



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse:

22/4778

Vår referanse:

22/1820 - 2 / GKL009

Dato:

09.01.2023

Høring – Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. – Strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom

Det vises til høringsbrev 13. oktober 2022, med oversendelse av høringsnotat av samme dato. Riksadvokaten har fått utsatt høringsfrist til 20. januar d.å.

Riksadvokaten vil innledningsvis berømme departementets arbeid med å forbedre det rettslige rammeverket for straffereaksjoner for ungdom, herunder oppfølging av hørings-saken fra 2020 med justerte/endrede forslag. Det er utvilsomt utfordrende å utforme et regelverk som ivaretar alle viktige hensyn, som i ikke ubetydelig grad trekker i noe ulik retning. Blant annet bør lovreglene være så klare at de gir grunnlag for forutsigbarhet og likebehandling, samtidig som det ved valg av straffereaksjon, det nærmere innholdet i denne, reaksjon på brudd osv. skal tas betydelig hensyn til den konkrete ungdommens situasjon/behov.

Høringsnotatet tar opp en rekke interessante og viktige temaer, og gir også foranledning til å komme med innspill om relevant tematikk som ikke tas opp eksplisitt. Av kapasitetsmessige grunner, må riksadvokaten nå i hovedsak nøye seg med å kommentere hovedlinjene i forslaget, og først og fremst forhold av en viss betydning for påtalemyndigheten. Vi viser også til vårt hørings-svar 18. desember 2020, og understreker at vi gjerne bidrar i det videre arbeidet dersom det er ønskelig.

Til kapittel 2 Forenkling av det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Det er utvilsomt behov for å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, og riksadvokaten er positiv til forslag som bidrar til dette. Det er også viktig å se alle aktuelle straffereaksjoner i sammenheng, også ut over de særskilte ungdomsreaksjonene, blant annet for at det ikke utilsiktet blir ulike konsekvenser – f.eks. ved brudd på vilkår og anmerkning på politiattest – avhengig av hvilken reaksjon vedkommende ilegges.

Pkt. 2.4. De rettslige rammene for overføring til konfliktrådet

Riksadvokaten er enig i at antallet overføringsgrunnlag kan og bør reduseres. Forslaget om å begrense grunnlagene til straffeprosessloven § 71a (ungdomsoppfølging ved påtalemyndighetens beslutning) og straffeloven kapittel 8 a (ungdomsstraff idømt av retten) kan være en god måte å gjøre det på. Et alternativ, som etter riksadvokatens mening vil være

mist like hensiktsmessig, er å avvikle ungdomsstraffen som egen straffart og stå igjen med ungdomsoppfølging enten ilagt av påtalemyndigheten etter § 71a eller som vilkår for betinget dom (og da gjerne etter modell av narkotikaprogram med domstolskontroll). En innser imidlertid at det neppe er et reelt alternativ pr. nå.

Vi er enige med departementet i at vurderingen av om ungdomsreaksjonene skal anvendes i det konkrete tilfellet, vil måtte bero på en egnethetsvurdering med ikke ubetydelig skjønnsutøvelse. Det bør f.eks. ikke være lovbestemte avgrensninger knyttet til lovbrudd, strafferammer eller "normalstraffenivå". Det er likevel, som også påpekt i vårt høringssvar fra 2020, ønskelig at forarbeidene til endringsloven gir noe nærmere føringer, særlig om den nedre grensen for ungdomsoppfølging og hva som skal til for at en sak bør bringes inn for domstolen og ikke avgjøres av påtalemyndigheten. En antar at i alle fall det som fremgår om temaet i høringsnotatet tas inn i proposisjonen, gjerne supplert av ytterlige føringer om mulig. Det vil f.eks. være ønskelig at departementet utdypet hva som ligger i uttalelsen om at det ikke utelukkes at FNs barnekonvensjon "vil kunne tilsa at enkelte saker eller sakstyper bør avgjøres med ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten, i stedet for dom på ungdomsstraff".

Departementet presiserer at "intensjonen med å endre virkeområdet for de to ungdomsreaksjonene [ikke er] å gjøre endringer i hvilke saker som avgjøres av henholdsvis påtalemyndighet og domstol", men at det skal tas utgangspunkt i de skillelinjene som allerede er etablert. En utfordring i så måte er at "skillelinjene" pr. i dag er uklare. (Det er for øvrig vanskelig å se hvordan domstolene skal bidra til å klargjøre dette skillet, slik departementet synes å forutsette. Vi antar at domstolen i liten grad vil påpeke om saken heller burde vært avgjort etter straffeprosessloven § 71a.)

