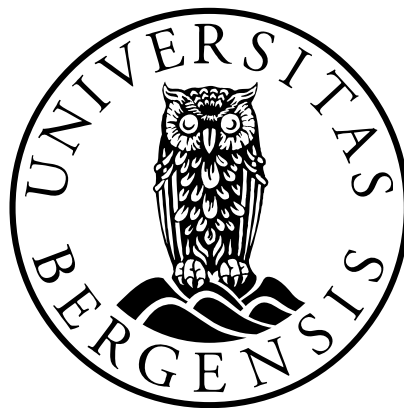


# Utviklingen av benådningsinstituttet i norsk rett

Kandidatnummer:  
200863

Antall ord:  
12925



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

08.12.14

## Forord.

Det å produsere en masteroppgavetekst er en tøff opplevelse. I en tid som denne setter en ekstra stor pris på menneskene rundt seg som er gode støtter på den lange veien.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Professor Jørn Øyrehagen Sunde, for inspirasjon, nyttige innspill, og målrettet og konstruktiv veiledning i løpet av prosessen og ikke minst for de mange timer han har brukt på manuset mitt.

Jeg vil takke min lille, med tett sammensveide familie, spesielt, min mor, Helena Kongevold, for tålmodighet og uendelige telefonsamtaler om benådning, for styrke, støtte og kjærlighet.

Jeg vil takke mine venner, som har støttet meg uansett hva og som har tålt og trøstet meg i mine vanskelige perioder.

En ekstra takk til mine gjennomlesere: Silje Nordtvedt og Berit Netland.

Jeg vil takke saksbehandlere ved Kriminalomsorgsavdeling, Justis- og Politidepartementet, M. Grønlig og S. Kofoed for samarbeid.

Takk til bibliotekarer ved Det juridiske biblioteket for mange spennende litteraturfunn og for tiden de har brukt på å hjelpe meg.

Takk til Alvøen Rideskole for å være et sted hvor bekymringene ikke finnes. Takk til min hund Chimo for å ta meg med ut på tur.

Til slutt, vil jeg takke Det Juridiske fakultet ved UiB for å være der for meg på godt og vondt.

07.12.14, Bergen

Katharina Kongevold



# Utviklingen av benådningsinstituttet i norsk rett.

---

## Innhold

Forord.....	2
Innledning.....	7
1. <i>Problemstilling</i> .....	7
2. <i>Aktualitet.</i> .....	7
2.1. Statistikk over benådningssaker i perioden 2004 – 2013. ....	7
2.2. Benådning under offentlig debatt. ....	8
3. <i>Plan for videre fremstilling</i> .....	10
3.1. Tidligere publikasjoner.....	10
3.2. Metoderefleksjoner.....	11
3.3. Oppgavens struktur. ....	11
Del I. Fra kongens nåde til benådningsinstituttet.....	13
4. <i>Innledning.</i> .....	13
4.1. Kongens nåde - en form for ettergivelse i mellomalderen .....	13
4.2. Kongens nåde under reformasjonen .....	14
4.3. Kongens nåde som kongens prerogativ i enevoldstiden .....	15
4.3.1. Kongens nåde .....	15
4.3.2. Kongens konfirmasjon under rettsanvendelse.....	15
4.3.3. Supplikkordning.....	16
4.3.4. Klagereisen .....	16
4.4. Kongens nåde blir til benådningsinstituttet.....	16
4.4.1. Benådning på 1800-tallet. ....	16
4.4.2. Benådningsinstituttet på 1900-tallet. ....	18
Del II. Benådningsinstituttet i dag. ....	22
5. <i>Innledning</i> .....	22
5.1. Formålet bak instituttet.....	22
5.2. Adgangen til å delegere benådningsmyndighet.....	23
5.3. Oppsettende virkning .....	24
5.4. Avgrensning.....	24
5.4.1. Avgrensning mot riksrettssaker, landssviksaker og militære saker .....	24

5.4.2.	Avgrensning mot amnesti .....	25
5.4.3.	Avgrensning mot påtaleunntatelser og andre former for ettergivelse eller nedsettelse for straff 26	
5.4.4.	Avgrensning mot gjenåpning.....	27
5.5.	Betingelser for benådning.....	27
5.5.1.	Endeling dom.....	27
5.5.2.	Straff.....	28
5.5.3.	Utenlandske straffedommer .....	28
5.6.	Saksgangen. Behandlingsprosess .....	29
5.6.1.	Forberedende behandling.....	29
5.6.2.	Behandling i departement.....	29
5.6.3.	Behandling i statsråd.....	30
5.7.	Eksempler på Momenter ved benådning for frihetsstraff. Benådningsgrunner.....	30
5.7.1.	Innledning.....	30
5.7.2.	Svakheter ved lovgivningen som benådningsgrunn. ....	31
5.7.3.	Svakheter ved dommen som benådningsgrunn.....	32
5.7.4.	Omstendighetene som først er blitt kjent etter dommen eller som er oppstått etter denne som benådningsgrunner.....	33
5.8.	Vedtaketts innhold. ....	35
5.8.1.	Benådning uten prøvetid .....	35
5.8.2.	Benådning til betinget straff med prøvetid på 2 år, jf. strl. §§ 52-54 .....	35
5.8.3.	Løslatelse på prøve .....	35
5.8.4.	Utsatt behandling (for-tiden avslag).....	35
5.8.5.	Avslag.....	36
5.9.	Partsrettigheter .....	36
5.9.1.	Innsynsrett i nådesaker .....	36
5.9.2.	Rett til underretning .....	36
5.9.3.	Rett til begrunnelse.....	37
5.9.4.	Klageadgang .....	37
5.9.5.	Rett til fri rettshjelp.....	37
5.10.	<i>Kort oppsummering.</i> .....	38
Del III.	Benådningens utvikling. ....	39
6.	<i>Benådning i framtiden.</i> .....	39
6.1.	Spørsmålet om eksistens .....	39
6.2.	Om lovrevisjon.....	39

6.3. Benådnings behandlingsmåte .....	40
Litteraturliste:.....	42

## Innledning.

### 1. Problemstilling

Denne oppgaven har som formål å se nærmere på benådningsinstituttets funksjon, dens utvikling og rolle den har hatt og har i norsk rettssystem og illustrere instituttet betydning og nødvendighet i det norske rettssystem.

### 2. Aktualitet.

Søknader om benådning blir sendt inn, avslått og innvilget hvert år. I tillegg dukker det stadig opp spørsmål knyttet til benådningsinstituttet i ulike medier og under offentlig debatt.<sup>1</sup>

#### 2.1. Statistikk over benådningssaker i perioden 2004 – 2013.

Tabell nr. 1a og nr. 1b.<sup>2</sup>

Perioder: årgang	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
<b>A. Frihetsstraff</b>										
Uten prøvetid	0	0	0	2	1	0	1	0	3	0
Benådning til betinget straff med prøvetid på 2 år, jf.. strl. §§ 52-54	10	11	20	14	24	28	23	26	27	36
Benådning til løslatelse på prøve hvor soning er påbegynt	3	2	0	4	3	5	9	5	4	7
Benådning til betinget straff med prøvetid + ubetinget bot	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
<b>Antall innvilget benådningssøknader for frihetsstraff</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>45</b>
<b>B. Bøter</b>										
Hel eller delvis benådning eller betinget benådning	4	4	1	2	8	5	15	7	15	6
<b>C. Samfunnsstraff (delvis eller betinget benådning)</b>	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Antall søknader, innvilget</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>49</b>	<b>51</b>

Tabell 1a

I henhold til kongelig resolusjon av 5. juni 1981 om delegasjon av Kongens myndighet etter Grunnlovens § 20 til å avslå søknader om benådning til Justisdepartementet, har departementet i samme tidsrom avslått søknader om benådning slik:

<sup>1</sup> VGs intervju med Sissel Kofoed, DN artikler, se videre kapitel 2.2. *Benådning under offentlig debatt.*

<sup>2</sup> Tallene er hentet fra Justisdepartementets årlige tallmessige oppstilling over benådningssaker.

<b>A. Frihetsstraff</b>	45	42	39	44	66	107	132	166	172	168
<b>B. Bøter</b>	52	67	54	53	55	79	74	97	97	6
<b>C. Samfunnsstraff</b>	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Antall søknader, avslått</b>	109	109	93	97	121	186	206	163	269	174

Tabell 1b.

Som det fremgår overfor har antallet innvilgede og avslåtte benådningssøknader blitt vesentlig redusert de siste årene. Dette tyder på en tilbakegang i bruken av benådning sinstituttet, en tendens som forventes opprettholdt i fremtiden. Avdelingsdirektør Sissel Kofoed i kriminalomsorgsavgdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet mener «at nedgangen skyldes trolig at Kriminalomsorgen har utvidet tilbudet sitt til de innsatte slik at de har større muligheter til å gjennomføre soningen til tross for en krevende helsesituasjon». Kofoed peker også på at mange med kortere straffer som tidligere søkte om benådning i dag kan få tilbud om å gjennomføre straffen sin med elektronisk kontroll etter at ordningen med elektronisk kontroll ble innført i Norge høsten 2008.<sup>3</sup> Likevel kan ikke volds- og sedelighetsdømte eller de med ubetinget fengselsdommer på mer enn fire måneder gis mulighet til å velge soning med elektronisk fotlenke framfor soning i anstalten. Dette kan tilsi at behovet for benådning for denne gruppen ikke vil avta.

Videre kan det påpekes at benådning sinstituttet i 2013 fikk utvidet sitt virkeområde. Fra 2013 kunne man søke om benådning for samfunnsstraff, mens dette tidligere var forbeholdt for frihetsstraffer og bøter. Dette fordi samfunnsstraff er en strafferettslig reaksjon etter strl. §§ 15 og 28a, og dermed er "straff" i lovens forstand. I 2013 ble det mottatt 4 søknader om benådning av samfunnsstraff, hvorav 3 ble innvilget mens 1 ble avslått.

## *2.2. Benådning under offentlig debatt.*

I de senere år har tema tilknyttet benådning sinstituttet flere ganger vært under offentlig debatt. Benådning har vært en del av diskusjoner rundt nedbygging av soningskøene, samt at det har oppstått spørsmål vedrørende innsyn i benådning dokumentene hvor det har vært omdiskutert om disse skal bli mer tilgjengelig for offentligheten.

### *2.2.1. Soningskøen og benådning*

I årene 2006-2007 ble det diskutert om utvidelse av benådning praksis kunne benyttes som et middel for å redusere soningskøene.<sup>4</sup> Justisdepartementet drøftet i et høringsnotat en mulig

<sup>3</sup> Straffegjennomføring med elektronisk kontroll ble lovfestet i lov av 29. juni 2007 nr. 83 om endringer i straffegjennomføringsloven, og trådte i kraft 1. aug. 2008.

<sup>4</sup> Se Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) s. 32.



utvidelse av benådningsordningen og hvilken effekt en slik eventuell utvidelse ville ha på soningskøene. Det ble foreslått at benådning kunne benyttes for å fjerne de eldste korte dommene på inntil 120 dager fra soningskøen, og Justisdepartementet gjennomgått i 2006 de eldste dommene for å vise hvilken effekt en økt bruk av benådning kunne gi. Gjennomgangen av 2737 dommer i 2006 viste at blant 135 dommer som Kriminalomsorgen hadde mottatt for mer enn to år siden, var det kun 41 dommer som ville bli påvirket ved en eventuell utvidelse av benådningspraksis. Det begrensede antall saker som ville bli påvirket av en utvidelse av benådningsinstituttet trakk i retning av at det ikke skulle utvides.

Videre var det kun seks høringsinstanser som uttalte seg om en mulig endring av benådningspraksis. Hordaland statsadvokatembeter og Rogaland statsadvokatembeter uttalte seg positivt til en endring av benådningspraksis. Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst og Kriminalomsorgens Yrkesforbund gikk derimot mot å utvide adgangen til benådning. Politidirektoratet kom med følgende begrunnelse i sine høringsuttalelser:

«På bakgrunn av minimal gevinstoppnåelse ved utvidelse av benådningsinstituttet, finner ikke Politidirektoratet at en midlertidig endring i benådningspraksisen bør innføres. Det vises til at benådningsinstituttet er en særskilt sikkerhetsventil som fordrer at det foreligger ekstraordinære omstendigheter, og vil således miste sin betydning som slik «sikkerhetsventil» når det benyttes som et middel for å redusere soningskøen. Videre vil en utvidelse av benådning kunne stride mot alminnelig rettsoppfatning».

Departementet føyer seg til uttalelsene til politidirektoratet og anfører at «en midlertidig endring av praksis kan slå uheldig ut med tanke på likhetshensyn og da særlig i de periodene hvor tiltaket innføres og avvikles» og konkluderer med at «på bakgrunn av dette går departementet ikke inn for å endre gjeldende benådningspraksis».<sup>5</sup>

Utvidelse av benådningspraksisen for å nedbygge soningskøene ikke fant sted som et resultat av denne gjennomgåelsen.

### *2.2.2. Innsyn i benådningssaker.*

Videre ble det i 2006 i forbindelse med «Sandstrøm/Herlofsen skandalen» diskutert behovet for mer åpenhet i benådningssaker. Sandstrøm/Herlofsen-saken gikk ut på at en psykiater, Pål H. Herlofsen, og en psykolog, John Sandstrøm, ble avslørt av Dagens Næringsliv da de skrev ut falske

---

<sup>5</sup> Se Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) s. 32.

legeerklæringer til kriminelle mot betaling. De ble seinere dømt for grov korrupsjon og brudd på legepersonellsloven. På bakgrunn av de uriktige attester ble det sendt inn søknader om benådning, soningsutsettelse, soningsavbrudd, lettelse i soningsforhold og permisjoner.

