



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

Vår referanse:
20/108294 - 34

Dato:
18.11.2020

FORSLAG TIL ENDRINGER I KONFLIKTRÅDSLOVEN, STRAFFELOVEN, STRAFFEPROSESSLOVEN MV. – STRAFFERETTLIGE REAKSJONER OG TVANGSMIDLER FOR UNGDOM – HØRINGSSVAR FRA KRIPOS

Det vises til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 1. september 2020 om forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom, samt brev fra Politidirektoratet av 17. s.m. Svarfristen er etter avtale med direktoratet utsatt til 18. november d.å. Kripos' merknader til høringsnotatet følger nedenfor. Fra vårt ståsted er det først og fremst endringsforslagene som relaterer seg til ungdomsstraff, endringer i reglene om informasjonsflyt og utvidet adgang til bruk av tvangsmidler som er relevante.

Lovbrudd begått før og etter fylte 18 år. Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med annen straff og til å fastsette andre vilkår i dom på ungdomsstraff.

Ungdomsstraff kan som kjent bare idømmes når lovbrøyteren var under 18 år på handlingstidspunktet, jf. straffeloven § 52 a første ledd bokstav a. Det er et bevisst valg fra lovgivers side. Aldersgrensen er absolutt. Slik bør det fortsatt være.

Flere av lovbrøyterne som er i målgruppen for ungdomsstraff vil erfaringsmessig begå lovbrudd både før og etter fylte 18 år, slik at forholdene pådømmes samtidig. Dette var tilfellet i høyesterettsavgjørelsen HR-2017-579-A. Problemstillingen var ikke drøftet i de tidligere forarbeidene, og lovens ordlyd var direkte til hinder for idømmelse av ungdomsstraff siden forholdene i tilleggstiltalen var begått etter fylte 18 år. Det skulle utmåles en samlet straff for handlingene, etter straffeskjerpingsregelen i straffeloven (1902) § 62. Det ville heller ikke gjort noen forskjell om forholdene ble pådømt hver for seg, idet prinsippet i § 62 første ledd også gjelder ved etterskuddsdom, jf. samme lov § 64 første ledd.

Høyesterett løste den konkrete saken ut fra en rimelighetsbetraktning; dersom forholdet begått etter fylte 18 er klart mindre alvorlig enn det som er begått før fylte 18, bør ikke det siste stenge for ungdomsstraff hvis vilkårene for øvrig er oppfylt. Høyesterett satte dermed vilkåret i bokstav a) til side og idømte ungdomsstraff for alle forholdene samlet. Formålet med vedtakelse av ungdomsstraffen var blant annet at det norske regelverket skulle harmonere bedre med FNs barnekonvensjon. Hvis en vurderer någjeldende bokstav a) i lys av

Kripos

barnekonvensjonen, og grunnloven § 104, jf. prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, bør det være mulighet til å gi dom på ungdomsstraff for alle forholdene samlet. På den annen side kan det med tyngde anføres at dersom forholdet begått etter fylte 18 år ville ført til ubetinget fengsel isolert sett, bør ikke domfelte komme bedre ut fordi om han i tillegg har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet før fylte 18. I den konkrete saken hadde tiltalte begått identitetstyveri etter fylte 18 år. Identitetstyverier er et økende samfunnsproblem, og landets lagmannsretter har i flere tilfeller konstatert at utgangspunktet er en kortere ubetinget fengselsstraff. Avgjørelsen i HR-2017-579-A illustrerer således et klart behov for at domstolene kan kombinere ungdomsstraff med fengselsstraff. Ungdomsstraff i kombinasjon med en kort ubetinget fengselsstraff vil i mange tilfeller være en riktig reaksjon. Kripos støtter på denne bakgrunn forslaget om en lovendring som gjør det mulig å kombinere ungdomsstraff med fengselsstraff.

