



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

DERES REF.:
16/7844 ES SSA/bj

VÅR REF.:
2016/02130-025 RTO006
151

DATO:
21.03.2017

HØRING – STRENGERE STRAFFER FOR FLERE LOVBRUDD OG ENDRINGER I UTMÅLINGEN AV OPPREISNINGSERSTATNING

1 Oversikt

Det vises til departementets høringsbrev 19. desember 2016 vedlagt høringsnotat om ovennevnte (Snr. 16/7844). Høringsfristen var 20. mars d.å., og en beklager at fristen er oversittet.

I høringsnotatet foreslås flere lovendringer som tar sikte på å skjerpe straffen i tilfeller der en gjerningsperson har begått flere straffbare forhold som pådømmes samtidig, herunder en økning av maksimumsstraffen i slike konkurrenstilfeller. Den hovedbegrunnelse som er gitt for forslagene, foranlediger enkelte overordnede synspunkter herfra, herunder om betydningen av at man står overfor verdivalg, av straffens begrunnelse, av norsk kultur og rettstradisjon og behovet for endringer i straffenivået (punkt 2). Deretter kommenteres de enkelte lovforslag om skjerpet straff i konkurrenstilfeller (punkt 3). Avslutningsvis behandles forslaget til endringer i reglene om oppreisning (punkt 4).

2 Overordnede synspunkter av betydning for spørsmålet om et høyere straffenivå i konkurrenstilfeller

2.1 Høringsnotatets begrunnelse for et høyere straffenivå – betydningen av at man står overfor verdivalg

Hovedbegrunnelsen for lovendringsforslagene fremgår av punkt 2.4 i høringsnotatet. Utgangspunktet er enigheten som ble etablert mellom Fremskrittspartiet og Høyre i Sundvollen-erklæringen, der det heter at regjeringen vil

"[h]eve straffenivået der gjerningspersonen har begått flere straffbare forhold".

Denne målsettingen "reflekterer et synspunkt om at dagens straffenivå ikke i tilstrekkelig grad reflekterer alvoret og grovheten i å begå gjentatt eller omfattende kriminalitet".

Det fremholdes deretter at det kan argumenteres for en mer forholdsmessig straffutmålingspraksis særlig i saker som gjelder "integritetskrenkelser av flere fornærmede", men også "gjentatt vinningskriminalitet og andre lovbrudd" trekkes frem. I tilknytning til dette heter det at mindre utslag i straffutmålingen av den enkelte lovovertrædelse når flere forhold pådømmes i konkurrans, "kan oppfattes som at fornærmede har et svakere strafferettslig vern, eller samfunnet uttrykker mindre klander, overfor gjerningspersoner som allerede har begått lovbrudd av tilsvarende grovhet". En slik tilnærming er etter riksadvokatens syn mindre treffende og på grensen til misvisende. Straffen er som kjent reaktiv, og det eneste egentlige "vern" den kan gi, er av generelle interesser, og med sikte på fremtiden. Vernet oppnås gjennom straffens ulike funksjoner, herunder dens prevensjonseffekt og den normdannelse som kan skje ved at straffen kommuniserer samfunnets verdier. Utmåles det en streng straff for flere lovbrudd, er det for øvrig vanskelig å se at det på noen måte signaliserer at angrepet på den aktuelle interesse aksepteres av rettssystemet, selv om det gis en såkalt kvantumsrabatt. Dette uttrykket – som benyttes flere steder i høringsnotatet – er for øvrig også misvisende, og forutsetter et kumulasjonsprinsipp som norsk strafferett aldri har bygget på.

Høringsnotatets punkt om hovedbegrunnelsen for straffskjerpelse slår videre fast at grunnleggende prinsipper for straffutmåling tilsier at straff utmåles etter en totalbedømmelse hvor også gjerningsmannens person spiller inn, før det fastslås at det "likevel er et politisk spørsmål å fastlegge hvilket straffenivå en slik totalbedømmelse skal skje på bakgrunn av". Avslutningsvis heter det så:

"Selv om det kan være usikkert hvilke preventive virkninger en straffskjerpelse vil ha, er riktig straffenivå i høy grad et verdispørsmål som ikke fullt ut kan besvares med straffens nytteeffekter."