Slike uriktige attester ble blant annet lagt til grunn i en kunsthandlers søknad om benådning, som ble innvilget i 2000. Justisdepartementet har tre ganger avslått Dagens Næringslivs begjæring om innsyn i denne benådningssaken. I den forbindelse la departementet til grunn i sitt endelige svar til Sivilombudsmannen i saken fra 2005, der Justisdepartementet nektet Dagens Næringsliv innsyn i dokument og opplysninger i en benådningssak, at opplysninger om utfallet av en benådningssak, dvs. om en navngitt person er benådet eller ikke, ikke er omfattet av lovfestet taushetsplikt.

I forbindelse med behandlingen av ny offentlighetslov ba justiskomiteen på Stortinget i Innst. O. nr. 41 (2005-2006) regjeringen om å gå gjennom den gjeldende lovgivning for benådningssaker og komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan mer åpenhet i benådningssaker kunne gjennomføres. I høringsnotatet skrev departementet at det var et klart behov for uttrykkelige regler om hvilken innsynrett det skal være i benådningssaker, og kom med forslag om et nytt punkt i forvaltningsloven § 13a som presiserte at det ikke var lovpålagt taushetsplikt om opplysninger om utfallet av en benådningssak.

Departementet la til grunn at gjeldende rett på det tidspunktet gikk ut på at det ikke gjaldt regler om taushetsplikt for opplysninger om en navngitt person hadde fått benådning eller ikke. Lovforslaget ble da en kodifisering av gjeldende rett. Stortinget ønsket mer åpenhet i slike saker, men departementet mente personvern hensynet var til hinder for å gi mer åpenhet i benådningssaker enn det det allerede var etter gjeldende rett og begrunnet dette i at det at benådningssaker i større grad enn andre vedtak innebærer sensitive opplysninger, f.eks. opplysninger om søkerens helse og eventuelle rusmisbruk. Disse opplysninger er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt og følgelig unntatt fra offentlighet. Ved lovendring foretok lovgiveren en avveining mellom hensynet til allmennhetens behov for å få innsyn i benådningssaker og domfeltes behov for vern mot slikt innsyn. Denne avveiningen resulterte i at et nytt punkt nr. 4 i § 13a ble tilføyd ved loven av 17. des 2010 nr. 85.

### ***3. Plan for videre fremstilling***

#### ***3.1. Tidligere publikasjoner.***

Benådningsinstituttet er blitt sparsomt behandlet i norsk rettsteori. Teori om emnet er i hovedsak kort fremstilt i lærebøker i forskjellige fag. Heller ikke Straffelovkommisjonens delutredning I, NOU 1983:57, s 249-252, gir mer enn en kort oversikt, der bare enkelte problemstillinger er trukket fram. Spesielt er instituttets kriminalrettslige side blitt lite drøftet, noen som skyldes at benådning

tradisjonelt er blitt ansett som først og fremst et statsrettslig emne.<sup>6</sup> Bratholm sin artikkel «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning» gir en helhetlig fremstilling av emnet, men han behandler ikke forvaltningsrettslige sider ved benådningsinstituttet. Forvaltningsrettslige sider ved benådning ble derimot drøftet av Ellen Eikeseth Mjøs i hennes artikkel «Benådningsinstituttet: Partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning» i JV 1998. Når det gjelder fremstillinger av praksis i benådningssakene, finnes det ingen grundig gjennomgang av denne. Hartmanns sin spesialfagoppgave til juridisk embetseksamen, «Benådningsinstituttet i norsk rett» av 1987, gir noe mer nyansert fremstilling av forvaltningsrettslige sider ved benådningsinstituttet i tillegg til å gi noe begrenset innblikk i behandlingspraksis, som baserer seg på hans egen erfaring fra arbeidet på benådningskontoret.

### 3.2. *Metoderefleksjoner.*

Hovedmålet i oppgavens Del I er å konstruere de historiske linjer ved hjelp av historisk empiri. Den empiriske framstillingen av den historiske delen bygger hovedsakelig på deskriptivt materiale. De deskriptive kildene lager en ramme for framstilling av det historiske kildebilde. Kildebildet er av beskrivende karakter og metodisk sett blir forfatteren bundet av de deskriptive kildene. Kildene blir brukt for å illustrere hvilken funksjon benådningsinstituttet hadde i de ulike historiske tidsfasene.

Hovedmålet for oppgavens Del II er å lage en fremstilling av gjeldende rett. Rettskildebildet av gjeldende rett består av normative regler som blir deskriptiv fremstilt. Det normative kildemateriale danner utgangspunktet for en deskriptiv fremstilling, og dermed blir forfatteren bundet av kildenes normativ innhold. Resultatet blir en deskriptiv fremstilling av normative rettsregler for benådning.

Opgavens Del III bygger hovedsakelig på *lege ferende* drøftelse og dermed er forfatteren ikke lenger bundet av kildematerialene. De deskriptive og normative rettskilder danner grunnlag for drøftelse av hvordan retten burde være. Her blir det foretatt normativ analyse av rettskildemateriale med noen tanker rundt benådningsinstituttets framtid.

### 3.3. *Opgavens struktur.*

Avhandlingen kan sies å ha et tresidig siktemål og er delt i tre hovedkapitler.

Den første delen (Del I) illustrerer at benådning først og fremst er et dynamisk institutt som har utviklet seg i takt med norsk samfunn, norsk rettsstat og ikke minst med norske lover. Siktemål for denne delen er å få dypere forståelse for benådning som et institutt og hvilken rolle benådning har hatt i norsk rettssamfunn i perioden fra 1200-tallet og fram til året 2000. I oppgavens Del I settes

---

<sup>6</sup> Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», *NTfK*, Oslo 1959 s. 1.

benådningsinstituttet inn i en historisk sammenheng, hvor hovedvekten blir lagt på funksjoner instituttet har ivaretatt i norsk rettssystem.

I den andre delen (Del II) blir rettsreglene som gjelder for benådningsinstituttet i norsk rett systematisk fremstilt. Regler om benådning er spredt i forskjellige lover, forskrifter, instruksjoner og kongelige resolusjoner. Dermed er hovedmålet for denne delen å lage en oversiktlig fremstilling av benådningsregler. Denne fremstilling fokuserer på benådning gitt i forbindelse med frihetsstraff, bot og siden året 2013, samfunnsstraff. Derfor blir det foretatt avgrensning mot andre rettsinstitutter i oppgavens kapittel 5.4., hvor benådningsinstituttet blir avgrenset mot bl.a. riksrettssaker, landssviksaker og militære saker, mot amnesti, mot påtaleunntatelser og andre former for ettergivelse eller nedsettelse for straff og mot gjenåpning.

Videre blir betingelser for benådning gjennomgått i kapittel 5.5.; benådningens behandlingsprosess blir beskrevet i kapittel 5.6.; benådningsgrunner og momenter ved benådning av frihetsstraff blir kort presentert i kapittel 5.7., mens vedtakets innhold blir systematisk fremstilt i kapittel 5.8.

Siden benådningsinstituttet er del av kongens forvaltningsmyndighet, er nådesøkerens partsrettigheter og regler rundt saksbehandling regulert i forvaltningsloven. Forvaltningsrettslige sider ved benådning blir fremstilt i kapittel 5.9.

Den en tredje og avsluttende del (Del III) tar for seg drøftelse rundt instituttets framtid i norsk rett og det blir foretatt en kort drøftelse av konkrete spørsmål knyttet til benådning. I juridisk teori og under offentlig debatt ble det ofte stilt spørsmål ved benådningens behandlingsmåte, lovrevisjon og instituttets eksistens. I kapittel 6 blir noen sentrale temaer rundt benådningsinstituttet drøftet. Kapittel 6.1. tar for seg drøftelse i forbindelse med spørsmål om instituttets eksistens. I kapittel 6.2. blir det sett nærmere på spørsmål rundt samlet regelverk for benådning. Avslutningsvis blir hensiktsmessigheten av den nåværende måte å behandle og avgjøre benådnings saker på vurdert i oppgavens kapittel 6.3.

## Del I. Fra kongens nåde til benådningsinstituttet

### 4. Innledning.

Til Norden kom ideen om kongens rett til å benåde fra romerretten. I Rom var fritagelse for idømt straff alminnelige allerede under republikken; den blev da gitt av folkesamlingen, senere av keiseren. Etter det romerske forbildet ble den offentlige strafferett og dermed benådningsretten innført i middelalderens europeiske stater. Det romerske navn på fritagelse for idømt straff var *indulgentia* som betyr å vise godhet, barmhjertighet.<sup>7</sup> Den fritagelse for ansvar som skjer av barmhjertighets eller rettferdighetshensyn overfor den skyldige, blir fremdeles – som i det romerske keiserdømme og i senere enevoldsstyre – i regelen gitt av statssjefen, dvs. monarken, keiser eller presidenten.

#### 4.1. Kongens nåde - en form for ettergivelse i mellomalderen

Benådningsretten forutsetter statsdannelse. Det er videre en forutsetning at rettshåndhevelsen, i hvert fall i hovedsak, er tillagt staten.<sup>8</sup> Effektiv riksdanning begynner i Norge på midten av 1100-tallet. Denne perioden karakteriseres som et samarbeid mellom kirke og kongen når det gjelder å gi ut og håndheve lover.

Gulatingen var gjeldende lov helt til kong Magnus Lagabøtes landslov ble vedtatt på tingene mellom 1274 og 1276. Det fremgår av Gulatingen kapittel 186 at kongen hadde ingen rett til å frafalle eller mildne den enkelte manns strafferett. Loven satt til dels endog grenser for krenkedes egen adgang til ettergivelse. Dette begrunnes i at av de relativt få misgjerninger som den gang medførte offentlig straff, var de fleste grove forbrytelser, som ble betraktet som krenkelser mot guddommen; for disse kunne det ikke bli tale om benådning.<sup>9</sup>

Først i frostatingsloven ble det nevnt noe form for ettergivelse. Det fremgår av middelalderens diplommateriale at selve ordet benådning eller nåde, *nathæ*, nevnes første gang i frostatingsloven i forbindelse med fredskjøp hos kongen.<sup>10</sup> Fredskjøp var en betaling til kongen for å få kongens fred og rettsvern. For å få nærmere forståelse på hvordan et fredskjøp knytter seg til benådningsretten, må man se nærmere på middelalderens straffesystem. Straffeprosessen i middelalderen var et tosporssystem: prosessen kunne avsluttes ved innrømmelse av skyld for forbrytelse og betaling av bøter både til kongen, i form av tegl og fredskjøp, og, til etterlatte eller forurettede, i form av fendebot, hvis forbrytelsen kvalifiserte seg som botamål. Men prosessen kunne også avsluttes ved fullbyrdelse av dødsstraffen, fordi ubotamålgjerninger måtte straffes ved død og kunne i tillegg

<sup>7</sup> Jon, Skeie, *Den norske strafferett*, 2. utgave, Oslo 1946 s. 688.

<sup>8</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 17.

<sup>9</sup> Jon, Skeie, *Den norske strafferett*, 2. utgave, Oslo 1946 s. 688.

<sup>10</sup> John, Danstrup, *Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder fra vikingetid til reformationstid*, København 1980-1982, s. 446.

resultere i inndragelse av forbryterens gods. Avgjørelse for hvilket spor straffeprosessen skulle følge, lå hos kongen. Denne avgjørelsen ble foretatt av kongen alene etter en konkret vurdering og etter utøvelse av det frie skjønn. Hvilke handlinger som var ubotelige fremgikk av loven, men det var kongen som skulle anvende reglene i loven på det konkrete tilfellet og avgjøre om forbrytelsen måtte avbøtes med bot eller med livet. Men ubotemål kunne omgjøres til botemål. Med andre ord kunne kongen vise nåde ved å omgjøre statusen på gjerningen fra ubotemål til botemål.

Reglene om benådning fra Frostatingsloven videreføres i Magnus Lagabøtes landslov med noen få endringer. Landslov setter ikke noe begrensingene i kongens rett til å vise nåde og overlater full og helt til kongens dømmekraft hvem av de fredløse som skal få landsvist, og hvem som får dødsstraff. Det presiseres i landsloven at drapsmannen kunne komme til kongen personlig for å be om landsvist og kongens nåde. På 1300-tallet ble den faste regel i benådningssakene at den som søkte om benådning måtte møte personlig hos kongen.<sup>11</sup>

Landsvistprosessen realiserer på en måte Kongespeilets ideal om kongen som dommer i saker om liv og død.<sup>12</sup> Kongen kan vise nåde overfor en forbryter ved å tillate ham å kjøpe fred. Mellomalderen i Norge karakteriseres ved at kongen utøvde lovgivende, dømmende og utøvende makt på Guds vegner. Dette gjenspeiler seg i at Kongens fred i mellomalderen forutsatte at gjerningsmannen også forsonet seg med Gud. På denne måten kunne kirken til en viss grad påvirke benådningsprosessen. Kirken hadde flere ganger forsøkt å foregripe straffeforfølgelsen ved bl.a. å gå i forbønn for en angrende synder.<sup>13</sup>

#### *4.2. Kongens nåde under reformasjonen*

I tiden mellom 1536 og 1661, etter reformasjonen og under unionen med Danmark, beholdte Norge sitt eget lovverk og sin egen rettergangsordning, som var forskjellige fra den danske. I Norge var fremdeles kong Magnus VI Lagabøtar Lands- og Bylov av 1274-76 gjeldende rett på 1500-talet fram til den ble bearbeidet til «Kong Kristian den fjerdes Norske lovbog» i 1604.

Det at den gammelnorske landsvistprosessen levde videre etter reformasjon, skyldes ikke minst ordningens fleksibilitet og at den tilfredstilte alle partnere.<sup>14</sup> Selv om Norge hadde sitt eget lovverk, var det felles for Danmark og Norge at Høyesterett dømte i siste instans, og at det var kongen og hans kanselli som avgjorde søknader om benådning.

---

<sup>11</sup> Audun, Kjus, *Død som straff i middelalderen*, Oslo 2011 s. 80.

<sup>12</sup> Audun, Kjus, *Død som straff i middelalderen*, Oslo 2011 s. 80.

<sup>13</sup> Steinar, Imsen, «Den gammelnorske drapsprosessen», *Historisk tidsskrift*, Bind 88, nr.2, Oslo 2009 s. 187.

<sup>14</sup> Landsvist ble også innrømmet under foreningen med Danmark og ble, når det gjaldt drap i nødverge eller ved annen ulykkelig hendelse, opprettholdt i Christian 5s Norske Lov (6-12-3).

### 4.3. *Kongens nåde som kongens prerogativ i enevoldstiden*

#### 4.3.1. *Kongens nåde*

Ved statsomveltningen i 1660 var nok all makt formelt sett lagt i kongens hender, og dette fikk sin juridiske begrunnelse i Kongeloven. Det var derfor i samsvar med den eneveldige ideologi at hele statssystemet fra øverst til nederst skulle dirigeres av den eneveldige monark og hans rådgivere. Når monarken fikk denne overveldende oppgave var det behov for lovverksrevisjon og nye oversiktlige regler. Først og fremst var det et stort behov å modifisere de svært strenge straffebudene i Norske og Danske Lov. Anders Østeds beskriver rettssituasjonen i enevoldstiden slikt:

«da de borgelige Straffelove kun indeholde et mere eller mindre ufuldkomment Forsøg paa at udtrykke Retfærdighedens Fordringer, kan det hønede, at der opstaaer Strid mellem disse og hine. Loven kan i for sig være for haard; den kan true en vis Forbrydelse med en Straf, der er uden Forhold til dens Farlighed og Skadelighet, eller til Statens øvrige Straffelove, med en Straf, der mueligen, hvis den skulle fullbyrdes, kunde frembringe den Modsætning mellem Lovgiverens Villie og den almindelige Mening, der ... er saa skadelig for Lovens virkelige Haandhævelse. Loven er maaske endog begregnet paa, at Regenten, ved Benaadninger, vil indskrænke Lovens almindelige Straffetrusel til de faa Tilfælde, som virkelig fortjene den fulde Straf;»<sup>15</sup>

Etter kong Magnus VI Lagabøtes Lands- og Bylov i stor grad ble det lagt opp til at dommerne skulle bruke skjønn, både som generelt metodisk prinsipp og som spesiell materiell rett i mange tilfeller. Mens var Kong Kristian Vs norske lov var ordnet slik at det fantes en straff for hver forbrytelse. Dermed hadde ikke dommerne lenger noe behov for å justere straff etter de konkrete saksomstendigheter. Dette ble isteden gjort av kongen gjennom nådeinstituttet.<sup>16</sup>

#### 4.3.2. *Kongens konfirmasjon under rettsanvendelse.*

Gjennom praksis vokste det i det dansknorske monarkiet frem en ordning med kongelig konfirmasjon av dommer etter en skriftlig prosess, men først etter appell til overretten. Rettspleieforordningen II i 1735 institusjonaliserte denne ordningen med at kongen skulle confirmere alle overrettens sine dommer i alvorlige straffesaker. Dette var en tvunget ordning i alle saker der tiltalte ikke ville anke saken videre til Overhoffretten i Kristiania, eller til Høyesterett i København. Kongen var etter Kongeloven av 1665, som er den eneste skrevde konstitusjonen for noe europeiske enevelde, var

---

<sup>15</sup> Anders, Ørsted, *Eunomia II*, København 1817 s. 407, samt. C. Hartmann s. 17.

<sup>16</sup> Jørn, Sunde, *Speculum legale*, s. 209.

sett over loven.<sup>17</sup> Dette gjorde at kongen kunne gi nåde, som vil si å disponere fra loven sin ordlyd, mens dommerne sin oppgave alene var å bruke lov slik den ble nedskrevet.<sup>18</sup> Benådningsretten var et personlig prerogativ for kongen under enevoldstiden, det var en side av hans maktfullkommenhet. I tillegg til å anses som en ren barmhjertighetsgjerning ble benådning i enevoldstiden brukt som et middel for å lempe på Norsk Lovs strenge og elastiske straffebud, som svarte dårlig til tidens rettsoppfatning. Det vil si at benådning fikk en tilleggsfunksjon: et korrektivmiddel for utdatert lovgivning.

#### *4.3.3. Supplikkordning.*

Supplikkordning var i det dansk-norske enevoldsregimet en lovfestet institusjon ved siden av nådeinstitutt og kongelig reformasjonsordning. Ved supplikken kunne allmuen søke hjelp og støtte hos hans Majestet for å påvirke de avgjørelser som ble tatt i Kongens København. Alle kongens undersåtter hadde rett og adgang til å supplisere til kongen. Etter Kristian Vs Norske lov skulle supplikken ordinært gå gjennom «Kongens befalingsmand» eller andre øvrighetspersoner».<sup>19</sup>

#### *4.3.4. Klagereisen*

Dersom den vanlige supplikkveien ikke førte fram, sto en annen mulighet åpen. Man kunne dra til København og personlig legge saken fram for kongen. Klagereisen har mye til felles med benådningsordning fra seinmiddelalderen.

Supplikken, klagereisen, benådning og kongens konfirmasjon var en selvsagt del av strafferettspleien i enevoldstidens Danmark-Norge. Kongen plass i rettssystemet i den danske-norsk enevoldsstaten var sentralt og de forskjellige ordninger illustrerer regimets humane karakter.

### *4.4. Kongens nåde blir til benådningsinstituttet.*

#### *4.4.1. Benådning på 1800-tallet.*

Benådning ble aktivt brukt som et korrektivmiddel fram til 1842. Etter at den nye Kriminalloven ble innført i 1842 var behovet for benådning med begrunnelse i lovverkets urimelighet i mindre grad til stedet. Dette begrunnes i at den nye Kriminalloven innehold detaljert beskrivelse av den straffbare handling, og straffesatser og straffeutmåling var nå regulert.

Ved kriminalloven av 1842 fikk Norge etter datidens målestokk en moderne straffelov både i oppbygning og innhold. Kriminalloven av 1842 var preget av opplysningstidsidealene om å skape

---

<sup>17</sup> Se Kongeloven 1663 art. 3.

<sup>18</sup> Se Kong Kristian Vs norske lov, kap. 1-1-4 og 1-1-2., samt. J. Sunde, *Speculum legale* s. 209.

<sup>19</sup> Bagge, Sverre, Knut Mykland, *Norge i dansketiden 1380-1814*, 2. utgave, Oslo 1998 s. 201.



forholdsmessighet mellom lovbrudd og straff, å hindre forskjellsbehandling og å begrense vilkårlighet fra dommerens side. I forholdt til tidligere lovgivninger snevret kriminalloven inn dommerskjønnet. Det var for eksempel fastsatt at dersom flere straffegrader var angitt i straffebudet, skulle dommeren velge den strengeste grad med mindre det forelå særlig formildende omstendigheter. Straffebudene inneholdt detaljerte beskrivelser av den straffbare handling, og straffesatser og straffeutmåling var strengt regulert.<sup>20</sup>

Benådning har tradisjon for å benyttes der hvor loven binder domstolene til en straffeutmåling som er strengere enn det som finnes rimelig. I første halvdel av 1800-tallet var begrunnelsen for et høyt antall benådede «[...] vor forældede Strafflovgiving, der i saa mange stykker står i Strid med Tidsalderens Begreber».<sup>21</sup> Særlig gjaldt dette i forhold til idømt dødsstraff, for de lengste straffene i straffeanstaltene og i forholdt til gjentatte forbrytelser. Frem mot århundreskiftet skulle benådning fungere som et botemiddel mot foreldet lovgivning.<sup>22</sup> Følgende eksempel illustrerer en viktig funksjon ved benådningsinstitusjonen, nemlig muligheten til å omgjøre en urimelig dom avgjort på bakgrunn av mangelfull lovgivning eller lovendring.

*Gundbjørn Hanssen Hagen hadde blitt funnet skyldig i bigami og for å ha fått laget og benyttet en falsk attest. Gundbjørn var opprinnelig fra Verdalen. Der hadde han giftet seg i 1830 og siden fått fire barn med sin kone. I 1836 hadde han imidlertid forlatt kone og barn og reist nordover, uvisst av hvilken grunn. Ved hjelp av en falsk attest utstedt av sognepresten i Alta, hadde han giftet seg på nytt i 1841. Han hadde også benyttet den falske attesten til å skaffe seg borgerskap i Vardø. Han ble avslørt og Høyesterett hadde dømt han til døden etter Kristian den femtes norske lov av 1688, § 6-13-24. Denne paragrafen slo fast: "Hvilken Egtemand, eller Egteqvinde, sig med en anden i Egteskab indlader, bør at miste sin Hals." Kristian den femtes norske lov ga dødsstraff for bigami. Riktignok hadde denne loven blitt avløst av Kriminalloven av 1842 som ikke inneholdt dødsstraffbestemmelse ved bigami. Men siden Gundbjørn Hanssens Hagen forbrytelse hadde skjedd før den nye loven trådte i kraft, ble han dømt etter den gamle loven. Han søkte om benådning og ble benådet av Carl Johan. Istedenfor "at miste sin Hals", måtte han sone seks år i Trondhjems tukthus.<sup>23</sup>*

På 1800-tallet var benådning ettergivelse eller nedsettelse av idømt straff, eller annen formildende endring i straff og kunne bare skje i enkelttilfeller.<sup>24</sup> Kongen i statsrådet var, i følge grunnloven, den

---

<sup>20</sup> John, Mæland, *Norsk alminnelig strafferett*, Bergen 2012 s. 63.

<sup>21</sup> Straffeanstaltskommisjonen, samt. Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering?: kriterier for benådning i andre halvdel av 1800-tallet*, Bergen 2004 s. 44.

<sup>22</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 44.

<sup>23</sup> Kongens benådning, jf. <http://dokumenteneforteller.tumblr.com/post/69864550940/bigami>.

<sup>24</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 160.

eneste som formelt kunne benåde straff.<sup>25</sup> Høyesterett, justisdepartementet og regjeringen uttalte seg før søknaden ble lagt frem til kongen. Selve behandling av søknaden ble utført av justisdepartementet. Konge og regjering fulgte normalt justisdepartementets innstilling.<sup>26</sup>

Det var tre veier å gå for å søke om benådning. For det første åpnet lovverket selv for benådning ved at det var lovbestemt med benådningssøknad til kongen ved dødsstraff.<sup>27</sup> For det andre kunne offentlig myndighet ta initiativ til benådningssøknad. Høyesterett ble i større grad gjort til initiativtager for benådning.<sup>28</sup> Men også andre offentlige instanser kunne søke på domfeltes vegne. Amtmannen og statsadvokaten, tok også initiativ til benådningssøknad på domfeltes vegne. I mindre saker kunne også politi og fogd søke. For de innsatte i straffansaltene, kunne fengselsbestyrelsen ta initiativ til benådningssøknad.

Den tredje, og den vanligste vei og gå, både for innsatte i straffeanstalter og de som søkte umiddelbart etter domsavsigelse, var den at domfelte søkte selv. Venner og familie kunne også søke på domfeltes vegne.<sup>29</sup> Det var altså tillat for enhver å søke om benådning, så sant høyesterettsdom var falt i saken. Alle straffesaker kunne ankes til Høyesterett, men ikke alle saker ble det. For å anke til Høyesterett, måtte man først anke til de lavere retter. Krav om dom i Høyesterett føltes som begrensning, og i 1862 ble det foretatt en endring i Grl. § 20, slik at bestemmelse om at Høyesteretts dom måtte foreligge og Høyesteretts betenkning måtte innhentes, før benådning kunne bli gitt, ble tatt vekk.<sup>30</sup> Fra 1862 kunne en ved enhver rettsinstans få tilgang til å søke kongen om formildning.<sup>31</sup>

I tillegg til å ha en lovskorrigerende funksjon fikk benådning enda en funksjon. Benådning ble nå også brukt til å rette opp i en urimelig dom resultert av menneskelig feilvurderinger, eller formelle feil begått i rettergangen.<sup>32</sup> Det vil si at benådning etterhvert utviklet seg til et institutt med flere viktige funksjoner: ettergivelse av barmhjertighet, et korrektivmiddel til en utdatert lovgivning, og ble brukt som et middel til å korrigere menneskelig feilvurdering under straffeprosessen.

#### *4.4.2. Benådningsinstituttet på 1900-tallet.*

Ved straffeloven av 1902 ble det foretatt viktige endringer i reaksjonssystemet. Den største endringen i 1902-loven sammenlignet med kriminalloven var den store dommerfriheten loven tillot og forutsatte. Straffebudene ble formulert med vide strafferammer og loven inneholdt ikke noen

---

<sup>25</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 161.