En er for øvrig tilfreds med at det legges opp til å klargjøre at (også) ungdomsstraff er forbeholdt ungdom som har et oppfølgingsbehov, og at andre reaksjoner som f.eks. samfunnsstraff må benyttes når det ikke er et slikt behov.

Riksadvokaten er usikker på om det er hensiktsmessig å fjerne muligheten til å overføre saker til *mekling* eller *oppfølging* i konfliktrådet som særvilkår for betinget bot eller betinget forelegg (høringsnotatet s. 21-22). Vi er ikke kjent med om de aktuelle hjemlene skaper usikkerhet og vanskeliggjør likebehandling, og med mindre det er situasjonen, heller vi til at de bør beholdes. At mulighetene sjelden benyttes betyr ikke uten videre at de bør fjernes. Vi har imidlertid ikke sterke synspunkter på spørsmålet.

Pkt. 2.5 Særlig om samtykke til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Riksadvokaten støtter forslaget om å fjerne det lovbestemte kravet om samtykke for å kunne idømme ungdomsstraff, og viser til vårt høringssvar fra 2020. Vi har ikke innvendinger mot at departementet nå foreslår å (likevel) beholde kravet om samtykke til ungdomsoppfølging.

Vi er kjent med at det kan oppfattes som uklart hva som er konsekvensen dersom ungdommen trekker samtykket til ungdomsoppfølging etter at saken er overført til konfliktrådet. Sammenhengen i regelverket tilsier at den da skal returneres

påtalemyndigheten, som så må vurdere en alternativ reaksjon, men i og med at dette oppfattes som uklart, kan det være behov for en klargjøring.

Pkt. 2.6 Om adgangen til å kombinere ungdomsstraff og ungdomsoppfølging med andre vilkår
Riksadvokaten støtter forslaget om at (de aller fleste) vilkår bør vurderes i forbindelse med ungdomsplanen og ikke ilegges som egne særvilkår av domstolen eller påtalemyndigheten. Dette vil forenkle regelverket, gi en helhetlig tilnærming til innholdet i ungdomsreaksjonen, gjøre det enklere å justere vilkårene dersom det er hensiktsmessig og bidra til likeartet håndtering av eventuelle brudd.

Domstolen bør imidlertid, som foreslått, kunne ilegge rettighetstap etter straffeloven kapittel 10, i tillegg til ungdomsstraff. Påtalemyndighetens kompetanse til å ilegge besøksforbud mv. etter straffeprosessloven kapittel 17 a bør også beholdes. En forstår det slik at tanken er at ungdomsplanen (fortsatt) skal kunne inneholde vilkår om å ikke oppholde seg på visse steder og/eller ha kontakt med enkeltpersoner, og det vil være en fordel om forarbeidene sier noe om forholdet mellom denne muligheten og de nevnte mulighetene i straffeloven § 57 og straffeprosessloven kapittel 17 a. Det kan f.eks. oppstå spørsmål om ungdomsplanen kan inneholde vilkår om at domfelte ikke skal ha kontakt med fornærmede, dersom domstolen har vurdert at det ikke skal ilegges kontaktforbud etter § 57.

En er for øvrig kjent med at det pågår et arbeid med å vurdere om de kommunale rusenhetene skal kunne kobles inn via ungdomsplanen, og om det i så fall kan gjelde både vilkår om oppmøte for enheten og om den skal kunne benyttes i forbindelse med et eventuelt vilkår om rustesting. Dette bør avklares så raskt som mulig, uavhengig av den mer omfattende lovrevisjonen.

Pkt. 2.7 Om adgang til å kombinere overføring til konfliktrådet med førerkortrestriksjoner
Riksadvokaten støtter forslaget om at påtalemyndigheten skal kunne ilegge førerkortrestriksjoner i forbindelse med overføring av sak til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71a. Riksadvokaten har ikke innvendinger mot at dette gjennomføres ved endringer i vegtrafikkloven og tapsforskriften, som foreslått.

