste*

Dersom den som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff fastsatt i dom, forelegg eller forenklet forelegg samtykker til det, kan kriminalomsorgen beslutte at den subsidiære fengselsstraffen skal gjennomføres ved bøteteneste. Gjennomføring ved bøteteneste forutsetter at den botlagte har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden. Kriminalomsorgen skal forespørre botlagte om samtykke ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen.

Dersom vilkårene for bøteteneste er til stede, fastsetter kriminalomsorgen et timetall for bøtetenesten fra 2 til 180 timer og en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder. Dersom straffeloven

§ 63 er brukt, kan kriminalomsorgen fastsette et timetall for bøtetenesten på inntil 270 timer og en gjennomføringstid på inntil 9 måneder.

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i bøtetenesten innenfor de rammene som er fastsatt i dom på bot eller i forelegg. § 53 første og tredje ledd, § 54 første ledd bokstav a til c og e, annet og tredje ledd, og § 57 gjelder tilsvarende. Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og vilkår.

Dersom den botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av tredje ledd, skal kriminalomsorgen påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd.

Ved gjentatte brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 sjette og sjuende ledd. Kriminalomsorgen kan avbryte gjennomføringen.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om bøtetenesten, herunder blant annet fastsetting av timetall, innhold og gjennomføring, og avbrudd.

§ 27 tredje ledd første punktum skal lyde:

Undersøkelse etter første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor *advokat* og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare finne sted i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

III

Loven del I og endringene i straffegjennomføringsloven § 10 nytt fjerde ledd og ny § 16a gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Endringen i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum trer i kraft straks.