<sup>26</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 163.

<sup>27</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 164.

<sup>28</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 166.

<sup>29</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 170.

<sup>30</sup> Friederich, Stang, *Kongeriket Norges konstitusjonelle eller grunnlovbestemte rett*, Oslo 1833 s. 472-473.

<sup>31</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 172.

<sup>32</sup> Solveig, Beadle, *Benådning som behandling eller disiplinering*, s. 44.

regler som påla dommeren hvilken straffart som skulle velges der straffebudet gav anvisning på flere. De vide rammer ga dermed domstolen et vidt rom til å behandle lovovertredere forskjellig ved reaksjonsvalget hvilket skyldes den betydelige vektleggingen av individualprevensjonen.<sup>33</sup> Dermed ble behovet for å fange opp svakheter ved dommen redusert betraktelig.

Fram til midten av 1800-tallet var Grunnloven § 20 den eneste bestemmelse som ga hjemmel for å ettergi straff, men etter hvert er det kommet en rekke andre regler om ettergivelse. I 1887, 1894 og 1900 fikk man henholdsvis regler om påtaleunntatelse, betinget dom og løslatelse på prøve.

Tabell nr. 2<sup>34</sup>

Periode:	01.01.55 – 31.12.55	01.07.65 – 30.06.66	01.07.75 – 30.06.76	01.07.85 – 30.06.86	01.07.95 – 30.06.96	01.07.05 – 30.06.06
Behandlede	428	227	1001	1385	417	270
Innvilget	169	82	320	204	96	39
% innvilget	39 %	36,1 %	31,9 %	14,1 %	23 %	14,4 %

Tallet på benådninger lå særlig høyt i slutten av det forrige århundre. Etter at de forskjellige ettergivelsesregler har fått en stadig større anvendelse i praksis, falt tallet på benådninger drastisk. I siste halvdel av 1930-årene var tallet redusert til en fjerdedel av det som det var rundt århundreskiftet.<sup>35</sup>

I årene etter Andre Verdenskrig var benådningstallet svært høyt, også når landssviksaker holdes utenfor. Dette skyldes bl.a. at mange dommer avsagt under okkupasjonen ble gjenstand for en ny vurdering, når alle opplysninger i ettertid kunne legges frem.<sup>36</sup> I årene etter krigen hadde benådningstallet gått vesentlig ned, noe som kan forklares med at adgangen til å idømme betinget straff ble vesentlig utvidet ved en lovendring av 3. juni 1955.<sup>37</sup> Lovendringen fikk full virkning for benådningssakene i 1956.

På 70- og 80-tallet økte antall benådningssøknader betraktelig. I årene 1967-69 var det registrert stort antall søknader om benådning for bøter for overtredelse av løsgjengerlovens §§ 16 og 17. Antall

<sup>33</sup> John, Mæland, *Norsk alminnelig strafferett*, Bergen 2012 s. 71.

<sup>34</sup> Tallene er hentet fra Justisdepartementets årlige tallmessige oppstilling over benådningssaker.

<sup>35</sup> Kriminalstatistikken har publisert en del statistiske opplysninger om benådning i 1919-1920.

<sup>36</sup> Anders, Bratholm, «Benådning sinstituttet i kriminalrettslig belysning», *NTfK*, Oslo 1959 s. 3.

<sup>37</sup> Bratholm i sin artikkel anfører at «I årene 1954-1957 var antallet benådningssøknader henholdsvis 809, 728, 566, 522. Innvilget ble 235, 169, 61 og 83 søknader. Ca ¼ av de innvilgede søknader gjelder fengselsstraff.»

innsendte søknader lå på 1142 i årene 67/68 og på 1386 i 68/69.<sup>38</sup> Hartmann, som jobbet som saksbehandler på Oslos benådningskontor i denne perioden, mener at:

«årsaken til denne plutselige økningen er noe usikker, men den forklaring man kom til i benådningskontoret den gang var at det i forbindelse med den økende kritikken av løsgjengerloven kunne være noen advokater som hadde gjort Oslos løsgjengermiljø oppmerksom på muligheten for å trenere innkrevinger av bøter og soning av de subsidiære fengselsstraffene, ved å søke benådning.»

Drastisk økning av søknadstall på 80-tallet kan muligens forklares med at mange som var dømt etter tidligere regler trodde at de pga. lovendringen ville få mildnet straffen ved benådning, og derfor søkte om dette. Et tydelig eksempel på det overnevnte er avkriminaliseringen av unnlattelse av å betale moms i 1979. Dette resulterte i at de som tidligere var dømt for dette, men som ikke hadde sonet straffen, gjerne ble benådet pga. ikraftsettelse av den nye loven.<sup>39</sup>

En annen faktor som kan forklarer den drastiske økning av søknadstall på 80-tallet er det at en viss antall benådningssøknader ble brukt i ren treneringshensikt. Før lovendringer i 1989 førte innsendelse av nådesøknaden til automatisk utsettelse av fullbyrding. Typisk for «treneringssøknadene» var at de ble fremstilt like før soningen skulle starte, og at søknaden var dårlig begrunnet eller ikke begrunnet i det hele tatt. I ekstreme tilfeller hadde domfelte en ferdigskrevet benådningssøknad i lommen som ble overlevert til politiet når han ble avhentet til soning.<sup>40</sup>

På 90-tallet ble antall nådesøknader vesentlig redusert, mens antall innvilgede søknader økte. Dette skyldes at det etter lovendring i 1989 ble u hensiktsmessig for domfelte å søke om benådning i treneringshensyn.

#### **4.5. Kort oppsummering**

Å gi nåde er en urgammel gjerning som etter hvert utviklet seg til et dynamisk institutt i takt med norsk samfunn, norsk rettsstat og norske lover. Gjennom omfattende utvikling over flere hundre år har benådningsinstituttet fått flere hovedfunksjoner: ettergivelse av barmhjertighet, lovskorrigeringsfunksjon, middel til å avbøte svakheter ved dommen og sikkerhetsventilfunksjon.

---

<sup>38</sup> Lov av 31. mai 1900 nr. 5 om Løsgjængereri, Betleri og Drukkenskab. Opphevet med virkning fra 1. januar 2006, med unntak av § 11 om betleri (tiggning) som ble opphevet med virkning fra 1. juli 2006.

<sup>39</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 39.

<sup>40</sup> Ellen, Mjøs, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», *JV 1998* s. 372.

I mellomalderen sto kongen fritt til å benåde forbrytere av ren barmhjertighet ved å omgjøre dersom gjerning, som kvalifiserte seg som ubotemåle, kunne omgjøres til botemåle og følgelig om forbryteren kunne slippe dødsstraffen med å betale bøter til kongen og fornærmede.

I enevoldstiden ble benådning brukt for å bøte på svakheter ved lovgivningen. Særlig gjaldt dette på 1800-tallet da høyere straffer i enkelte straffebud kunne tvinge domstolene til å idømme strengere straff enn de fant rimelig, likeledes kunne de skranker loven tidligere satte for å ilegge betinget dom, føre til urimelighet i enkelttilfeller.<sup>41</sup> Etter hvert som domstolene ble stilt friere ved straffeutmålingen og valget av reaksjonstype, ble det sjeldnere behov for benådning som et korrektiv til lovgivningen.

Hovedfunksjonen til benådningsinstituttet i dag er å være en sikkerhetsventil som tar sikte på å hindre at straff blir fullbyrdet når dette vil være urimelig eller uheldig på grunn av særlige og ekstraordinære omstendigheter inntruffet etter rettskraftig dom, eller som domstolene ikke hadde kjennskap til og går ut på å endre den rettslige situasjon som er skapt ved en straffedom.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Se NOU 1983: 57 s. 250.

<sup>42</sup> Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 147.

## Del II. Benådningsinstituttet i dag.

### 5. Innledning

I Norge er benådning regulert i GrL. § 20. Det fremgår av GrL. § 20, 1.ledd at «Kongen har rett til i statsrådet å benåde forbrytere etter at dom er falt. Forbryteren kan velge å motta kongens nåde eller underkaste seg den idømte straff». Etter GrL. § 20, 2.ledd fremgår det at «I de saker som Stortinget anlegger for Riksretten, kan ingen annen benådning finne sted enn fritak for idømt dødsstraff, med mindre Stortinget har gitt samtykke til noe annet».

Det ble gjort noen forandringer i bestemmelsen i årene etter 1814, blant annet i 1862.

Bestemmelsen inneholdt opprinnelig en bestemmelse om at det måtte foreligge en dom fra Høyesterett, samt at Høyesteretts betenkning måtte innhentes, før benådning kunne bli gitt. Denne ble ansett som misvisende og ble sløyfet i 1862. Bestemmelsen ble også endret i 2007<sup>43</sup>, da det ble tilføyd at Stortingets samtykke må foreligge for at benådning for andre typer straff enn dødsstraff kan finne sted. Før 2007 var det kun adgang til å gi benådning for straff i dømt av Riksrett, hvis straffen var døden, m.a.o. «Livsstraff». Videre ble bestemmelsen oversatt fra gammelnorsk til bokmål i 2014.

I tillegg til bestemmelsen i Grunnloven finnes særregler om benådning andre steder i lovverket. Dette er tilfelle blant annet i lov om rettergangsmåter i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981, kapittel 32, forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordning av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) kapittel 31, forskrift og retningslinjer for innkalling og utsettelse med fullbyrding av straff, fastsatt av Justis- og politidepartementet den 19. mars 2010 med hjemmel i straffeprosessloven § 462a, m.m.

#### 5.1. Formålet bak instituttet

Benådningsinstituttet er ment som en sikkerhetsventil i det strafferettslige reaksjonssystem. Benådning skal hindre at straff blir fullbyrdet når dette vil være særlig urimelig eller uheldig på grunn av ekstraordinære omstendigheter som er intruffet etter rettskraftig dom, eller som domstolen ikke kjente til.<sup>44</sup> I tillegg gir benådningsinstituttet anledning til å ta hensyn til den domfeltes opptreden etter domfellelsen, slik at en god oppførsel fra den domfeltes side kan medføre reduksjon av straffe ved benådning.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Se Innst. S. nr. 94 (2006-2007) og Dok. nr. 19 (2003-2004).

<sup>44</sup> Se Kriminalomsørgen.no

<sup>45</sup> Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 148.

Benådningsmyndigheten er et av Statsrådets prerogativer, dvs. det er myndighet som Grunnloven legger direkte til Kongen i Statsråd, i motsetning til myndighet som Stortinget tillegger Statsrådet. Prerogativlæren er et utslag av maktfordelingsprinsippet slik det ble grunnlovfestet i 1814.<sup>46</sup>

## 5.2. *Adgangen til å delegere benådningsmyndighet.*

Det fremgår uttrykkelig av Grl. § 20 at Kongen har rett til i statsrådet å benåde forbrytere. Benådning skal gis ved kongelig resolusjon og det er nærliggende å legge til grunn at myndigheten til å benåde kan ikke delegeres, f.eks. til Justisdepartementet. Slik har bestemmelsen alltid vært forstått i praksis. Dette underbygges av at det i 1951 ble fremsatt et forslag fra Regjeringen om å endre § 20 ved å sløyfe ordene «i Statsraadet», slik at det skulle bli adgang til å delegere myndigheten til departementet, som ble enstemmig forkastet av Stortinget<sup>47</sup>.

Det ble foretatt et forsøk på å avlaste Regjeringen og fram til 1972 ble en vesentlig del av benådningssaker avgjort ved såkalt «departementsavslag». Denne ordningen innebærer at Justisdepartementet fant at det ikke var grunn til å legge søknaden frem for Regjeringen i tilfeller der søknaden hovedsakelig ble sendt inn med det hensyn å hale ut tiden før fullbyrdelse av straffen. Kun i de tilfeller da forbryteren uttrykkelig forlangte det, ble søknaden lagt frem i statsråd. Ordningen ble av forskjellige grunner forlatt: det ble lagt avgjørende vekt på at ordningen var i strid med Grunnloven hvor det implisitt fremgår at myndigheten til å benåde ikke kunne delegeres. Videre var det utilstrekkelig at søkeren ved et departementsavslag fikk kun en uttalelse om at søknaden ikke ville bli fremmet for Regjeringen.<sup>48</sup>

Omleggingen førte til at Statsrådet måtte ta standpunkt til langt flere benådningssaker enn tidligere og dette førte til en stor arbeidsbelastning for Regjeringen. Ved kgl.res. av 5. juni 1981 ble det bestemt at Justis og politidepartementet skulle delegeres myndighet til å avslå søknader som ikke bør imøtekommes. Slik delegasjon er ikke i strid med Grl. § 20, men er derimot hensiktsmessig og avlastende for Statsrådet.<sup>49</sup> Hensynet bak resolusjon var først og fremst å redusere statsrådets arbeidsmengde. Før nyordningen utgjorde antallet benådningssaker nesten 50 % av alle saker som ble behandlet i statsråd.<sup>50</sup> Det er kun myndighet til å avslå søknader som ble delegert. Kongen i statsråd fremdeles treffer vedtak når benådning gis, jf. Grl. § 20.

---

<sup>46</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 45.

<sup>47</sup> Johs, Andenæs, Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, Oslo 2008 s. 326.

<sup>48</sup> Se NOU 1983: 57 s. 249.

<sup>49</sup> Se Rundskriv fra dep. G-145-81.

<sup>50</sup> Se Rundskriv fra dep. G-145-81.

### 5.3. Oppsettende virkning

Før lovendringen i 1989 var hovedregelen at domfeltes søknad om benådning førte til utsettelse av soning inntil søknaden var avgjort, jf. Ot.prop. nr. 35 (1978-79) s 243, m.a.o. hadde søknad om benådning oppsettende virkning.<sup>51</sup> Ved lov av 16. juni 1989 ble strpl. § 458, 2.ledd ble dette endret slik at søknad om benådning i utgangspunktet ikke er til hinder for at straffullbyrdelsen påbegynnes før søknaden er ferdigbehandlet. Bakgrunnen for lovendringen i 1989 var økende antall benådningssøknader som ble sendt inn i ren treneringshensikt, jf. Ot.prop. nr. 16 (1988-89) s 5-14.

Men dersom søknaden er anbefalt av domstolen eller påtalemyndigheten skal soning ikke påbegynnes før søknaden er avgjort av Kongen, jf. § 458, 2.ledd. Har en dømmende rett eller påtalemyndigheten tilrådd at straffen skal ettergis eller gjøres betinget ved benådning, må spørsmålet om benådning foreligges Kongen til avgjørelse før fullbyrding påbegynnes, jf. § 458, 1.ledd. Justisdepartementets adgang til å avslå en søknad om benådning gjelder ikke i slike tilfeller, jf. Kgl. res. 5. juni 1981 og Ot.prp. nr. 53 (1983-84) s 173.<sup>52</sup>

I medhold av strpl. § 458, 2.ledd kan departementet selv utsette fullbyrdelsen til søknaden er avgjort av departementet eller Kongen. Dette er særlig aktuelt hvor det foreligger opplysninger som tilsier at det kan være grunnlag for benådning, eller hvor innhenting av supplerende opplysninger vil kunne gi grunnlag for dette.<sup>53</sup> Men hovedregelen i praksis at departement ikke gir slik utsettelse når domfelte søker om benådning og at det ikke gis anbefaling som er nevnt i første ledd, jf. Justisdepartements rundskriv av 16 nov. november 1989 (G-169/89).<sup>54</sup>

Bestemmelsen i § 458, 3.ledd ble tilføyd ved lov 18. februar 1977 nr. 6 og hjemmeler «for-tiden avslag» ordning utarbeidet i praksis av Justisdepartementet. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å utsette ferdigbehandlingen av en søknad om benådning i en prøveperiode på 1 år. I denne perioden er søknaden verken avslått eller innvilget, og fullbyrdelsen kan ikke iverksettes før søknaden er ferdigbehandlet. Slike vedtak om å utsette behandling er avhengig av søkerens samtykke.<sup>55</sup>

### 5.4. Avgrensning.

#### 5.4.1. Avgrensing mot riksrettssaker, landssviksaker og militære saker

---

<sup>51</sup> Se lov 14. juni 1985 nr. 71 og lov 16. juni 1989 nr. 64.

<sup>52</sup> Hans, Bjerke, Erik Keiserud og Knut Eric Sæther, *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 4. utgave, Oslo 2011 s. 1500.

<sup>53</sup> Se skrivet fra Justisdepartementet av 16.11.2010 s. 4.

<sup>54</sup> Hans, Bjerke, Erik Keiserud og Knut Eric Sæther, *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 4. utgave, Oslo 2011 s. 1500.

<sup>55</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 60.



Det fremgår av GrL. § 20, 2.ledd at «I de saker som Stortinget anlegger for Riksretten, kan ingen annen benådning finne sted enn fritak for idømt dødsstraff, med mindre Stortinget har gitt samtykke til noe annet». Bestemmelsen ble endret i 2007<sup>56</sup>, da det ble tilføyd at Stortingets samtykke må foreligge for at benådning for andre typer straff enn dødsstraff kan finne sted. Før 2007 var det kun adgang til å gi benådning for straff i dømt av Riksrett, hvis straffen var døden, m.a.o. «Livsstraff». Dette var svært lite praktisk, siden dødsstraff for borgerlige forbrytelser ble opphevet i 1902<sup>57</sup>. Dødsstraff i krigstid ble opphevet i militære straffelov i 1979.

Dette førte til at utvalget foreslo en endring i GrL. § 20 som åpner videre adgang enn før å benåde i Riksrettssaker med følgende begrunnelse: «benådningsretten i alminnelighet er ment som en sikkerhetsventil i de enkelttilfeller loven kan komme til å virke urimelig hardt. Også i riksrettssaker kan det vise seg at straffen rammer domfelte på en urimelig måte», dermed foreslår utvalget «en endring i Grunnloven § 20 slik at det skal være adgang til å benåde en som domfelles av Riksretten dersom det foreligger samtykke fra Stortinget».

Reglene om benådning for militære forbrytelser og forseelser i krigstid finnes i militær rettergl. av 29 mars 1900 § 226 og i lov av 6 mai 1921 § 1.

#### *5.4.2. Avgrensing mot amnesti*

Forskjellig fra benådning er amnesti, som er en generell fritaking for tiltale og straff som alltid skal skje ved lov<sup>58</sup>. I følge maktfordelingsprinsippet forbeholdes retten til å gi amnesti til Stortinget og må gis i lovs form, fordi amnesti er et unntak fra lov. Amnesti i Norge ble gitt kun en gang ved lov av 21.juni 1929 hvor flere personer fikk ettergitt straff for ulovlig streik.<sup>59</sup>

Det er flere avgjørende forskjeller mellom benådningsinstituttet og amnesti. For det første innebærer benådning kun fritakelse av konsekvensene av dommen, dvs. «straff», mens et amnesti i tillegg til å innebære fritagelse for straff, også anser det underliggende lovbruddet ugjort. Ved innvilgelse av benådningssøknaden føres en anmerkning i Strafferregisteret om at personen er benådet<sup>60</sup>, men selve dommen slettes ikke.

Den andre avgjørende forskjell er at benådning er en individuell ettergivelse av ilagt straff, mens amnesti er en generell bestemmelse, som kan gå ut på at bestemt art stedfunne lovovertrедelser ikke skal rammes av straff, slik at derfor strafferettslig forfølgning rammes av straff. Dette kan da

---

<sup>56</sup> Se Innst. S. nr. 94 (2006-2007) og Dok. nr. 19 (2003-2004).

<sup>57</sup> Se straffelov av 22. mai 1902, som trådte i kraft 1. januar 1905.

<sup>58</sup> Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 150.

<sup>59</sup> John, Mæland, *Norsk alminnelig strafferett*, Bergen 2012 s. 354.

<sup>60</sup> Se forskrift om strafferegistrering § 2, 2.ledd.

medføre at strafferettslig forfølgning ikke skal iverksettes, allerede innledet strafferettslig forfølgning stanses, og idømt straff ikke skal sones.<sup>61</sup> Benådning sinstituttet og amnesti-instituttet forfølger forskjellig formål. Mens benådning som oftest gis av hensyn til den domfeltes interesser og ut av en vurdering av hans individuelle situasjon, er et amnesti en foranstaltning som begrunnes med samfunnsmessige betraktninger, spesielt hensynet til den sosiale fred.<sup>62</sup>

Videre, som nevnt overfor, er en beslutning om amnesti, etter sitt innhold, en materiell rett, og skal som følge besluttes ved formell lov. Hensynet til maktfordelingshensynet tatt i betraktning, er retten til å gi amnesti forbeholdt Stortinget. Benådning skal derimot etter Grunnloven gis av Kongen i Statsråd. Følgelig kan ikke myndighet for kongen til å meddele amnesti utledes av bestemmelsen om benådning retten i Grunnlovens § 20<sup>63</sup>. Amnestimyndighet ble utøvet av Kongen kun en eneste gang, da kronprins Carl Johan ga den 5.mai 1815 amnesti til alle offiserer som overkrigskommisjonen av 26. august 1814 fant hadde forbrutt seg under felttoget i 1814. Dette var åpenbart i strid med forfatningen, og i tillegg imot det norske statsråds råd, med den følge at verken statsråd eller Stortinget fant amnesti lovlig. I Norge har det vært gitt en generell amnestilov,<sup>64</sup> i 1929, da det etter en arbeidskonflikt ble gitt amnesti for overtredelse av en midlertidig lov om arbeidsnedsettelse.<sup>65</sup> Av nyere lovgivning kan det nevnes at ved lov om skytevåpen og ammunisjon<sup>66</sup> ble det gitt en bestemmelse som gir Kongen fullmakt til å gi amnesti til den som selv underretter politiet om egne overtredelser etter loven<sup>67</sup>, jf. våpenloven § 34.

#### *5.4.3. Avgrensning mot påtaleunntatelser og andre former for ettergivelse eller nedsettelse for straff*

Selv om reglene om benådning har en rekke funksjoner felles med andre regler om ettergivelse av straffeansvar eller av idømt straff, som for eksempel reglene om påtaleunntatelse, betinget dom, straffbortfall overfor sikringsdømte og løslatelse på prøve, anses ikke enhver ettergivelse som benådning i lovens forstand. Felles for de overfor nevnte ettergivelser er at ettergivelse av straffeansvar eller idømt straff skjer uten at avgjørelsen av skyldspørsmålet derved endres. Det felles hensynet som står bak de forskjellige former for ettergivelse er at straff ikke skal idømmes, eller idømt straff ikke skal fullbyrdes, når dette finnes å være uhensiktsmessig eller urimelig.<sup>68</sup>

<sup>61</sup> Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 150.

<sup>62</sup> Skeie, Jon, *Amnesti: en utredning/fra straffelovskomiteéens formann, Jon Skeie og Innstilling fra komitéen*, Oslo 1929 s.8, samt Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 150.

<sup>63</sup> Frede, Castberg, *Norges statsforfatning II*, Oslo 1964 s. 150.

<sup>64</sup> Se lov av 21.juni 1929.

<sup>65</sup> Johs, Andenæs, Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10.utgave, Oslo 2008 s. 325.

<sup>66</sup> Se lov av 1.juni 2001 nr. 27.

<sup>67</sup> Johs, Andenæs, Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10.utgave, Oslo 2008 s. 325.

<sup>68</sup> Carl, Hartmann, *Benådning sinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 15.

Hovedforskjellen mellom benådning og andre former for ettergivelse eller nedsettelse for straff er at reglene virker på ulike tidspunkt. For eksempel fremgår det av strpl. § 72 at påtaleunntatelse kan besluttes inntil dom er falt i første instans, mens benådningsinstituttet ikke kan anvendes før dommen er rettskraftig.<sup>69</sup> En annen viktig forskjell mellom benådning og andre former for ettergivelse av straff, er at vedtak om benådning fattes i statsråd. Dette fører til at benådningspraksis er av politisk karakter.<sup>70</sup>

#### *5.4.4. Avgrensning mot gjenåpning*

Etter dommen er avsagt kan domfelte søke om benådning og/eller gjenåpning. Domfelte kan også søke om gjenåpning etter at domfelte ble benådet for straffen. Dette forklares med at benådning og gjenåpning har svært forskjellige virkninger: ved benådning kan domfelte søke om å få slippe straffen; ved gjenåpning blir hele saken vurdert på nytt, som igjen kan føre til at domfelte frifinnes.

Den avgjørende forskjell mellom benådning og gjenåpning kan illustreres med reglene i strpl. § 391 nr. 3. Etter strpl. § 391 nr. 3 kan gjenåpning kreves «når det opplyses en ny omstendighet eller skaffes frem et nytt bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse eller avvisning eller til anvendelse av en mildere strafferegel eller en vesentlig mildere rettsfølge». Med uttrykket «ny omstendighet» skal forstås nye omstendigheter som forelå på domstidspunktet, men som retten ikke kjente til, dvs. bestemmelsen kommer til anvendelse kun i de tilfeller hvor det foreligger nye omstendighetene eller bevis som ville kunne ha hatt betydning da saken i sin tid ble avgjort. Utenfor bestemmelsen faller de tilfeller hvor siktede har utviklet seg positivt etter dommen og frem til fullbyrding skal finne sted i saken<sup>71</sup>. Slike omstendigheter som har kommet fram etter at dommen er avsagt kan derimot danne grunnlag for søknad om benådning etter reglene i GrI § 20.

Videre kan gjenåpning til gunst for siktede besluttes etter strpl § 392, 1.ledd «når Høyesterett har fraveket en lovtolkning som den tidligere har lagt til grunn». En slik særskilt etterfølgende omstendighet kan også begrunne benådning.

### *5.5. Betingelser for benådning*

#### *5.5.1. Endeling dom*

---

<sup>69</sup> Ellen, Mjøs, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», JV 1998 s. 358.

<sup>70</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 15.

<sup>71</sup> Hans, Bjerke, Erik Keiserud og Knut Eric Sæther, *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 4. utgave, Oslo 2011. s. 1331.

En domfelt kan ikke benådes før den dom det søkes benådning for, er rettskraftig. Dette følger av fast og sikker praksis og teori til tross for at Grunnloven bare taler om «etter at dom er falt».<sup>72</sup> Før endringen i 1862 i forbindelse med opphevelsen av regelen om innhenting av Høyesteretts uttalelser, etter daværende formulering sto det «efterat Høiesterets Dom er falden og dens Betænkning indhentet.» Ved uttrykket «efterat Høiesterets Dom er falden» var det utvilsomt ment at i samsvar med «Grunnlovens ånd» at dom skulle være avsagt i siste instans.<sup>73</sup>

Nåtidens uttrykk «etter at dom er falt» kan skape uklarheter, for etter ordlydstolkning framgår det ikke tydelig fram at dommen skulle vært rettskraftig. Hensynet bak kravet om rettskraftig dom var den opprinnelige meningen, som mann har holdt fast med, er at benådning ikke skulle være en snarvei til å slippe straffen.<sup>74</sup>

### 5.5.2. Straff

Det fremgår av Grl. § 20 at en forbryter kan benådes for «den idømte straff», dvs. at det kan gis benådning kun for sanksjoner eller rettsfølger som etter lovgivningen betegnes som «straff», ikke andre strafferettslige reaksjoner, selv om de har straffelignende formål. Det fremgår av alminnelig lovgivning, hva som er å anse som straff i lovens forstand. Straff, som ilagt ved dom: ubetinget dom, betinget dom, samfunnsstraff, ungdomsstraff og rettighetstap er straff i lovens forstand, jf.. Strl. §§ 15, 29 og 33.<sup>75</sup>

Det er ikke bare straff som er ilagt ved dom som det kan gis benådning for. Utrykket «den idømte straff» i Grl. § 20 skal tolkes i samsvar med reglene i Strpl. § 258, 2.ledd om at et vedtatt forelegg har virkning som en dom. Det vil si at også straff ilagt ved forelegg som er vedtatt, kan det benådes for.<sup>76</sup>

### 5.5.3. Utenlandske straffedommer

Det fremgår av lov av 15. november 1963 om fullbyrding av nordiske dommer for straff at straffedommer avsagt i andre nordiske land kan fullbyrdes i Norge på visse betingelser. En nordisk dom som er overtatt til fullbyrdelse i Norge etter reglene i denne loven, omfattes av de norske reglene om benådning, jf. lovens § 20.<sup>77</sup> Det fremgår av fast praksis at en søknad om benådning for et annet nordisk lands dom som departementet anbefaler, vil alltid forelegges til uttalelse for den myndighet som pleier å behandle benådningssøknadene i vedkommende land, før statsrådet fatter

---

<sup>72</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 53.

<sup>73</sup> Frede, Stang, *Kongeriket Norges konstitusjonelle eller grunnlovbestemte rett* Oslo 1833 s. 475.

<sup>74</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 53.

<sup>75</sup> Se NOU 1983: 57 s. 250.

<sup>76</sup> Johs, Andenæs, Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10.utgave, (Oslo 2008 s. 284.

<sup>77</sup> Ellen, Mjøs, *Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning*, JV 1998 s. 360.

sitt vedtak.<sup>78</sup> Tilsvarende regler finnes ikke for andre lands straffedommer, bare for de nordiske lands straffedommer.

## *5.6. Saksgangen. Behandlingsprosess*

### *5.6.1. Forberedende behandling*

Regler for fremgangsmåten når det gjelder søknad om benådning er regulert i påtaleinstruksen § 31-1 og i retningslinjer, som på de enkelte punktene utfyller lov- og forskriftstekst. Før forskrift for fengselsvesenet<sup>79</sup> ble opphevet i 2002 og erstattet av straffegjennomføringsloven av 18. mai 2001, var det anstalten som sto for forberedende behandling i tilfeller da benådningssøkeren sonet frihetsstraff, jf. fengselsreglementets § 72.14. Da var det i praksis slik at det var både anstaltrådet og fengselsdirektøren som uttalte seg om søknaden, i noen tilfeller av eget tiltak og i noen tilfeller på departementets anmodning. Det fremgår av retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift av loven<sup>80</sup> at spørsmålet om benådning kan nå tas opp av leder av fengsel av eget tiltak eller etter søknad. I tilfeller da gjennomføringen har blitt påbegynt på søknadstidspunktet, sender leder av lokalt nivå saken inn til departementet via regionalt nivå etter forberedende behandling, sammen med innstilling i saken.

I tilfeller da domfelte befinner seg på frifot, er det politiet som har ansvaret for å forberede behandlingssøknader. Innenfor politier er det det politikammer som tidligere har behandlet straffesaken som skal forberede søknaden, jf. påtaleinstruksen § 31-1, 1.ledd. Politiet skal oppmuntre domfelte til å dokumentere grunnlaget for søknaden. Opplysninger om helse, økonomi, arbeids- og familieforhold skal dokumenteres og legges ved søknaden.

Deretter oversendes søknaden fra politiet til stats- eller riksadvokaten, som skal gi sin uttalelse. «I saker hvor politiet tar ut tiltale sender politiet benådningssøknaden sammen med straffesakens dokumenter via riksadvokaten til Justisdepartementet. I saker hvor politiet ikke tar ut tiltale, sendes saken via statsadvokaten. De som har saken til behandling skal gi slik uttalelse som saken foranlediger og i alle tilfeller om søknaden anbefales eller ikke», jf. § 31-1, siste ledd. Deretter oversender påtalemyndighet saken til Justis- og beredskapsdepartementet med sin innstilling.

### *5.6.2. Behandling i departement*

---

<sup>78</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 54.

<sup>79</sup> Se forskrift av 12. desember 1961 nr. 8944 for fengselsvesenet, (fengselsreglement).

<sup>80</sup> Fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 16. mai 2002 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002 § 7-1. De enkelte punktene i retningslinjene utfyller lov- og forskriftstekst. Revidert 27. oktober 2008.

Ved kgl. res. 5. juni 1981 er adgangen til å avslå nådesøknader delegert til Justisdepartementet. I Justis- og politidepartementet blir søknader om benådning behandlet av Kriminalomsorgsavdelingen, juridisk seksjon. Saksbehandlere i Kriminalomsorgsavdelingen har som regel juridisk embetseksamen og det er alltid to saksbehandlere som underskriver ett avslag. Hvis saksbehandler kommer fram til at søknaden er godt begrunnet og benådning kan finne sted, sendes søknaden videre til Kongen. De søknader som kommer videre blir som regel innvilget av Kongen i statsråd.

De søknader som blir avslått av Justisdepartementets kan påklages etter forvaltningslovens regler til Kongen i statsråd, jf. fvl. § 28, 1.ledd.<sup>81</sup> Fristen for å klage er tre uker regnet fra det tidspunkt man ble underrettet om vedtaket. Klagen framsettes for politiet eller Justisdepartementet og avgjøres av Kongen i statsråd. Vedtak om avslaget skal underrettes, men ikke begrunnes, se nærmere oppgavens kapittel 5.9. om partsrettigheter i nådesaker.

### *5.6.3. Behandling i statsråd*

Det er bare Kongen i statsråd som kan innvilge søknad om benådning. Dermed er de benådningssaker som behandles i statsråd i dag saker som blir benådet, klager over avslag og saker der behandling er anbefalt av dømmende rett eller påtalemyndighet, jf. strpl. § 458. I statsråd leses det opp et svært kort resyme av hver enkelt sak før vedtaket fattes.<sup>82</sup> Vedtaket om innvilget benådningssøknad gis ved kgl. resolusjon. Kongelige resolusjoner om nådesaker utformes etter egne retningslinjer som avtales nærmere mellom Statsministerens kontor og Justisdepartementet.<sup>83</sup>

## *5.7. Eksempler på Momenter ved benådning for frihetsstraff. Benådningsgrunner.*

### *5.7.1. Innledning*

Ordlyden i Grl. § 20 gir ingen veiledning vedrørende hvilke hensyn som kan komme i betraktning ved avgjørelse av en benådningssøknad. Utgangspunktet i dag er at benådning beror på skjønn, men det ble gjennom praksis utarbeidet visse retningslinjer for utøvelse av skjønnet. Det foreligger også en del departementale notater, hvor spørsmålet om benådningsgrunnene og grensene for utøvelsen av benådningsmyndigheten er drøftet.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Se oppgavens kapittel 5.9.4. om partsrettigheter.

<sup>82</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 114.

<sup>83</sup> Se skrivet fra Justisdepartementet. av 16.11.2010 s. 4.

<sup>84</sup> Retningslinjer er inntatt i et notat fra Justisdepartementet. av 03.06.97 (ref. 95/01638 D 818 BOB/mha) og et skriv fra Justisdepartementet. av 16.11.2010 (ref. 201011415- /KIS).

I rettsteori har det blitt omtalt noen benådningsgrunner som har størst praktisk betydning ved avgjørelsen av benådningssøknader. Sentralt står Bratholms fremstilling, som er et resultat av et års virksomhet i Fengselsstyre i Justisdepartementet, og Hartmanns fremstillinger fra den tiden han jobbet på benådningkontoret. I NOU 1983: 75 ble det vurdert av Straffelovkommisjonen at benådningssøknader skulle samles i et rundskriv utarbeidet av Justisdepartementet for å skape transparens, oversikt og forutberegnelighet. Straffelovkommisjonen har kommet frem til «at det neppe vil være hensiktsmessig å utforme nærmere bestemmelser om benådningssøknader». Dette overnevnte materiale, materiale anført av domfelte og myndighetene, som eventuelt har støttet benådningssøknaden, har dannet utgangspunkt for Bratholms og Hartmanns sin fremstilling av benådningssøknader, momenter og argumenter. Fremstilling av eksempler på momenter, argumenter og grunner er derfor på ingen måte uttømmende.

Bratholm anfører at «de benådningssøknader som påberopes faller som regel i en av tre hovedgrupper: 1) svakheter ved lovgivningen, 2) svakheter ved dommen og 3) omstendigheter som først er blitt kjent etter dommen eller som er oppstått etter denne».<sup>85</sup> Hartmann sier seg enig med Bratholm, men i sin fremstilling fokuserer han på argumenter og momenter som tas i betraktning når omstendighetene som inntrådte etter at dommen falt blir påberopt. Han nevner følgende momenter: tidsmomentet, domfeltes helse, sosiale forhold hos domfeltes nærmeste, positiv utvikling, nye straffbare forhold, forholdets art, dommens lengde og anbefalinger fra påtalemyndigheten eller retten.<sup>86</sup>

I en oppgave som handler om benådning, er det viktig å nevne benådningssøknader. Det at avgjørelse om benådning beror på skjønn, og at retningslinjer ikke er allmenntilgjengelige, gjør det vanskelig å lage en oversiktlig fremstilling. Likevel er det viktig for oppgaven å nevne noen sentrale momenter ved vurderingen. Dermed er denne delen av oppgaven beror på Bratholms og Hartmanns sine fremstillinger og noen skriv fra Justisdepartementet. Fremstillingen er dermed kortfattet.

### *5.7.2. Svakheter ved lovgivningen som benådningssøknad.*

Svakheter ved lovgivningen som benådningssøknad gjaldt ofte straffeprosessloven, reglene om fullbyrdelse og den straffebestemmelsen som ble anvendt på forholdet. For eksempel ble det tidligere i oppgaven nevnt at benådningssøknad ble først og fremst brukt til å gjøre en fengselsstraff betinget i tilfelle hvor retten eller loven var avskåret fra det, før adgangen til å gi betinget dom ble utvidet i 1955. Særlig ofte ble denne grunnen påberopt i årene like før lovendringen av 1955.

---

<sup>85</sup> Anders, Bratholm, «Benådningssøknad i kriminalrettslig belystning», NTfK, Oslo 1959 s. 4.

<sup>86</sup> Carl, Hartmann, *Benådningssøknad i norsk rett*, Oslo 1987 s. 77.

Et tydelig eksempel på det overnevnte er avkriminaliseringen av unnlattelse av å betale moms i 1979. Dette resulterte i at de som tidligere var dømt for dette, men som ikke hadde sonet straffen, ble gjerne benådet pga. ikraftsettelse av den nye loven. Et annet eksempel er de betingende benådnings saker hvor bare en del av fengselsstraffen ettergis. Slik nedsettelse skjer særlig overfor sedelighetsforbrytere i tilfeller hvor selv lovens minstestraft antas å være for streng, jf. Rt 1963 s 535. Denne saken gjald en 48 år gammel man, som ble etter straffelovens § 195, 1.ledd dømt til fengsel i 3 år og 1 måned for utuktig omgang med mindreårige. Anken over straffeutmålingen ble forkastet, men Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens uttalelser om at straffen ved benådning burde nedsettes til 1 år. I denne saken uttalte Høyesterett at straffen burde nedsettes under henvisning til den endrede og mildere strafferammen i endringsloven av 15. februar 1963.<sup>87</sup> Denne saken illustrerer benådningens funksjon som et lovskorrekktivmiddel.

### *5.7.3. Svakheter ved dommen som benådningsgrunn.*

Mens benådningsinstituttet ble hyppig anvendt som et korrektiv av lovregler som antas uhensiktsmessige, forekommer det, om enn svært sjeldent, at benådning gis for å rette på en dom.<sup>88</sup> Kritikken i en benådningssøknad retter seg ofte mot straffeutmåling: med ønske om å omgjøre ubetinget straff til betinget. Særlig aktuelt er det i de tilfeller der den dømmende rett selv anbefaler, eller antyder, at straffen gjøres betinget ved benådning. Dette skjer i tilfeller når retten er i sterk tvil om den skal idømme betinget eller ubetinget straff, men idømmer ubetinget, samtidig som benådning antydes eller direkte anbefales.

I andre tilfeller er det hensynet til allmennprevensjon som gjør at retten avstår fra å anvende betinget straff. Allmennpreventive hensyn i slike tilfeller ivaretas ved at dommen utad fremstår som ubetinget. Det har hendt at påtalemyndigheten ut fra dette syn har henstilt til retten å anbefale straffen omgjort til betinget ved benådning, samtidig som det nedlegges påstand om ubetinget dom. I Rt 1957 s 553 tok Høyesterett ikke påstanden til følge, men idømte en betinget straff.

Hvis det på domstiden er uklart om sykdom eller andre spesielle forhold hos domfelte vil gjøre fullbyrdelsen til en særlig påkjenning for ham, hender det at Høyesterett idømmer ubetinget straff samtidig som det antydes at benådning bør komme på tale, jf. Rt. 1955 s 341. Dersom det skulle vise seg at fullbyrdelsen vil være en for stor belastning for domfelte på domstidspunktet er det mest

---

<sup>87</sup> Ellen, Mjøs, *Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning*, JV 1998 s. 356.

<sup>88</sup> Gjelder ikke Høyesteretts avgjørelser, da benådningsmyndigheten anser seg avskåret fra å overprøve Høyesteretts straffeutmåling for å unngå å gripe inn på den øverste domstols kompetanseområde, jf. Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», NTFK, Oslo 1959 s. 6.



treffende for Høyesterett å idømme betinget straff istedenfor å overlate spørsmålet om ettergivelse til benådningsmyndigheten, jf. Rt. 1951 s 342, Rt. 1955 s 534 og Rt. 1957 s 436.<sup>89</sup>

#### *5.7.4. Omstendighetene som først er blitt kjent etter dommen eller som er oppstått etter denne som benådningsgrunner.*

##### *5.7.4.1. Tidsmomentet*

Med tidsmomentet forstås tiden som har gått fra domsavsigelsen til behandling av benådningssøknaden. Det at det har gått langt tid, kan ha betydning for avgjørelsen fordi det å vente lenge fra dommen er rettskraftig til fullbyrdelsen påbegynnes, anses belastende i seg selv. Det forutsettes at den lange tiden som har gått skyldes en feil, som det offentlige må bære ansvaret for, jf. § 452. Dette momentet er aktuelt for en som ikke har påbegynt soning.

Følgende eksempel fra benådningspraksis illustrerer begrepet tidsmomentet. En 30 år gammel mann ble idømt ubetinget fengsel i 8 måneder for uaktsom drap og promillekjøring med båt. Mannen søkte om benådning ca. en måned etter at hans anke ble avvist. Søknaden avslås ti måneder etter dommen ble avsagt, mens det går nærmere to år før politiet underretter søkeren om avslaget. Mannen påklager avslaget og viser til tidsmomentet. Dette fører til at klagen tas til følge og søknaden om benådning innvilges 3 år etter dommen. Tidsmomentet ble i denne saken tillagt avgjørende vekt.<sup>90</sup>

##### *5.7.4.2. Domfeltes helse*

Sykdom er en av de viktigste benådningsgrunner som blir påberopt. I tilfeller da domfelte påberoper seg soningsudyktighet, og det er overveiende sannsynlig at domfelte ikke blir soningsdyktig innen rimelig tid vil benådning kunne bli gitt. Selve soningsudyktigheten kan ikke føre til benådning alene fordi soningsudyktighet etter strpl. § 459, 1.ledd fører til at domfelte ikke kan innsettes til fullbyrdelse. Soningsudyktighet i kombinasjon med store psykiske eller psykosomatiske lidelser som knytter seg til straffetrusselen kan føre til at soningsutsettelse forverrer domfeltes tilstand, og da får momentet betydelig større vekt.

I saken nr. 181/86 ble en 65 år gammel mann benådet 3 måneder før halv tid, selv om dommen var 4 måneder gammel.<sup>91</sup> Domfelte ble idømt 4 år for drap. Fengselsdirektøren og anstaltrådet anbefalte benådning og prøveløslatelse etter halv tid, jf. fl. § 36 grunnet store helseproblemer. Mens mannen satt i varetekt i 21 måneder, ble det på grunn av svært alvorlige helseproblemer foretatt gjentatte

---

<sup>89</sup> Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», NTfK, Oslo 1959 s. 6.

<sup>90</sup> Saknr. 639/86, samt. Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 80.

<sup>91</sup> Saknr. 181/86, samt. Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 82.

kirurgiske inngrep. Helseproblemer førte til psykiske lidelser. Dette ble tillagt stort vekt og benådningssøknaden ble tatt til følge.

#### *5.7.4.3. Sosiale forhold hos domfeltes nærmeste*

Problemer som er av forbigående art kan ikke begrunne benådning, men kan gi soningsutsettelse. Likevel kan problemer i visse tilfeller være så ekstraordinært store, og av ikke forbigående art at det kan begrunne benådning. Denne type momenter er av forskjellige art, men det er to hovedgrupper av særlig betydning: Nærmeste families psykiske og somatiske lidelser; og om domfelte er alene om omsorgen til barn. Benådning krever at det foreligger forhold som tilsier at domfelte må anses vanskeligere stilt enn andre.

I sak nr.2683/84 ble det gitt benådning til en 36 år gammel mann som var dømt for promillekjøring. Mannen ble dømt til 36 dager ubetinget fengsel. Han hadde eneomsorg for to barn på 5 og 7 år. Moren var prostituert og forlot barna 2 år tidligere, besteforeldrene hadde sært lite kontakt med barn. Departementet antok at det ikke kunne ordnes tilfredsstillende tilsyn for de to barna under farens soning og domfelte ble benådet av Kongen i statsråd slik at straffen ble gjort betinget med 2 års prøvetid.<sup>92</sup>

#### *5.7.4.4. Positiv utvikling*

Positiv utvikling fra domsavsigelsen er et viktig moment ved vurdering av benådningssøknader. Positiv utvikling forutsetter at domfelte er inne i en resosialiseringsprosess av en varig karakter: om domfelte har kommet i arbeid, påbegynt utdanning, stiftet familie, fått barn eller kommet inn i militære, osv. Klar positiv utvikling av noe varighet begrunner svært ofte utsatt behandling, og i noen tilfeller benådning med prøvetid.<sup>93</sup>

#### *5.7.4.5. Nye straffbare forhold*

Mot benådning taler også at søker gjentatte ganger er domfelt for samme type forhold. Det samme gjelder hvis han har begått nye straffbare handlinger etter den dommen han søker benådning for.<sup>94</sup>

#### *5.7.4.6. Forholdets art*

Vurderingstema her er om de forbrytelser som er pådømt og som det søkes benådning for er av slik art at allmennpreventive hensyn taler strekt imot å benåde.<sup>95</sup> Det taler mot benådning at søkeren er ilagt en lang fengselsstraff for et alvorlig straffbart forhold. Det fremgår av skrevet til

---

<sup>92</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 84.

<sup>93</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 85.

<sup>94</sup> Se skrevet fra Justisdepartementet av 16.11.20102 s.2.

<sup>95</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 86.

Justisdepartementet at for enkelte lovbruddkategorier, som voldt og seksualforbrytelser, krever benådning sterkere grunner enn ellers.<sup>96</sup>

#### *5.7.4.7. Anbefalinger fra påtalemyndigheten eller retten*

Et tungtveiende moment for benådning er at søknaden er anbefalt av påtalemyndigheten eller retten. Det er viktig å påpeke at anbefalinger nesten alltid kommer som et resultat av andre forhold som taler for benådning.<sup>97</sup>

### *5.8. Vedtakets innhold.*

#### *5.8.1. Benådning uten prøvetid*

Benådning uten prøvetid innebærer fullstendig benådning. Det er mest vanlig med benådning for bot eller for frihetsstraff. I 2010 ble det gitt nåde for straff som resulterte i benådning uten prøvetid i 2 tilfeller, i 2009 og 2007 - i ett tilfelle, og i 2005 – i 3 tilfeller. Se tabell nr. 1a.

#### *5.8.2. Benådning til betinget straff med prøvetid på 2 år, jf. strl. §§ 52-54*

Benådning medfører vanligvis at straffen gjøres betinget med 2 års prøvetid, jf. straffeloven § 52-54. Dette gjelder også for bot og siden 2013 også for samfunnsstraff, se tabell nr. 1a. Er delen av boten betalt, gjøres restbeløpet betinget. Unntaksvis innvilges benådning slik at straffen ettergis i sin helhet, for eksempel dersom svært alvorlig sykdom gjør at prøvetiden ikke får noe realitet.

#### *5.8.3. Løslatelse på prøve*

Dersom soning av straffen er påbegynt, vil benådning bestå i at domfelte løslates på prøve. Prøvetidens lengde og vilkår for prøveløslatelsen fastsettes av kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 43 og pkt. 3.45.3 i retningslinjer til loven. Prøvetiden kan ikke strekke seg utover lengden av gjenstående straffetid.

#### *5.8.4. Utsatt behandling (for-tiden avslag)*

Det følger av Straffeprosessloven § 458, 3.ledd at Justis- og politidirektoratet har adgang til å utsette ferdigbehandlingen av en søknad om benådning i en prøveperiode, som normalt settes til 1 år (for-tiden avslag). Vilkårene for en slik beslutning er at vektige grunner taler for det og at domfelte samtykker.

---

<sup>96</sup> Se skrevet fra Justisdepartementet av 16.11.2010 s. 2.

<sup>97</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 89.

Beslutningen om foreløpig avslag kan være hensiktsmessig i tilfeller hvor det ikke er grunnlag for benådning på det aktuelle tidspunkt, men hvor det er grunn til å anta at benådning kan innvilges dersom spørsmålet vurderes på nytt etter en tid. Målgruppen er særlig yngre personer med rusproblemer som er dømt flere ganger for vinningsforbrytelser og mindre alvorlig narkotikakriminalitet, men som er inne i en positiv utvikling. Formålet med foreløpig avslag er å støtte opp under en fortsatt en positiv utvikling.

Dersom domfelte begår nye straffbare handlinger i prøvetiden skal saken returneres til departementet med politiets innstilling. Justis- og politidepartementet kan da finne at det er grunnlag for å avslå søknaden eller eventuelt forlenge prøvetiden.<sup>98</sup>

#### *5.8.5. Avslag*

Det vanligste utfallet av en benådningssøknad er avslag. Mellom 75 og 90 % av søknadene blir normalt avslått. Søkeren får da en vanlig tre ukers klagefrist etter fvl § 29. Se tabell nr. 1b.

### *5.9. Partsrettigheter*

En avgjørelse i en benådningssak er et «enkeltvedtak» i lovens forstand da det angår rettighetene til en bestemt person, jf. Fvl. § 2 bokstav a og b.<sup>99</sup> «Den avgjørelse retter seg mot» er domfelte som har søkt nåde for sin straff og han er da «part» i lovens forstand. Forvaltningsloven gir borgerne visse rettigheter, f.eks. innsynsrett, rett til underretning om vedtak, rett til begrunnelse og klageadgang.

#### *5.9.1. Innsynsrett i nådesaker*

For en som er «part» i nådesaken gjelder regler for innsyn i fvl. §§ 17, 18, 19.

Ellers følger reglene om innsyn i dokumentene i benådningssaken reglene i offentleglova om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet, jf. offentleglova § 3. Som resultat av kodifisering av gjeldende rett er det ikke til hinder å frigi navnet på den som har søkt benådning dersom det ikke avsløres andre forhold som er omfattet av taushetsplikt, jf. fvl § 13a nr. 4. Bestemmelsen gjelder innsyn i alle nådesaker som gjelder frihetsstraff og bøter.

#### *5.9.2. Rett til underretning*

---

<sup>98</sup> Se NOU 1983: 57 s 251, samt Rundskriv fra riksadvokaten R 1419/83 s. 3.

<sup>99</sup> Ellen, Mjøs, «Benådning sinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», JV 1998 s. 261.

Det forvaltningsorganet som har truffet benådningsvedtaket skal sørge for å gi underretning til søker om vedtaket så snart som mulig, jf. § fvl. § 27.<sup>100</sup> Meddelelsen skal som hovedregel være skriftlig. I tilfeller da nådesøker sitter i fengsel, når han får innvilget sin søknad, bør han underrettes via fengselet så raskt som mulig slik at han kan løslates. Underretning til en nådesøker som ikke sitter i fengsel skjer i praksis via påtalemyndigheten.

Nådesøker skal alltid underrettes om klageadgangen, og den nærmere fremgangsmåte ved klage, jf. Fvl. § 27, 3.ledd.

### *5.9.3. Rett til begrunnelse*

Det fremgår av fvl. § 24 at enkeltvedtak skal begrunnes. Vedtak i benådningssaker er imidlertid unntatt fra den forvaltningsmessige begrunnelsesplikt, jf. forskrift til fvl § 24 gitt ved kgl. res. av 16 desember 1977 nr. 14 § 4. Ved kgl. res. Av 5. juni 1981 ble unntaket fra begrunnelsesplikten utvidet til også å gjelde for saker som ble avslått av departementet. Dvs at begrunnelse utelates både når vedtaket treffes av Kongen i statsråd og når Justisdepartementet gir avslag på benådningssøknader.<sup>101</sup>

### *5.9.4. Klageadgang*

Når det gjelder klageadgang kan et avslag fra departementet påklages til Kongen etter reglene i forvaltningsloven § 28, 1.ledd, og da er de alminnelige regler i forvaltningsloven kap VI om klage som gjelder. Fristen for å klage er tre uker regnet fra det tidspunkt man ble underrettet om vedtaket. Klagen framsettes for politiet eller Justisdepartementet. Klagen avgjøres av Kongen i statsråd.

### *5.9.5. Rett til fri rettshjelp*

Saker om benådning er ikke sak om fullbyrding av straff i rettshjelplovens forstand og faller således ikke utenfor lovens anvendelsesområde, jf. rhjl. § 1, pkt 2.<sup>102</sup> Domfelte kan få fri hjelp i forbindelse med søknaden under forutsetning av at vilkårene i lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 er oppfylt, jf. § 13, 3.ledd, jf. § 17, 2.ledd, jf. § 8.

---

<sup>100</sup> Ellen, Mjøs, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», JV 1998 s. 363.

<sup>101</sup> Ellen, Mjøs, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», JV 1998 s. 364.

<sup>102</sup> Ellen, Mjøs, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», JV 1998 s. 371, samt Rundskriv G 73/96.

### **5.10. Kort oppsummering.**

Benådningsinstituttet hører inn under flere juridiske disipliner som forfatningsrett, strafferett, straffeprosess og forvaltningsrett. Reglene om benådning er dermed spredt rundt i forskjellige lover, instruksjer, kgl. resolusjoner, rundskriv, m.m. I forrige århundre ble benådningsspørsmålene først og fremst behandlet i forfatningsrettslige arbeider, men reglene om benådning ble etter hvert også behandlet i strafferettslige og straffeprosessuelle framstillinger.<sup>103</sup> Dette tyder på at benådningsinstituttet er dynamisk og utvikler seg i takt med tiden og rettssystemet.

---

<sup>103</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 14.

## Del III. Benådningens utvikling.

### 6. Benådning i framtiden.

#### 6.1. Spørsmålet om eksistens

Hovedfunksjonen benådning har i dag er å hindre at straff blir fullbyrdet når dette vil være urimelig eller uheldig på grunn av særlige eller ekstraordinære omstendigheter inntruffet etter rettskraftig dom og før eller mens fullbyrdelse finner sted. Hvis ventetiden reduseres fra dommen er avsagt til straffen skal fullbyrdes, vil også muligheten for at det oppstår forhold som vanskeliggjør soning og som taler for benådning, blir redusert. Dermed vil også behovet for benådning avta. Det er likevel klart at en viss tid må det alltid gå fra dommen til fullbyrdelse, og det vil i denne perioden alltid kunne oppstå uforutsette situasjoner.<sup>104</sup> Dermed blir spørsmål om avskaffelse av instituttet ikke aktuelt i framtiden. Istedenfor må det spørres hvordan man bedre kan regulere benådningsinstituttet, og bedre integrere det i det moderne strafferettssystemet.

#### 6.2. Om lovrevisjon

Det ble diskutert i rettsteori om benådningsreglene skulle samles i en egen lov. Bratholm mener at:

«meget kan tale for at det gis en egen lov for benådning, hvor bl.a. reglene om søknad om benådning, behandlingsmåten og avgjørelseskompetansen reguleres. Reglene i dag spredt i forskjellige loven, forskrifter eller instruksjer, og det er vanskelig for domfelte og andre å skaffe seg kjennskap til gjeldende rett på området»<sup>105</sup>.

Det fremgår av NOU 1983: 57 at Straffelovkommisjonen har vurdert om det bør gis et samlet regelverk om benådning for bl.a. å dekke bedre det informasjonsbehovet som kunne antas å foreligge på området og kom fram til at et slikt regelverk kunne tenkes gitt som formell lov – enten som en egen lov eller ved bestemmelser i f.eks. straffeprosessloven eller fengselsloven.<sup>106</sup>

Det ble også vurdert av Straffelovkommisjonen om en alternativ løsning kunne være å overlate til Regjeringen å utferdige nærmere forskrifter.<sup>107</sup> En søknad om benådning blir undergitt en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering hvor en står overfor en rekke momenter som trekker i ulike

<sup>104</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 105.

<sup>105</sup> Anders, Bratholm, *Strafferett og samfunn: alminnelig del*, Oslo 1980 s. 638.

<sup>106</sup> Se NOU 1983: 57 s. 252.

<sup>107</sup> Se NOU 1983: 57 s. 252.

retninger og som har forskjellige vekt og relevans. Straffelovkommisjonen kom fram til at det neppe vil være hensiktsmessig å lage en uttømmende oversikt over vilkår som kan føre til benådning.

Selv om benådningsgrunnene ikke er nedfelt i noe regelverk, har det imidlertid utviklet seg visse retningslinjer for skjønnet. Retningslinjer er utarbeidet ved noen interne skriv som ikke er allmenntilgjengelig. Det finnes betydelig behov for å få samle benådningsreglene i en egen lov i framtiden, og da er det reglene om behandling av søknaden, som er aktuelt å samle for å lage oversiktlig lovgivning rund instituttet. Som drøftet før i oppgaven er det umulig å lage uttømmende liste over benådningsgrunner uten å miste noe av den fleksibilitet man har behov for.<sup>108</sup> Men siden retningslinjene for benådningsskjønn er allerede utarbeidet ved interne skriv av departementet, kan de gjøres allmenkjent gjennom lovgivning. Ved å lovfeste rammene for skjønnet og sette ytre grensene for hvilke hensyn som er relevante kan transparens skapes og med dette kan allmenhetens behov for å få vite hvilke benådningsgrunner som kan påberopes ved benådning bli tilfredsstilt.

Før benådningsreglene kan samles i lov er det fremdeles et stort behov for å kodifisere de benådningsregler som fremdeles hviler på praksis. Reglene om å sette vilkår for benådning er utarbeidet i praksis og er for tiden ikke hjemlet i noe regelverk. Disse reglene burde kodifiseres i straffeprosessloven eller tatt inn i påtaleinstruksen. Før 1997 hadde «for-tiden avslag» ordning ingen rettslig grunnlag, men i 1977 ble den kodifisert i strpl. § 458, 3.ledd, jf. NOU s 250, se oppgavens kapittel 5.8.4. Samme gjelder regler om innsyn i benådningssaker som siden 2011 er kodifisert i fvl. § 13a nr. 4, se kapittel 2.2.2.

### 6.3. *Benådnings behandlingsmåte*

Etter Grl. § 20 ligger myndighet til å avgjøre benådningssaker av Kongen i statsråd og bestemmelsen må forstås slik at Kongen har eksklusiv rett til å benåde. Likevel ble det tidligere reist spørsmål om benådning bør besluttes av en sakkyndig nemd eller domstol.<sup>109</sup> Dette forslaget ble begrunnet med bl.a. det at regjeringen ikke representerer noe kriminalrettslig sakkyndighet, som den avgjørende myndighet burde være i besittelsen av. Videre ble det påpekt at den nåværende avgjørelsesmåte ikke sikrer den ønskelige kontinuitet, i det det kan skje en viss omlegning av praksis ved skifte av justisminister. Og til slutt ble det anført at den omstendighet at myndigheten er tillagt politisk og ikke et kriminalpolitisk sakkyndig organ fører til at avgjørelsene ikke alltid mottas med den tillit som er ønskelig.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Carl, Hartmann, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, Oslo 1987 s. 115.

<sup>109</sup> Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», *NTfK*, Oslo 1959 s. 15.

<sup>110</sup> Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», *NTfK*, Oslo 1959 s. 15.



Mot å overlate avgjørelsen til en nemd kan det innvendes at justisministeren og regjeringen da ikke ville få den samme kontakt med rettspraksis og kriminalretten.<sup>111</sup>

Det kan videre innvendes mot reformforslaget, det at delegering av Regjeringens myndighet til å benåde forutsetter forandring av Grl. § 20. Et forslag om å endre Grunnloven ved å ta vekk ordene «i Statsraad» fra formuleringen ble forkastet av Stortinget i 1951.<sup>112</sup> Dette resulterte i at myndigheten til å innvilge nådesøknader er hos Kongen den dag i dag. Det har gått 63 år siden siste gang delegering av nådemyndighet ble vurdert. Norsk rettssystem er et dynamisk system som utvikler seg i takt med tiden og samfunnet. Og da er det nærliggende å forutsi at en revurdering av delegeringsspørsmålet kan finne sted i nærmeste framtid.

---

<sup>111</sup> Anders, Bratholm, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», *NTfK*, Oslo 1959 s. 16.

<sup>112</sup> Se NOU 1983: 57 s. 251.

## Litteraturliste:

### *Bøker, artikler og artikkelsamlinger*

- Andenæs, Johs, Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, (Oslo 2008).
- Aschehaug, T.H. *Den nordiske statsrett* (Oslo 1885).
- Bagge, Sverre, Knut Mykland, *Norge i dansketiden 1380-1814*, 2. utgave, (Oslo 1998).
- Beadle, Solveig, *Benådning som behandling eller disiplinering?: kriterier for benådning i andre halvdel av 1800-tallet*, (Bergen 2004).
- Berggrav, Dag, Slik styres Norge: kongen, regjeringen og Stortinget i norsk statsliv, (Oslo 1994).
- Bernt, Jan Fridthjof, Synne Sæther Mæhle, *Rett, samfunn og demokrati*, 1. utgave, (Bergen 2007).
- Bjerke, Hans Kristian, Erik Keiserud og Knut Eric Sæther, *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 4. utgave, (Oslo 2011).
- Blangstrup, Chr. *Salmonsens konversationsleksikon*, Bind II, 2. utgave, (København 1915 – 1930).
- Bloch Kristian, *Kongens råd: regjeringsarbeidet i Norge*, (Oslo 1963).
- Bratholm, Anders, «Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning», *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, av 1959.
- Bratholm, Anders, *Strafferett og samfunn: alminnelig del*, (Oslo 1980).
- Brorson, Christian Bagger, *Forsøg til den 6. Bogs Fortolkning i Christian V's danske og norske Lov samt Straffene efter de ældre Love*, (Christiania 1791).
- Danstrup, John, *Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder fra vikingetid til reformationstid*, (København 1980-1982)
- Castberg, Frede, *Norges statsforfatning II*, (Oslo 1964).
- Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utgave (Oslo 1997).
- Fliflet, Arne, *Grunnloven. Kommentarutgave II*, (Oslo 2005).
- Eriksen, Trond Berg, Øystein Sørensen, *Norsk idéhistorie*, (Oslo 2001).
- Hartmann, Carl Graff, *Benådningsinstituttet i norsk rett*, (Oslo 1987).
- Imsen, Steinar, «Den gammelnorske drapsprosessen», *Historisk tidsskrift*, Bind 88, nr.2 (Oslo 2009).
- Jørgensen, Poul, *Dansk retshistorie: retskildernes og forfatningsrettens historie indtil sidste halvdel af det 17. aarhundrede*, (København 1971)
- Jørgensen, Poul, *Dansk strafferet: fra Reformationen til Danske Lov*, (København 2007)
- Kjus, Audun, *Død som straff i middelalderen*, (Oslo 2011).
- Mjøs, Ellen Eikeseth, «Benådningsinstituttet – partsrettigheter og saksbehandling ved søknad om benådning», *Jussens Venner* 1998.
- Mæland, Henry John, *Norsk alminnelig strafferett*, (Bergen 2012).
- Norge, medvirker: Kong Christian, Otto Mejlænder, *Kong Christian den femtes Norske Lov af 15de April 1687*, (Christiania 1883).
- Skeie, Jon, *Amnesti: en utredning/fra straffelovskomiteéens formann, Jon Skeie og Innstilling fra komitéen*, (Oslo 1929).
- Skeie, Jon, *Den norske strafferett*, 2. utgave, (Oslo 1946).
- Stang, F. *Kongeriket Norges konstitusjonelle eller grunnlovbestemte rett"* (Oslo 1833).
- Stavang, Per, Om «kongelige prerogativ» i norsk statsrett», *Jussens Venner* 1978
- Stavang, Per, *Parlamentarisme og folkestyre*, (Bergen 2002).
- Sunde, Jørn Øyrehagen, *Speculum legale - rettsspegele: ein introduksjon til den norske rettskulturen si historie i eit europeisk perspektiv*, 1. utgave, (Bergen 2005).
- Taranger, Absalon, *Magnus Lagabøters landslov*, (Oslo 1962).
- Ørsted, Anders Sandøe, *Eunomia*, (København 1817).

### *Offentlige dokumenter:*

Straffekommisjonen delutredning I, NOU 1983:57.

Prop. 151 L (2009-2010); «Endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringslova: behandling av personopplysningar i kriminalomsorga, innsyn i benådingssaker o.a.»

Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) Om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.) punkt 3.3.2.9.

Innst. 58 L (2010-2011).

Innst. O. nr. 41 (2005-2006).

Ot.prp. nr. 35 (1978-79).

Ot.prp. nr. 16 (1988-89).

Ot.prp. nr. 53 (1983-84).

Kgl. res. 5. juni 1981.

Rundskriv fra Riksadvokaten R.1419/83, Del II – nr. 3/1983, Oslo, 2.juni 1983.

Rundskriv G 73/96.

Skrivet fra Justisdepartementet av 16.11.2010, ref.nr. 201011415- /KIS

Notat fra Justisdepartementet av 03.06.97, ref.nr. 95/01638 BoB/mha

### *Elektroniske kilder:*

<http://www.kriminalomsorgen.no/retningslinjer.237912.en.html>.

Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven

[http://dokumenteneforteller.tumblr.com/post/69864550940/bigami, S-1001 Statsrådssekretariatet, serie Ab – Kongelige resolusjoner, kgl. res. nr. 881-1783, 2. halvår 1843.](http://dokumenteneforteller.tumblr.com/post/69864550940/bigami,_S-1001_Statsrådssekretariatet,_serie_Ab_-_Kongelige_resolusjoner,_kgl._res._nr._881-1783,_2._halvår_1843.)

Riksarkivet, *Dokumentene forteller: Kongens benådning*, arkiv, jf.

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/id/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2005/hvordan-behandles-søknader-om-benadning.html?id=99697>

Skrivet fra Justisdepartementet «Hvordan behandles søknader om benådning» av 31.10.2005, dokumentarkiv.