Videre støttes vurderingsnormen som er angitt i høringsnotatet på side 44, hvorfra hitsettes: *"Departementet understreker likevel at forslaget til ny ordlyd, der de nye forholdene må anses som «mindre alvorlige», gir anvisning på en streng vurderingsnorm. Det er de straffbare forholdene begått før ungdommen fylte 18 år som må være klart bærende for straffeutmålingen, mens de nye forholdene må fremstå som betydelig mindre graverende for at det skal være aktuelt å idømme ungdomsstraff i slike tilfeller. Der de nye forholdene begått etter fylte 18 år vil medføre ubetinget fengsel for voksne, vil dette i utgangspunktet utelukke idømmelse av ungdomsstraff. Unntak kan tenkes i tilfeller der ungdomsstraff kombineres med en kort ubetinget fengselsstraff, se punkt 4.4.3."* Denne vurderingsnormen er i samsvar med føringene Riksadvokaten ga i de oppdaterte retningslinjene av 9. august 2017; utgangspunktet er at det ikke skal nedlegges påstand om ungdomsstraff der det er begått nye straffbare forhold etter fylte 18 år som kvalifiserer til ubetinget fengsel.

De tre høyesterettsavgjørelsene fra 2016-2017 som det er referert til flere steder i høringsnotatet gjaldt alle grove seksuelle overgrep mot mindreårige, begått av mindreårige. Sakene illustrerer et økende samfunnsproblem. Ved vurdering av om ungdomsstraff skal gis i saker om seksuelle overgrep mot mindreårige må en ta i betraktning at det de siste årene har skjedd en rettsutvikling langs to akser. Langs den ene akse har det skjedd en utvikling i straffereaksjoner for barn. Det har vært en merkbar kursendring som startet med Rt-2010-1313, jf. Rt-2013-67 avsnitt 17. Lovgiver har presisert i forarbeidene til straffeloven § 18 at hensynet til barnets beste vil være helt sentralt, jf. Prop.135 L (2010-2011) kap. 9.6.1.4: *«Det som i det lange løp best tjener barnets interesser trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad ivaretas ved andre straffereaksjoner.»* Parallelt med rettsutviklingen i retning av andre straffarter enn fengsel har det imidlertid vært en markant utvikling langs en annen akse; i det generelle straffenivået for seksuallovbrudd, jf. blant annet Rt 2009 s 1412 avsnitt 26-27 og Rt-2013-s 67 avsnitt 18. Reaksjonsvalget også for mindreårige lovbrøyttere som begår volds- og seksuallovbrudd bør avspeile det forhøyede straffenivået for alvorligere volds- og seksualforbrytelser som er etablert gjennom de siste års lovgivning og høyesterettspraksis, og den økte vektleggingen av behovet for samfunnsvern og av de allmennpreventive hensyn som ligger til grunn for denne utviklingen.

I saker hvor det er aktuelt å idømme ungdomsstraff møtes de to aksene i vurderingen av om straffens formål med tyngde taler mot en reaksjon i frihet. Som uttalt i Prop. 135 L s. 100 er alvorlige seksuallovbrudd blant kategoriene hvor fengsel fortsatt er påkrevd. Dette ble fulgt opp i HR-2016-1364-A avsnitt 35 og i HR-2016-1365-A avsnitt 19, hvor det slås fast at for alvorlige seksuallovbrudd snus utgangspunktet; ubetinget fengsel er hovedregelen.

Samtidig som straffen skal ivareta individualpreventive hensyn, har straffen også som formål å opprettholde den sosiale ro i kjølvannet av den straffbare handling, samt ha en allmennpreventiv effekt, jf. HR-2016-1364-A avsnitt 36. Straffereaksjonen i den enkelte saken bør av allmennheten og pårørende oppleves som tilstrekkelig streng for å unngå at det vokser fram et ønske om privat rettshåndhevelse. Seksuelle overgrep mot mindreårige er saker hvor det er et stort potensiale for motsetningsforhold og konflikter. Ungdomsstraff egner seg i utgangspunktet dårligere ved alvorlige seksuelle overgrep enn ved eksempelvis grov vinningskriminalitet. Straffen har slik sett også som formål å forebygge privat rettshåndhevelse. Jo lenger en går i å åpne for bruk av ungdomsstraff ved handlinger som har fått alvorlige og vidtrekkende konsekvenser for offeret, jo mindre er sjansen for at en oppnår målsetningen om å opprettholde den sosiale ro i kjølvannet av den straffbare handlingen. Dette tilsier at domstolene ved reaksjonsfastsettelsen bør ha et fleksibelt lovverk tilgjengelig, slik at det er rom for individuelle vurderinger. Kripos støtter på denne bakgrunn forslaget om lovendring, slik at det gis adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel.