Pkt. 2.8 Anmerkning på politiattest

Reglene om når kriminalitet begått av personer under 18 år skal anmerkes på politiattest er svært vanskelig tilgjengelige og til dels ulogiske, og ideelt sett burde det foretas en fullstendig gjennomgang og forenkling av bestemmelsene. Det er positivt at departementet prøver å bøte på noe av dette, men riksadvokaten er ikke enig i forslaget om at ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten ikke skal anmerkes på uttømmende politiattest. Vi kan ikke se at det er gode grunner til at gjeldende bestemmelser, som innebærer at en slik reaksjon skal anmerkes i to år etter godkjent ungdomsplan (lengre dersom vedkommende begår ny kriminalitet), skal endres nå. Reaksjonen kan ilegges også for relativt alvorlige lovbrudd, og i de tilfellene det er hjemmel for å utstede uttømmende politiattest, kan det være relevant å vite om reaksjonen. Det er heller ikke lett å se hvorfor overføring til ungdomsoppfølging skal behandles på en annen måte enn overføring til mekling, og en anbefaler at departementets forslag heller inngår

i en samlet gjennomgang av bestemmelsene om anmerkning av straffereaksjoner for kriminalitet begått av personer under 18 år.

Til kapittel 3 Informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Riksadvokaten er enig i at det er behov for en lovhjemmel for informasjonsdeling og at denne med fordel kan stå i konfliktrådsloven. En innser likevel at det utvilsomt er utfordrende å utforme en bestemmelse/et regelverk som tar opp i seg de ulike behovene og samtidig er så klar at den ikke etterlater en rekke tolknings spørsmål og/eller overlater for mye til brukernes skjønn.

Det legges opp til at den som har opplysninger, skal foreta en vurdering av om et er "nødvendig" (eventuelt "strengt nødvendig", jf. andre ledd) å dele disse. Å foreta en slik forholdsmessighetsvurdering kan være svært krevende, noe som innebærer både at det deles for lite og at det deles for mye. Det må derfor forsøkes gitt betydelig veiledning i lov, forskrift og retningslinjer. Det må også sies noe konkret om hvilken betydning det skal ha at ungdommen motsetter seg informasjonsdeling. Antakelig er det slik at dette i noen sammenhenger, kanskje ofte, bør medføre at opplysningene ikke deles. Et eksempel kan være at ungdommen er klar på at han ikke samtykker til ungdomsoppfølging eller kommer til å bidra til å gjennomføre ungdomsstraff, og at slik reaksjon derfor neppe er aktuell.

Hvorvidt behandlende helsepersonell skal kunne dele opplysninger etter § 22c, ikke minst i strid med ungdommens ønske, bør undergis en ytterligere vurdering av departementet. En slik mulighet vil stride mot det som ellers gjelder og som oppfattes som helt grunnleggende personverninteresser.

Ordlyden kan isolert sett indikere at bestemmelsen bare skal gjelde etter at reaksjonen er ilagt (men under forberedelse og gjennomføring av reaksjonen), men det fremgår av høringsnotatet at den også skal gjelde forut for dette. Det fremheves videre at det på dette stadiet er påtalemyndigheten som har ansvaret for at ungdommen og verge har fått "informasjon om informasjonsdelingen og hva den innebærer, samt mulighet til å uttale seg om sitt syn på informasjonsdeling før den finner sted ...". Det vil i praksis sjelden være en påtalejurist som forestår dette, men med rutiner for notoritet om at informasjon er gitt og hva ungdommen/verge tenker om dette, bør det være en overkommelig oppgave for påtalejuristen å sjekke at kravet er overholdt før saken meldes inn i KOG. Dersom det i praksis kan være aktuelt å utveksle informasjon også forut for dette, vil det derimot være en svært vanskelig oppgave for påtalejuristen å kontrollere at informasjonen/uttaleretten er gitt. Det bør derfor vurderes å enten presisere at det først er ved behandling i KOG at informasjon kan deles eller overlata til andre (f.eks. de som skal dele informasjonen) å kontrollere at ovennevnte informasjon er gitt.

Det bør for øvrig også gis nærmere avklaringer av hva som ligger i muligheten for å gjøre unntak fra utgangspunktet om ovennevnte medvirkning dersom dette vil "vanskeliggjøre fremdrift i saken i ikke ubetydelig grad, eller det må anses åpenbart unødvendig". Det er ikke

uten videre lett å se hvilke situasjoner dette skal omfatte (ut over at det er åpenbart unødvendig dersom det ikke er aktuelt å dele informasjon).

Drøftelsen i KOG gir grunnlaget for påtalemyndighetens valg av reaksjon, og det er viktig at det utveksles tilstrekkelig informasjon til at det kan treffes adekvate påtaleavgjørelser. Det å få på plass en dekkende hjemmel for informasjonsdeling på dette stadiet er derfor viktig, men det kan vurderes om den bør deles i to, med én bestemmelse om informasjonsdeling i forkant av påtaleavgjørelsen (ev. dommen) og en litt annen om informasjonsdeling under gjennomføringen. Et alternativ er å skille i forskriften og/eller i retningslinjer fra departementet.