Riksadvokaten legger til grunn at standpunkter til hvilke straffetrusler og hvilket straffenivå vi skal ha, langt på vei vil ha preg av verdistandpunkter som ikke så lett lar seg begrunne på en uomtvistelig måte. Men det utelukker ikke at man bør forsøke å gjøre rede for de forutsetninger og verdier valgene bygger på. Begrunnelser tvinger til refleksjon, og bevisstgjøring om grunnlaget for standpunkter til strafferammer og straffutmålingsnormer har betydning for samfunnsdebatten og hvordan den arter seg. Dette vil i sin tur kunne bidra til å hindre at kriminalpolitikken blir statisk av gammel vane, eller at den endres gjennom uoverveide strømninger.

På denne bakgrunn synes det å være grunn til å peke på noen hovedtrekk ved straffens begrunnelser og betydningen av disse for fastleggelse av straffenivået (punkt 2.2). Videre behandles betydningen av norsk rettstradisjon og kultur, og i den sammenheng utviklingen i straffenivået de siste tiår, og betydningen av de lovendringer som allerede er gjort (punkt 2.3). Deretter behandles spørsmålet om det – i en rimelig forstand – er behov for et økt straffenivå, og riksadvokaten gir uttrykk for sitt overordnede syn på de fremsatte forslag (punkt 2.4).

2.2 Betydningen av straffens begrunnelser for fastleggelse av straffenivået

Det er ikke gitt at begrunnelsene er de samme for strafferettssystemet som sådan, for kriminalisering av de enkelte straffbare handlinger og for valg av straffenivå for ulike lovbrudd. Hva gjelder norske forhold har nyttebetraktninger stått sentralt for alle de tre problemstillingene. Ikke minst har tanken om allmennprevensjon – gjennom straffens avskrekkende, normdannende eller vanedannende funksjon – hatt en dominerende posisjon. I tillegg har man vektlagt individualpreventive effekter i form av straffens

resosialiserende og inkapasiterende funksjon, så vel som andre virkninger enn prevensjonseffekt – herunder straffens bidrag til sosial ro.

Den sistnevnte nyttevirkningen har sammenheng med antakelser om befolkningens krav til rettferdig gjengjeldelse i form av forholdsmessig straff. De senere år har forholdsmessighet i ulike sammenhenger blitt tillagt økende betydning for spørsmålet om hva som er riktig straff, også i sin mer rene form, løsrevet fra nyttevirkningen av mentalhygiene, trygghetsfølelse, symbolfunksjon og sosial ro.

I norsk kriminalpolitikk har forholdsmessighetsbetraktninger tradisjonelt spilt sin hovedrolle i begrensende retning. Straffens nyttevirkninger har således ikke kunnet begrunne uforholdsmessig strenge straffer. De senere år har imidlertid forholdsmessighet i økende grad blitt anført for å begrunne strengere straffer, uten hensyn til nyttevirkninger. Forslagene som nå er fremsatt, er et ytterligere steg i denne retning.

Verken strafferammer eller straffutmålingsnivå kan angis særlig presist ut fra det perspektivet man anlegger på straffens begrunnelser; verken nytte- eller forholdsmessighetsbetraktninger gir klare føringer.

Med utgangspunkt i et nytteperspektiv er det imidlertid bred enighet om at straffens tilsiktede virkninger, ikke minst prevensjonseffekt, avtar med straffens lengde. I alle fall når man nærmer seg dagens maksimumsstraff er det få, om noen, som vil regne med en ytterligere prevensjonseffekt av straffskjerpelse. På den annen side vil straffens uheldige og utilsiktede virkninger utvilsomt øke med fengselsstraffens lengde: Resosialisering blir vanskeligere og påkjennningene for den straffedømtes nærmeste blir større. Dessuten øker selvsagt også de umiddelbare utgiftene ved straffegjennomføringen. Den avtagende nytten og de økende omkostninger ved straffskjerpelse er således et godt argument for å holde represjonsnivået så lavt som samfunnsforholdene tillater.