Kripos mener videre at det fortsatt bør overlates til domstolene å gå opp den nærmere grensen; lovgiver bør ikke angi bestemte straffebud eller bestemte strafferammer. På bakgrunn av hensynet til fleksibilitet ved reaksjonsfastsettelsen støttes også forslaget om adgang til å fastsette andre vilkår i dom på ungdomsstraff.

Egnethet og samtykke

Departementet foreslår i høringsnotatets punkt 4.2 å erstatte samtykkekravet til reaksjonen med en egnethetsvurdering, med det formål å sikre at flere ungdommer får en riktig reaksjon. Det foreslås videre, i punkt 7.4, å fjerne kravet til at ungdommen samtykker underveis i straffegjennomføringen, herunder til fastsettelse av tiltak i ungdomsplanen. I stedet innføres en klagerett, med formål å sikre ivaretagelse av ungdommens rettsikkerhet. Kripos støtter disse forslagene.

Morten Holmboe har i sin doktoravhandling *Fengsel eller frihet*, kapittel 10.1.3. flg., drøftet dilemmaet som ligger i forutsetningen om at samtykket må omfatte at de pådømte forhold skal legges til grunn i ungdomsstormøtet, og han har drøftet det opp mot uskyldspresumsjonen. I praksis har domstolene i flere saker, herunder i HR-2017-579-A, vært henvist til å slå fast at samtykke foreligger, samtidig som det er god grunn til å stille spørsmål ved hva samtykket i realiteten har vært motivert av. Manglende motivasjon er og bør ikke, i seg selv, være diskvalifiserende. Motivasjonen må forankres i helhetsvurderingen under bokstav d). Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om ungdomsstraffen i slike tilfeller kan gjennomføres etter sitt formål. I HR-2016-1365-A (avsnitt 17) påpeker Høyesterett at saken burde vært bedre opplyst hva gjaldt siktedes motivasjon for å gjennomføre ungdomsstraff og om han ville akseptere at forholdene i domfellelsen ville bli lagt til grunn i et eventuelt ungdomsstormøte, og i HR-2017-579-A (avsnitt 25) er det bemerket at personundersøkelse for mindreårige (PUM) ikke forelå forut for hovedforhandling i tingretten.

En av hovedutfordringene som rapporten fra Nordlandsforskning peker på (som det er henvist til i høringsnotatet), er at det går lang tid fra lovbrudd begås til straffereaksjon iverksettes. Lang tid mellom lovbrudd og reaksjon øker risikoen for nye lovbrudd i perioden frem mot iverksettelse, samt risiko for vilkårsbrudd under straffegjennomføringen. En vesentlig årsak til lang samlet tidsbruk er utfordringer ved at reaksjonene er samtykkebaserte. Det er i høringsnotatet videre pekt på at et krav om samtykke kan gi rom for trenering. I tillegg er det

vist til at det er vanskelig å sikre at ungdommen vet hva han eller hun samtykker til (at samtykket er reelt og informert).

Ungdomsstraff bygger som kjent på tanken om "restorative justice". Holmboe skriver om det i nevnte doktoravhandling kapittel 3.3, og konkluderer på side 367 siste avsnitt med at ordningen hører hjemme blant de individualpreventive hensyn. Samtidig har ordningen en side til allmennprevensjonen i vid forstand, idet en vellykket prosess bidrar til å opprettholde den sosiale ro. En slik vellykket gjennomføring av ungdomsstraff forutsetter aktiv deltagelse og innsats fra domfeltes side. Spørsmålet om domfeltes motivasjon må rettslig sett forankres i de individualpreventive hensyn. Sett i lys av uskyldspresumsjonen bør det aksepteres at domfelte mangler motivasjon – og kanskje også innerst inne ikke mener at det han gjorde var straffverdig – så lenge han bidrar til å unngå en omkamp om faktum, ref. HR-2016-1364-A avsnitt 30: "*For at reaksjonen skal kunne nå sitt gjenopprettende og rehabiliterende formål må altså omkamp om faktum unngås.*" Det er imidlertid viktig å få avklart dette i forkant av en pådømmelse, og en egnethetsvurdering vil bidra til det.

Ovenstående utfordringer gir implisitt også utfordringer overfor fornærmede. Som påpekt av Nordlandsforskning, er frivillighet en nøkkelverdi i gjenopprettende prosess, og det er grunn til å anta at reell frivillighet er viktig for at de gjenopprettende møtene mellom fornærmede og ungdommen skal få god effekt. Blant annet for å sikre en bedre ivaretagelse av fornærmede, foreslår departementet at møtet med fornærmede skal tilstrebes, men ikke være obligatorisk, jf. høringsnotatet punkt 6.2.2. Kripos er enig i dette.

Politiet kan i medhold av straffeprosessloven § 230 avhente en mistenkt som ikke har møtt til avhør. Som bemerket i riksadvokatens oppdaterte retningslinjer av 9. august 2017, på side 5, gir imidlertid ikke bestemmelsen hjemmel til å avhente mistenkte til personundersøkelse. Det er erfaringsmessig mange ungdommer om ikke møter etter innkalling. En hjemmel til avhenting i slike tilfeller vil etter all sannsynlighet bidra betydelig til å effektivisere prosessen.

Informasjonsdeling

Forslaget til ny § 22 c i konfliktrådsloven gjelder informasjonsdeling. Den gir både et begrenset unntak fra lovbestemt taushetsplikt, og et behandlingsgrunnlag for å "*innhente og utlevere*" personopplysninger om ungdommen. Øvrig behandling av personopplysninger vil følge bestemmelsene i personopplysningsloven av 2000 gjennom overgangsregler frem til ny lov trer i kraft.

Kripos støtter i utgangspunktet forslaget. Vi vil likevel peke på enkelte aspekter som kan oppleves som uklare.

I punkt 3.2.3 skriver departementet at "[f]orslaget innebærer ikke at deltagerne pålegges en informasjonsplikt, bare en adgang til å gi opplysningene". Dette følger også av bestemmelsens bruk av "*kan*". Det kan likevel oppfattes annerledes når medlemmene av gruppen, som ledd i saksforberedelsen, innhenter opplysninger fra egen etat. Deltakerne kan da "innhente" opplysninger uten hinder av taushetsplikt, en formulering som andre steder i lovverket gjerne gir vedkommende et krav på å få utlevert opplysningene. Slik Kripos ser det bør det derfor i merknadene til bestemmelsen fremgå helt klart at bestemmelsen her ikke skal forstås som en pliktbestemmelse.

Videre kan det fremstå uklart hvem som er ansvarlig for vurdering av innhenting og utlevering av opplysningene. Er det vedkommende deltager i koordineringsgruppen i egenskap av å være

deltager, er det konfliktrådet som sådan, eller er det etaten som er opprinnelig behandlingsansvarlig for personopplysningene som skal vurdere om vilkårene i ny § 22 c er oppfylt? Så vidt skjønsmessige som disse vilkårene er, kan det tenkes ulike oppfatninger om vilkårene er oppfylt i den enkelte konkrete sak. Kripos anbefaler følgelig at det klargjøres hvem som har ansvaret for beslutningen om å innhente og utlevere opplysningene. Fra Kripos' perspektiv fremstår det mest naturlig at denne kompetansen og dette ansvaret ligger på den avgivende etaten, og ikke på deltageren som enkeltperson.

Utvidet adgang til bruk av tvangsmidler

Det har de siste årene vært et økt konfliktnivå i og rundt Oslo i de kriminelle gjengene. Dette har blant annet resultert i flere skytinger, som ofte har skjedd i det offentlige rom. Kripos har siden mai 2018 vært en del av den forsterkede innsatsen for bekjempelse av denne kriminaliteten.

Gjennom arbeidet er det avdekket at omsetning av narkotika er det økonomiske livsgrunnlaget for gjengene i Oslo og omegn, og Kripos har på bakgrunn av dette iverksatt en rekke store etterforskninger for å stoppe innførsler av narkotika som er på vei til gjengmiljøene. Bekjempelse av gjengkriminalitet kan ikke bare gjøres gjennom denne type saker, men må, for å lykkes, gjøres på et bredt plan i og utenfor strafferettspleien.

Særlig viktig er det å forhindre rekruttering til de kriminelle gjengmiljøene, og det pågår flere lovarbeider som blant annet søker å begrense rekruttering; herunder i Straffelovrådets to første delutredninger.