Passusen "... utfører arbeid eller tjeneste for konfliktrådet" gjør det for øvrig uklart hvem § 22c skal gjelde for. Det er bl.a. ikke nødvendigvis naturlig å anse at deltakerne i KOG "utfører arbeid eller tjeneste" for konfliktrådet. Det er også uklart om andre ledd er ment å omfatte helsepersonell som har (hatt) ungdommen til behandling.

Det bør sies noe om det skal være skriftlig notoritet rundt hva som deles og hvor et slikt dokument skal lagres.

Til kapittel 4 Elektroniske og digitale kontrolltiltak

Pkt. 4.2. Gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll

Vi viser her til vårt hørings svar fra 2020, hvor vi uttrykker skepsis til om det i praksis vil være aktuelt å ilegge denne form for varetektssurrogat for ungdom i og med at det er tenkt at terskelen skal være like høy som for å gjennomføre varetekt i fengsel. Det er for øvrig vanskelig å se at terskelen må være den samme, da forholdsmessighetsvurderingen utvilsomt vil kunne slå ulikt ut avhengig av hvor ungdommen skal oppholde seg. Når det er sagt, vil det nok i praksis være umulig å få på plass fengslingssurrogatet innenfor de korte fristene som gjelder for fremstilling, slik at det i alle fall innledningsvis vil være snakk om varetekt i fengsel.

For voksne, der terskelen for fengsling er noe lavere, vil det foreslåtte alternativet være mer aktuelt i praksis, og vi støtter forslaget om å innføre en slik mulighet.

I høringsnotatet er det fremhevet at "i de tilfellene det er aktuelt med varetektsfengsling, må påtalemyndigheten enten på eget initiativ eller etter begjæring fra siktede/forsvarer eller retten", raskt initiere et samarbeid med kriminalomsorgen, som foretar undersøkelser" av relevante forhold. Et regime der det uansett skal måtte foretas undersøkelser vil være svært arbeidskrevende, ikke minst for kriminalomsorgen, selv om det i mange tilfeller raskt vil kunne konkluderes med at det ikke er noe alternativ til opphold i fengsel. Det bør derfor ikke legges opp til et slikt regime, og i det minste begrense kriminalomsorgens undersøkelsesplikt til de situasjonene der påtalemyndigheten vurderer "hjemmevaretekt" som et noenlunde realistisk alternativ.

Pkt. 4.3. Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff

Riksadvokaten støtter forslagene, og viser til hørings svaret fra 2020. Det er positivt at

domstolen gis en fleksibilitet både ved ileggelse av reaksjonen og ved oppfølging av eventuelle brudd, og de ulike hensynene synes avveid på en god måte i høringsnotatet.

Forslaget om at domstolen skal kunne ilegge oppholdsforbud/kontaktforbud i bruddsak reiser imidlertid noen spørsmål. Ordlyden er generell, men av høringsnotatet synes det som om det bare er ved brudd på vilkår (i ungdomsplanen) om oppholdsforbud eller kontaktforbud det er aktuelt at domstolen ilegger er tilsvarende forbud (ev. med elektronisk kontroll). Videre synes det som om slike restriksjoner ikke skal kunne ilegges i sak bragt inn av påtalemyndigheten (ved brudd på vilkåret om å ikke begå nye straffbare handlinger). Det er ikke åpenbart at det bør være slike begrensninger.

Det bør også fremgå at restriksjonen ilegges for en bestemt tid (særlig viktig ved elektronisk kontroll) og det må avklares om restriksjoner ilagt i bruddsaker bør kunne avsluttes uten at domstolen involveres, dersom ungdommens progresjon tilsier at de ikke lenger er nødvendige.

Til kapittel 5 Øvrige endringer i konfliktrådsloven

Riksadvokaten er enig i at samtykke til reaksjoner som krever slikt samtykke, skal foreligge før reaksjonen ilegges og saken oversendes konfliktrådet, og at dette også er gjeldende rett pr. i dag. I og med at praksis er sprikende, og det synes å være noe usikkerhet, er en også enig i at dette med fordel kan presiseres i lov eller forskrift. En har ikke sterke innvendinger til at det, som foreslått, gjøres ved en endring i konfliktrådsforskriften § 4.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur