



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
20/87295-10

Vår referanse:
20/01802-3

Dato:
09.09.2020

HØRINGSSVAR - ENDRINGER I POLITIREGISTERLOVEN OG -FORSKRIFTEN

INNLEDNING

Politihøgskolen viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 26. juni 2020 med høringsfrist 1. oktober 2020. Høringsuttalelsen sendes både Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Nummereringen av avsnittene her tilsvarer nummereringen i høringsnotatet.

3. ENDRINGER I POLITIREGISTERLOVEN § 41 OG POLITIREGISTERFORSKRIFTEN § 30-1 – UNNTAK FOR ANMERKNING AV PÅTALEUNNLATELSER PÅ UTTØMMENDE POLITIATTEST

Som departementet fremholder, vil verken en påtaleunnlattelse eller en overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a fremkomme på en *ordinær* politiattest etter politiregisterloven § 40. Derimot er det etter gjeldende rett forskjellige regler for anmerkning på en uttømmende politiattest avhengig av om reaksjonen er gitt ved påtaleunnlattelse eller ved overføring til mekling i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a.

Behovet for harmonisering

Vi er enig i at det er en ubegrunnet forskjell på reglene om politiattest for henholdsvis påtaleunnlattelse og overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a. Det er fremholdt av departementet allerede i forarbeidene til konfliktrådsloven (Holmboe & Myhrer, 2018; Prop. 57 L (2013-2014), s. 72). Riktig nok er påtalemyndigheten instruert om å anvende straffeprosessloven § 71 a når det er grunnlag for behandling i konfliktrådet uten andre tiltak (Riksadvokaten, 2008, punkt III.2; 2015, punktene 4 og 5). Vi antar likevel at det er eksempler på at påtalemyndigheten har valgt påtaleunnlattelse etter straffeprosessloven § 69 i stedet for overføring etter § 71 a.

Det er ingen grunn til at påtalemyndighetens valg av hjemmel for overføring (straffeprosessloven § 69 eller § 71 a) skal få betydning for gjerningspersonens politiattest dersom saken burde vært overført etter § 71 a. Det er også uheldig at fornærmedes (manglende) vilje til å samtykke til behandling i konfliktrådet (jf. konfliktrådsloven § 11) kan

få avgjørende betydning for innholdet av politiattesten. Det kan videre være betenkelig om en siktet erkjenner en straffeskyld uten å mene det fordi han eller hun ønsker en ren politiattest.

Vi er derfor enige i at reglene bør endres. Dette kan enten gjøres ved å oppheve unntaksregelen for konfliktrådsbehandling i politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a, eller ved å utvide unntaket for visse påtaleunntatelser.

Hvordan harmoniseringen bør gjennomføres

Det kan diskuteres om det er naturlig å la en straffereaksjon falle bort fra en uttømmende politiattest på grunn av måten reaksjonen er ilagt på. Det gjelder særlig fordi overføring til ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd kan brukes for mer alvorlige lovbrudd enn den tradisjonelle overføringen til mekling i konfliktråd.

Forarbeidenes drøftelse av spørsmålet om registrering av ungdomsoppfølging er her noe inkonsistente: I de alminnelige merknadene til konfliktrådsloven heter det at hensynet til unge lovbrutere er ivaretatt ved særregelen i politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav c, som gjelder uavhengig av reaksjonens form. Departementet konkluderte der slik: *«Det er på denne måten departementet har fulgt opp anmodningsvedtaket fra Stortinget om å gi unge lovbrutere en «ny sjanse». Det foreslås derfor ikke endringer i politiregisterloven om hvordan ungdomsoppfølging skal anmerkes på politiattest.»* (Prop. 57 L (2013-2014), s. 73). Likevel ble det foreslått endringer i politiregisterloven § 41 som avspeilet at ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd skulle behandles på samme måte som overføring til mekling. Loven ble vedtatt i samsvar med proposisjonens forslag.

Hensynet til at den siktede ikke skal fristes til å erkjenne en straffeskyld han eller hun mener ikke å ha, taler for å oppheve regelen om særbehandling av konfliktrådssaker i politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a. Siden det i lang tid har vært slik at overføring til konfliktråd bare anmerkes på en uttømmende politiattest i to år, antar vi likevel at det ikke er ønskelig å stramme inn reglene i disfavør av de siktede nå.