I arbeidet med den første delutredningen leverte Kripos en etterretningsrapport som beslutningsstøtte til Straffelovrådet, inntatt i NOU 2020:4 s. 125 flg. De tradisjonelle gjengene har en rekke gjengrelaterte aktører som rekrutteringsbase. I stor grad dreier dette seg om lettere sammenknyttede ungdomsgjenger som ofte har tilknytning til et geografisk område, for eksempel en bydel i Oslo. I disse ungdomsmiljøene begås det kriminalitet delvis av eget forgodtbefinnende, og delvis gjennom løpeguttoppdrag for de mer etablerte gjengene. På denne arenaen er det viktig å ha en bred innsats, i og utenfor strafferettspleien, for å forhindre at ungdom blir rekruttert til disse ungdomsgjengene og derifra videre til de etablerte gjengene.

I høringsnotatet er det flere forslag som etter Kripos' mening kan bidra til å vanskeliggjøre rekruttering til gjengmiljøene, særlig gjelder dette forslagene som kan bidra til å holde ungdommer i faresonen borte fra de rekrutteringsarenaene som er nevnt over.

Kripos støtter således forslaget om at det skal være adgang til å benytte særvilkår som følger av straffeloven § 37, som er inntatt i notatets punkt 4.4.4. En slik adgang gjør at det allerede fra domstidspunktet er mulig å pålegge ungdommen avhold fra rus, forbud mot kontakt med bestemte personer og pålegge oppholdssted utenfor det kriminelle miljøet han eller hun er i.

Videre vil et utvidet anvendelsesområde for oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222c, være et viktig hjelpemiddel for å forhindre at ungdom oppholder seg i kriminelt belastede områder hvor rekruttering til videre kriminalitet erfaringsmessig skjer. Selv om reaksjonen på brudd her normalt vil være bøter er Kripos enig med departementet i at fordelene med å kunne pålegge ungdom mellom 15 og 18 år forbud oppveier ulempene som ligger i reaksjonen. Det vises i denne sammenheng til at politiet får mulighet, om enn med varsomhet, til pågripelse ved brudd og at brudd på forbudet kan gi grunnlag for bekymringssamtale sammen med foreldrene i de tilfeller det anses som hensiktsmessig. Det kan i denne forbindelse også vises

til NOU 2020:4 kapittel 19.5 om utvidet anvendelsesområde for straffeprosessloven § 222b. Et slikt utvidet anvendelsesområde vil være et ytterligere viktig virkemiddel for å forebygge kriminalitet fra ungdomsgjenger og rekruttering til disse.

To andre forslag i høringsnotatet er oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat i punkt 17.1, og elektroniske og digitale kontrolltiltak under gjennomføring av ungdomsstraff, punkt 17.2. Dette gir i likhet med de andre forslagene kommentert ovenfor muligheter til å holde ungdom borte fra steder og miljøer hvor kriminalitet begås, og gir ikke minst muligheter for å kontrollere at vilkårene som er satt, overholdes. Oppholdspåbud som varetektssurrogat gir en mulighet til å gripe inn straks ungdommen er pågrepet, og dersom dette følges opp gjennom etterfølgende ilagt ungdomsstraff vil vedkommende kunne holdes utenfor risikoområder i lang nok tid til at det er mulig å forhindre rekruttering inn i en langvarig kriminell løpebane innenfor gjengmiljøene.

Det er viktig at det ikke går for lang tid fra kriminaliteten oppdages til ungdomsstraffen kan iverksettes. Kripos støtter derfor at det åpnes for at den som er idømt ungdomsstraff kan pågripes dersom han eller hun ikke møter opp, jf. punkt 16.1.2. Som en naturlig forlengelse av dette støttes også forslaget om at pågrepelse blir en mulighet ved brudd, jf. punkt 16.2.

Kripos vil avslutningsvis understreke at bekjempelse av så vel gjengkriminalitet som seksuelle overgrep mot mindreårige, begått av mindreårige, fordrer en bred tilnærming i og utenfor strafferettspleien. Det er viktig at det er sammenheng i reglene slik at politiet har mulighet til å drive forebygging og å gripe inn tidlig mot kriminalitet i ungdomsmiljøene, og at domstolene og kriminalomsorgen kan følge opp ungdom raskt og tett der dette er nødvendig. Tiltakene som foreslås her er viktige for at strafferettspleien skal kunne gjøre sin del av oppgaven, men de løser ikke kriminalitetsutfordringene alene.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:
Håvar Undeland
politiadvokat

Jarle Langeland
seniorrådgiver

Anne Cecilie Dessarud
politiinspektør

Kopi: Det nasjonale statsadvokatembetet