Krav til forholdsmessighet mangler slike korrektiver, og er ikke minst av den grunn et problematisk utgangspunkt for å fastlegge straffenivået. Dessuten er det i praksis ofte vanskelig å enes om størrelser som "rettferdig gjengjeldelse" og "forholdsmessig straff".

Tanken om forholdsmessighet mellom straffbar handling og utmålt straff (proporsjonalitet), kan i et sivilisert samfunn ikke gjennomføres annet enn i symbolsk forstand og gir begrenset veiledning om hva som er riktig straffenivå. Skulle man forsøke å straffe på en måte som i grusomhet svarer til de verste forbrytelser, måtte man åpenbart forlate idealet om en human strafferettspleie, og samtidig også vår tids rettsstats- og rettferdighetsidealer.

I denne sammenheng er det grunn til å være oppmerksom på en mekanisme som kan føre til politisk overbud på det kriminalpolitiske feltet, nemlig at folk flest synes å være mer tilbøyelig til å kreve strengere straffer på generelt nivå enn det de mener er rimelig i det konkrete tilfellet.¹ Professor Vagn Greve hevdet at denne tendensen i USA til dels har medført at endringer i strafferammesystemet som "skulle føre til større retfærdighet", i praksis har ført til "straffe, som ikke oppfyller et mindstemål av rimelighet".²

¹ Se Leif Petter Olaussen, *Hva synes folk om straffenivået? En empirisk undersøkelse*, Oslo 2013 og Leif Petter Olaussen, Flemming Balvig, Helgi Gunnlaugsson, Kristina Jerre og Henrik Tham, "Den nordiske retsbevidsthetsundersøkelse", *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* 2010 s. 232–250.

² Vagn Greve, *Straffene*, København 1996.

Heller ikke tanken om forholdsmessighet mellom ulike typer lovbrudd (ekvivalens) er lett operasjonaliserbar. Det er en selvfølge å tilstrebe at straffene for ulike lovbruddskategorier står i et fornuftig og rimelig forhold til hverandre, men hensyn av betydning for straffenivået kan gjøre seg gjeldende med forskjellig styrke for ulike typer vernede interesser. Prevensjonshensyn er f.eks. av stor betydning i vegtrafikken og i reguleringslovgivningen, mens straffens symbolvirkning har større betydning ved integritetskrenkelser.

Begrunnelser for hvorfor vi straffer og for gradering av straffene hører med i en vurdering av straffenivået. Men uten sideblikk til vår tradisjon og kultur vil slike overveielser mangle en helt avgjørende referanse for vurderingen av hva som er en streng eller mild straff.

2.3 Betydningen av norsk rettstradisjon og kultur

De siste to århundrer har det skjedd en betydelig humanisering i norsk strafferett, og man har gått bort fra eldre tiders drakoniske straffarter. Legems- og dødsstraff er avskaffet, og i 1981 ble også livsvarig fengsel avskaffet i straffeloven 1902.³ Avskaffelsen av livstidsstraffen var uttrykk for den humane tanke, som allerede hadde etablert seg i praksis, at enhver borger skal gis en ny sjanse etter soning og tilbakeføres til samfunnet dersom rehabilitering er mulig.

I forarbeidene til endringsloven som avskaffet livstidsstraffen het det at begrunnelsen "er dels at trusselen om livstidsstraff ikke innebærer noen realitet (og at det ville vært svært inhumant om den hadde gjort det)".⁴ Livstidsstraffen ble – når en ser bort fra rettsoppgjøret etter siste krig – i praksis bare anvendt ved overlagt drap, og man antok at den i praksis medførte en gjennomsnittlig soningstid på omkring 11 år gjennom 1900-tallet.⁵ Under henvisning til gjennomsnittlig soningstid for de mest alvorlige forbrytelsene, regelen om prøveløslatelse etter 2/3 soningstid og maksimumsstraffen på 20 års fengsel i konkurrenstilfeller ble lovens strengeste straff satt til fengsel i 21 år.

Vårt relativt lave straffenivå har – innenfor nevnte strafferammer – langt på vei utviklet seg gjennom rettspraksis, i tre rettsinstanser, over lang tid, der et stort antall straffutmålingsmomenter har gjort seg gjeldende ved et stort antall fag- og lekdommeres møte med virkeligheten i alle deler av landet.

De senere år har lovgiver i tiltagende grad gått inn for å skjerpe straffenivået, dels gjennom endringer av strafferammer, dels gjennom ulike detaljerte signaler om et forhøyet straffenivå. Slike strategier innebærer at forholdsmessighetsvurderinger på et høyt generaliseringsnivå trer i stedet for en rettsutvikling med forankring i virkelighetens mange enkelttilfeller. Det innebærer også at straffutmålingen blir mer skjematisk, og at straffutmålingsmomenter som tidligere ble tillagt betydelig vekt, undertrykkes. På denne måten åpnes det for utvikling av et straffenivå med svakere reell forankring i norsk rettstradisjon og kultur. Dette innebærer risiko for straffskjerpelser som representerer et klart brudd med straffutmålingspraksis, uten at det er tilstrekkelig overveid.⁶

Utviklingen de senere år gir grunn til å spørre om det egentlig er noe i vår tid som tilsier at det er grunn til å ha en mer repressiv tilnærming til strafferettspleien, herunder til lovovertredere som gjør seg skyldig i flere lovbrudd.

³ Militær straffelov hjemler fortsatt livstidsstraff, fortrinnsvis i krigstid.

⁴ Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) s. 5.

⁵ Ot.prp. nr. 62 (1980–1981) s. 30.

⁶ Se nærmere Tor-Aksel Busch, "Høyesterett som straffedomstol sett med påtalemyndighetens øyne" i Tore Schei m.fl. (red.), Lov Sannhet Rett. Norges Høyesterett 200 år, Oslo 2015 s. 596 flg., punkt 3.

2.4 Er det behov for å skjerpe straffenivået ved konkurrens?

Spørsmålet om det er "behov" for høyere strafferammer er sammensatt, og svaret avhenger, som det fremgår av de foregående punkter, av hvilket perspektiv man anlegger. En antar imidlertid at det har interesse hvordan problemstillingen rent umiddelbart besvares av den gruppen som aktorerer de mest alvorlige straffesakene. Riksadvokaten tilskrev derfor embetslederne ved landets statsadvokatembeter 13. januar d.å. og ba om særskilt tilbakemelding på om statsadvokatene i konkrete saker har erfart at det har vært behov for å legge ned strengere straffepåstand enn dagens regelverk gir anledning til i konkurrenstilfeller.

Samtlige statsadvokatregioner har besvart henvendelsen. Oslo statsadvokatembeter, Det nasjonale statsadvokatembetet og Rogaland statsadvokatembeter har også inngitt egen høringsuttalelse til departementet.

De fleste embetskretsene har svart at de ikke har opplevd et behov for økte strafferammer i konkurrenstilfeller. Dette gjelder Agder, Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Nordland, Trøndelag, Vestfold og Telemark, samt Økokrim. Hordaland presiserer at det – uten at det er forankret i erfaringer fra noen enkeltsak – kan forekomme helt spesielle og ekstraordinære saker med flere drap eller særdeles grove seksuelle overgrep, eller kombinasjoner av dette, der 21 år vil kunne oppleves som en for lav straff. Det er gitt uttrykk for lignende synspunkter fra Vestfold og Telemark og Det nasjonale statsadvokatembetet. Oslo statsadvokatembeter uttaler at det i løpet av de siste 20–25 år "i realiteten ikke [kan] pekes på flere enn 2–3 saker hvor en kunne ha diskutert om en strafferamme på 21 års fengsel ved sammenstøt av forbrytelser har vært for lavt". Rogaland statsadvokatembeter har i sin høringsuttalelse antydnet at det kan være behov for høyere strafferamme i saker med flere drap, gjentatte voldtekter, gjentatte voldtekter mot mindreårige barn og grove ran.

De tre embetskretser som har svart at de har hatt saker der det kunne vært aktuelt å påstå strengere straff enn dagens strafferammer gir adgang til – Hedmark og Oppland, Rogaland (i skriv separat fra høringsuttalelse sendt departementet) og Troms og Finnmark – viser alle til drapssaker der mer enn én person er drept.

Det samlede inntrykk er at statsadvokatkorpsset i all hovedsak mener strafferammene gir rom for å nedlegge den straffepåstand som anses riktig i den enkelte sak.

Riksadvokaten behandler som kjent tiltale- og ankespørsmålet i samtlige saker fra hele landet som etter loven kan medføre fengsel i 21 eller 30 år, og er av den oppfatning at lovens strafferammer er tilstrekkelige. Behovet for tidsubestemt samfunnsbeskyttelse kan og bør ivaretas gjennom forvaringsreglene og vurderes konkret i den enkelte sak.

Et annet spørsmål er om det i domstolenes straffutmålingspraksis tas tilstrekkelig hensyn til at flere straffbare forhold pådømmes samtidig. På dette punkt synes det å være ulike oppfatninger og nyanser blant landets statsadvokater, både hva gjelder grunnholdning og syn på om og hvordan det fra lovgiverhold bør gis nærmere retningslinjer.

Riksadvokatens hovedsynspunkt er at det gjennomgående gis tilstrekkelig streng straff også i saker der flere straffbare forhold pådømmes samtidig, og at lovgiver – i tråd med det som er sagt i det foregående – bør være forsiktig med å gi detaljerte regler på et høyt generaliseringsnivå om straffutmålingen.

Slik riksadvokaten ser det, er det av stor verdi å beholde et relativt lavt straffenivå. Noen økt prevensjonseffekt kan neppe påregnes gjennom straffskjerpelser ved sammenstøt av alvorlige straffbare handlinger, samtidig som en slik utvikling med høy grad av sikkerhet vil medføre betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger. Den økonomiske effekten av de fremsatte forslag er for øvrig sterkt undervurdert i høringsnotatet slik riksadvokaten bedømmer det.

Det er ikke lett å se at straffskjerpelser i konkurrenstilfeller, innenfor rammene av grunnleggende humanitetskrav, vil medføre større grad av forholdsmessighet i noen rimelig forstand. Godtar man at det må gå en grense for hvor streng straff som skal kunne idømmes, vil lovens strengeste straff verken kunne representere et onde som tilsvarer de verste ugjerninger eller være egnet til innbyrdes gradering av ulike svært alvorlige handlinger. Årelange straffer kommuniserer på en meget klar måte verdien av de krenkede interesser, og lovens strengeste straff kommuniserer uansett samfunnets sterkeste fordømmelse av den aktuelle handling. Vesentlig lengre frihetsstraffer enn i dag endrer ikke dette, men kan signalisere en nedvurdering av menneskeverdet. Kriminalitetens ofre fortjener utvilsomt oppmerksomhet og sympati. Økt bevissthet om dette perspektivet har vært viktig, men bør ikke stå i veien for evnen til å innta en human innstilling overfor personer som begår alvorlig kriminalitet og å verdsette som medborgere også personer som ved sine handlinger ikke lett innbyr til en slik synsmåte. I Norge har man tradisjonelt evnet å gjøre dette, langt på vei også i vanskeligere tider enn i dag, som under etterkrigsoppgjøret.

Under enhver omstendighet burde lovgiverinitiativer i skjerpende retning bygge på en langt mer utførlig analyse av så vel det faktiske straffutmålingsnivå som konsekvenser av ulike tiltak enn det som er tilfellet i høringsnotatet. Det er også grunn til å ta i betraktning at det gjennom de senere års lovgiverinitiativer har skjedd en betydelig straffskjerpelse på viktige områder, og det er grunn til å tro at dette er en utvikling som fortsatt pågår. (Disse skjerpelsene har i hovedsak hatt støtte herfra, og er endog til dels initiert fra vårt embete.) De allerede vedtatte endringer – herunder lovgiversignaler om strengere straff for volds- og seksuallovbrudd i tilknytning til den nye straffeloven som trådte i kraft i 1. oktober 2015 – har ikke vært nærmere analysert og bør få virke noen tid før ytterligere straffskjerpelser vurderes. Endringer i straffenivået bør ha bred tilslutning både på folkelig og politisk nivå, og være i samsvar med grunnleggende verdier. En forutsetning for å sikre dette, er trolig at straffskjerpelser skjer gradvis over tid.

De enkelte forslag i høringsnotatet kommenteres nærmere i det følgende.

3 De enkelte forslag om skjerpet straff i konkurrenstilfeller

3.1 Lovfesting av straffskjerpelsesprinsippet

Departementet foreslår å lovfeste straffskjerpelsesprinsippet. Som det fremgår av det foregående punkt, er riksadvokaten uenig i at dette bør gjøres for å gi et signal om at konkurrenstilfeller gjennomgående skal straffes strengere enn i dag.

At straffskjerpelsesprinsippet lovfestes, er unødvendig, men i seg selv i og for seg uproblematisk som kodifisering av etablert praksis. En slik lovfesting kan, som departementet påpeker, ha pedagogiske fordeler.

En er enig i at en eventuell kodifisering av straffskjerpelsesprinsippet, slik forslaget legger opp til, bør skje i straffeloven § 79 bokstav a. Etter riksadvokatens syn bør endringen begrenses til den første av de foreslåtte formuleringer. Forslaget om at straffen "skal stå i

forhold til antallet lovbrudd som pådømmes" er ikke ønskelig i den grad formuleringen skal gi et signal om å tillegge konkurrens større betydning for straffutmålingen enn i dag, og ordlyden er dessuten nokså uklar.

3.2 Tredobling av strafferammen ved flere lovbrudd

Departementet foreslår at strafferammen i det høyeste straffebudet som kommer til anvendelse, skal forhøyes tre ganger i konkrenstilfeller, til tross for at eksisterende strafferammer etter departementets syn anses å være vide nok til at det kan skje en heving av straffenivået i saker som gjelder flere lovbrudd (s. 19). Samme sted er det pekt på ulemper ved et slikt forslag. I høringsrunden i tilknytningen til endringen av straffeloven 1902 § 62 het det "at det kan reises spørsmål ved om det er reelt behov for lovendringen" som gikk ut på å heve strafferammen to ganger ved konkurrans. Straffenivået har på flere aktuelle områder økt vesentlig siden den gang. Riksadvokaten var kritisk da lovendringen ble videreført i straffeloven § 79 bokstav a, og er ikke mindre kritisk til det som foreslås nå.

3.3 Prinsipper for straffskjerpning og anvisning om strengere straff i utvalgte saksforhold

Departementet gjennomgår i høringsnotatet prinsippene som tenkes lagt til grunn for straffskjerpning i konkrenstilfeller og utvalgte straffedommer der det er fastsatt en felles straff for flere lovbrudd. Det gis så anvisning på hvor mye strengere reaksjon en ser for seg i tilsvarende tilfeller.

Det følger langt på vei av det som allerede er sagt i punkt 2.3 at riksadvokaten er kritisk til en slik tilnærming. Riksadvokaten har merket seg at de foreslåtte endringer "på ingen måte er ment å rokke ved domstolenes ansvar [og mulighet] for å fastsette en riktig straff ut fra relevante og tilgjengelige straffutmålingsmomenter" (s. 18). Det er likevel vanskelig å se det annerledes enn at det tas sikte på å gi signaler som innsnevrer domstolenes rom for skjønn i ikke ubetydelig grad.

For øvrig er det vanskelig å forstå hvilke overveielser som ligger til grunn for den konkrete angivelsen av ønsket straff. Utvalget av saker som omtales, synes nokså tilfeldig. Særlig problematisk er det som sies i tilknytning til Rt. 2013 s. 1153. Den straffskjerpelse det gis anvisning på for fire lommetyverier innebærer etter hva en forstår et prinsipp om fullstendig kumulasjon, hvilket bryter med norsk straffutmålingstradisjon og dessuten synes å være i strid med høringsnotatets egne forutsetninger.

3.4 Heving av strafferammen til 30 år og opphevelse av 6 års begrensningen ved flere lovbrudd som kan medføre fengsel i 15 eller 21 år

I høringsnotatet er det foreslått å heve strafferammen til fengsel i 30 år når lovbryteren har begått flere lovbrudd med en strafferamme inntil 15 eller 21 års fengsel, med mindre lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Videre foreslås 6 års begrensningen i slike saker opphevet. Riksadvokaten kan ikke slutte seg til en slik endring i § 79 bokstav a nr. 5, og det vises til det som er sagt i punkt 2.

Unntak fra gjeldende begrensning i straffeloven § 79 bokstav a om at fengselsstraffen "ikke i noe tilfelle kan økes ut over 6 år og aldri ut over 21 år" foreslås i § 79 bokstav a nr. 5. I høringsnotatet er det redegjort for hvorfor tilsvarende forslag sendt på høring i 2002 ikke ble fremmet for Stortinget. De hensyn som det den gang ble fremholdt at talte mot et slikt forslag, gjør seg etter riksadvokatens syn fortsatt gjeldende.

3.5 Heving av strafferammen til 40 års fengsel ved flere lovbrudd som kan medføre fengsel i inntil 30 år

I straffeloven § 79 bokstav a er det også foreslått å heve strafferammen til 40 års fengsel når det er begått flere lovbrudd med 30 års strafferamme.

Riksadvokaten er meget kritisk til forslaget, og tilrår sterkt at det revurderes. Blir endringsforslaget vedtatt, vil det innebære nær en dobling av lovens maksimumsstraff siden straffeloven 2005 kapittel 16 ble satt i kraft for 9 år siden. Et nærmest kuriøst utslag av en slik regulering vil for øvrig være at straffetrusselen i lovens drapsbestemmelse – som har en betydelig symbolfunksjon som "kardinalforbrytelse" – vil være omkring det halve av lovens maksimumsstraff. Som det fremgår av punkt 2.4, er det fortrinnsvis i drapssaker landets statsadvokater har ment at det kan tenkes et behov for strengere straffer. Forslaget på dette punkt gir således neppe en mer forståelig sammenheng i strafferammesystemet enn dagens lov.

For øvrig bemerkes at forslaget synes å overse at de straffebestemmelser denne konkurranseregelen er ment å gjelde for, er såkalte sammensatte lovbrudd som etter sin art tar opp i seg flere krenkelser. Det gjelder så vel de internasjonale forbrytelser som grove terrorhandlinger. Eventuell konkurrens for denne typen lovbrudd har generelt liten bæring for straffverdighetsbetraktninger. Ved gradering av sakens alvor er det helt andre forhold som spiller inn, som omfanget og karakteren av den enkelte lovovertrødelse og den skyldiges rolle. For det (usannsynlige) tilfellet at en person skulle begå to folkemord, vil det avgjørende for straffutmålingen neppe være om vedkommende har tatt livet av et stort antall personer fra ett eller to folk. 22. juli-saken, der det ble pådømt to ulike terrorhandlinger – i Regjeringskvartalet og på Utøya – illustrerer også poenget. Med det foreliggende forslaget ville ikke lovens maksimumsstraff være anvendelig om man tenker seg at en udåd som på Utøya ble pådømt alene.

3.6 Konsekvenser av forslagene til endring i konkurransreglene for andre regler – gjentakelse, organisert kriminalitet og tidsramme og minstetid for forvaring

Det er bedt om høringsinstansenes syn på om det bør tas inn en tilsvarende regel som foreslått i straffeloven § 79 bokstav a i bestemmelsens bokstav b (gjentakelse) og c (organisert kriminalitet). I lys av det som er sagt i det foregående, finner en ikke grunn til å kommentere dette.

Videre er det foreslått tilpasninger til reglene om tidsramme og minstetid for forvaring. Gitt de foreslåtte konkurransreglene har en ikke innvendinger til tilpasningene.

3.7 Krav til begrunnelse av straffutmålingen ved konkurrens

Straffeprosessloven § 40 annet ledd foreslås gitt et tillegg som slår fast at "[d]et skal opplyses i domsgrunnene om hvorvidt straffeloven § 79 bokstav a [om konkurrens] er anvendt, og det bør pekes på hvilket straffenivå de mest alvorlige lovbruddene ville kvalifisert til alene".

Riksadvokaten støtter ikke forslaget, som bryter med tanken om at rettsavgjørelser fortrinnsvis begrunnes av hensyn til partene, og ikke som "grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten av fremtidige og mer spissede justeringer av straffenivået i tråd med det rådende politiske synet på hva som er riktig straff" (s. 21).

Den obligatoriske delen av den foreslåtte regel – at det skal angis at § 79 bokstav a er anvendt – synes uansett å være overflødig. At konkurransregelen kommer til anvendelse, følger allerede av loven selv og det faktum at flere forhold bringes for retten til samtidig

pådommelse. Det er dessuten en innarbeidet praksis å ta med konkurransbestemmelsen i selve domsslutningen i saker der reguleringen får anvendelse.

Anbefalingen om at det "bør" angis hvilket straffenivå de mest alvorlige lovbruddene ville kvalifisert til alene, er etter riksadvokatens syn unødvendig og uheldig utformet. At det bør angis et "straffenivå" (og ikke den konkrete "straffen") for de mest alvorlige lovbruddene som kommer til anvendelse isolert sett, trekker i retning av at det skal foretas en form for generalisering, med utgangspunkt i subsumsjon, kvantum eller andre reduksjonistiske trekk. Ikke alle saker egner seg for en slik tilnærming, som innebærer en fare for en skjematisk tilnærming til straffutmålingen. Flertallsformen "de mest alvorlige lovbruddene" er for øvrig uklar.

4 Forslaget til endringer i reglene om oppreisning

Oppreisningskrav vil i all hovedsak være aktuelt i saker der fornærmede har bistandsadvokat, som i så fall prosederer dette kravet. Riksadvokaten har ikke sterke synspunkter til forslaget om særskilt fastsettelse av oppreisningsansvar for hver av de ansvarlige når flere gjerningspersoner opptrer i fellesskap, men vil kommentere perspektivet i høringsnotatet, der det bl.a. heter (36):

"En samlet utmåling av oppreisningserstatning i tilfeller hvor flere krenker eller påfører fornærmede skade, kan etter omstendighetene fremstå støtende hvis det leder til at den enkelte skadevolder må betale mindre enn hva vedkommende ville ha blitt dømt til å betale om han eller hun hadde stått for en ofte mindre omfattende krenkelse alene."

Det er utvilsomt slik at belastningen kan bli særlig stor når fornærmede skades eller på annen måte krenkes av flere gjerningspersoner. Belastningen knyttet til en situasjon der to gjerningspersoner går sammen kan etter omstendighetene endog tenkes å bli vurdert som større enn summen av to separate krenkelser begått av én person. Men det grunnleggende utgangspunktet for å vurdere oppreisningsbeløpet kan vanskelig være et annet enn den belastningen for fornærmede som skal kompenseres. Det innebærer at det er fornærmedes perspektiv som er det sentrale, og ikke om gjerningspersonene må betale mindre (eller mer) enn om de hadde opptrådt på egen hånd og i en annen kontekst.

Et slikt perspektiv er mulig – og etter riksadvokatens syn nødvendig – enten man fastsetter oppreisningsansvaret samlet eller for den enkelte ansvarlige, og en har ikke sterke synspunkter om valg av modell. Dersom man fastholder dette – at fornærmede skal kompenseres for den overlast vedkommende faktisk har lidt, om enn skjønnsmessig fastsatt – gir det liten mening å snakke om betydningen av en mulig "ubegrunnet fordel for fornærmede" eller "kvantumsrabatt" for de ansvarlige (s. 39).


Tor-Aksel Busch


Runar Torgersen
førstestatsadvokat