Vi nevner for øvrig at både mekling, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet kan fastsettes som vilkår i betinget dom (straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j). Ideelt sett vil nok påtalemyndigheten bare fremme slike saker for domstolen der forholdet er mer alvorlig enn de sakene som typisk kan avgjøres ved påtaleunntatelse eller overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a. Blir loven endret, blir det ekstra viktig at påtalemyndigheten er nøye med å velge overføring til konfliktråd når dette er innenfor rammen av Riksadvokatens retningslinjer.

Prosessøkonomisk påtaleunntatelse (straffeprosessloven § 70)

Dersom det skal gis en regel som foreslått, er vi enig i at den bør gjelde også for prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70.

Etter bestemmelsens første ledd kan slik påtaleunntatelse gis *«når reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere lovbrudd medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse»*. I utgangspunktet kan det da synes til liten hjelp for den siktede å slippe å få akkurat dette forholdet på en uttømmende politiattest, siden reaksjonen for de øvrige forholdene vil stå på attesten. Det kan likevel hende at spørsmålet oppstår.

Hvis den siktede ikke blir domfelt for de øvrige handlingene, kan påtaleunntatelsen riktig nok omgjøres etter straffeprosessloven § 74 sjette ledd. Men det er neppe opplagt at påtalemyndigheten vil bruke tid og ressurser på å omgjøre en slik prosessøkonomisk påtaleunntatelse og sende saken til konfliktrådet. Det vil innebære at man må bruke tid på å få avklart den siktedes og eventuelt fornærmedes holdning til konfliktråd. Det kan derfor skje at en sak som ville blitt avgjort ved overføring til konfliktrådet dersom den siktede bare var mistenkt for dette forholdet, blir endelig avgjort ved påtaleunntatelse etter § 70.

Etter straffeprosessloven § 70 annet ledd kan en prosessøkonomisk påtaleunntatelse også gis når det er ilagt militær refselse for forholdet. En refselse på militær arrest (jf. disiplinærloven § 5 første ledd nr. 1) skal riktig nok anmerkes i politiets reaksjonsregister og vil dermed

fremkomme på en uttømmende politiattest, se politiregisterloven § 9 jf. politiregisterforskriften § 44-4 første ledd nr. 7. Men en refselse kan også være bot, frihetsinnskrenkning eller irettesettelse, og disse vil ikke bli registrert i reaksjonsregisteret. Det kan derfor tenkes situasjoner der en straffbar handling ville blitt forfulgt ved overføring til konfliktrådsbehandling, men påtalemyndigheten velger en prosessøkonomisk påtaleunntatelse i stedet på grunn av refselsen.

Foreleggelse for påtalemyndigheten

Etter gjeldende rett kan det leses ut fra reaksjonens art om og hvor lenge den skal anmerkes på en politiattest. Unntak gjelder bare for en politiattest som skal vise *verserende saker* (utvidet politiattest) etter politiregisterloven § 41 nr. 2, og bare for anmerkning av siktelsler, ikke tiltalebeslutninger og ikke-rettskraftige dommer (politiregisterforskriften § 31-2). Det er altså bare for slike saker, der det foreligger en siktelse som ikke har ført til tiltale, at politiets attestenhet i Vardø behøver å forelegge spørsmålet om innholdet av en politiattest for den ansvarlige påtalemyndighet i saken. Spørsmålet vil altså per definisjon gjelde en pågående straffesak som lokal påtalemyndighet vil være vel kjent med.

Departementets forslag går derimot ut på at attestenheten skal forelegge for påtalemyndigheten saker som er avgjort for lang tid siden – minst to år (forslag til endring i politiregisterforskriften § 30-1). Det medfører at det er viktig at påtalemyndigheten i saker med påtaleunntatelse noterer hvilke vurderinger som har vært gjort vedrørende spørsmålet om overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 69 eller § 70.

Vi antar at man vil legge vekt på uttalelser fra politiets attestenhet og fra påtalemyndigheten når man vurderer de administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget.

Retningslinjer for skjønnet

Både i gjengivelsen av gjeldende rett og ved angivelse av skjønnetemaet for når en påtaleunntatelse ikke skal anmerkes, viser departementet til Riksadvokatens retningslinjer fra 2008 (Riksadvokaten, 2008). Disse retningslinjene gjelder imidlertid bare *mekling* i konfliktråd etter konfliktrådsloven kapittel III, ikke ungdomsoppfølging etter lovens kapittel IV eller oppfølging i konfliktrådet etter lovens kapittel V. Fremstillingen i høringsnotatet gir derfor ikke et riktig bilde av hva slags saker som kan være aktuelle å unnta fra anmerkning på en uttømmende politiattest når saken er avgjort ved overføring til konfliktråd, og dermed heller ikke hva som vil være gjeldende rett hvis departementets forslag følges.

For eksempel viser departementet (side 19) til at det må finnes en fornærmet eller skadelidt. Det var riktig da det ble skrevet i 2008, jf. konfliktrådsloven 1991 § 1 og § 5. Ved konfliktrådsloven 2014 ble det imidlertid innført en hjemmel for å mekle i saker «hvor ingen enkeltperson er påført en skade, et tap eller en annen krenkelse [...] dersom noen som er berørt, møter» (§ 12 tredje ledd).

Videre fremholder departementet samme sted: «*Narkotikalovbrudd og vegtrafikkovertrедelser som ikke rammer noen enkeltperson nevnes som eksempler som ikke kan overføres.*» I tillegg til at konfliktrådsloven § 12 tredje ledd ikke utelukker slike saker i mekling, er det viktig å være oppmerksom på at Riksadvokaten i rundskrivet om ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktrådet har nevnt «mindre alvorlige narkotikalovbrudd» som eksempler på sakstyper som kan egne seg for begge disse reaksjonene (Riksadvokaten, 2015, punktene 4 og 5).

Skal regelendringen gjennomføres som foreslått, er det viktig at det i proposisjonen redegjøres også for retningslinjer og praksis vedrørende disse reaksjonene, slik at både Stortinget og regelanvenderne får et riktig bilde av hva slags saker som kan bli avgjort ved påtaleunntatelse og likevel ikke komme med på en uttømmende politiattest.

Som det fremgår av Riksadvokatens rundskriv, vil en konfliktrådsbehandling som er mislykket på grunn av den siktedes forhold, kunne avgjøres ved en betinget påtaleunntatelse eller straffeprosessloven § 69. Det kan være at den siktede ikke har villet samtykke til konfliktrådsbehandling eller har misligholdt en avtale om erstatning. I slike tilfeller bør påtaleunntatelsen anmerkes på vanlig måte på en uttømmende politiattest.

5. ENDRING I POLITIREGISTERLOVEN § 12 – BRUK AV OPPLYSNINGER FRA DNA-REGISTERET

Vi er enig i at Høyesteretts ankeutvalgs avgjørelse i HR-2018-2241-U reiser viktige spørsmål, og åpenbart fortjener nærmere utredning. Det at Høyesteretts ankeutvalg var delt 2-1 i denne avgjørelsen, viser at spørsmålet ikke er opplagt.

Vi er også enige i at det av hensyn til klarhet i lovverket er viktig å få avklart dette spørsmålet. Det kan deles i to: Bør det gis en presumpsjonsregel i politiregisterloven, og: Bør det gjelde særregler for å fastsette barns farskap?

Lovreguleringen

Det er uheldig om rettstilstanden er uklar på dette punktet. Vi er derfor enig i at det lovfestes en presumpsjonsregel for at bruk av DNA-profiler utenfor strafferettspleien krever hjemmel i politiregisterloven § 12. En slik regel har ikke noen høyere trinnhøyde enn andre lovregler. Lovgiveren kan altså fritt bestemme i en annen lov at den skal gå foran. Men eksistensen av særregelen i politiregisterloven gir lovgiveren sterk oppfordring til å endre § 12 dersom det finnes ønskelig på grunn av andre tungtveiende hensyn å utvide tilgangen til DNA-profiler.

Den materielle løsningen

Departementet redegjør for Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 7 om barns rett til å kjenne sine foreldre. Slik vi ser det, har drøftelsen likevel en viss slagside i favør av ønsket om å gjøre politiregisterloven til en spesiell lov med forrang for andre regelverk. For det første vil en mulig barnefar – eller en mann som barnet/vergen vil ha fradømt farskap – ha plikt til å avgi DNA-prøve, jf. barneloven § 24. Den som avgir DNA-prøve, får dermed ikke eksponert personlige opplysninger som han ellers kunne holdt for seg selv.

For det andre drøfter departementet forholdet til reglene om rett til familieliv og privatliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) utelukkende i et voksenperspektiv. Den kjente storkammerdommen *S. and Marper v. UK* dreide seg om to klagere som var henholdsvis frifunnet og hadde fått sin sak henlagt, den første for et ransforsøk angivelig begått da han var 11 år gammel. Spørsmålet var om opplysningene likevel kunne lagres for bestandig.

Det er ikke tvilsomt at DNA-registrering er et inngrep i retten til privatliv. Men i vurderingen må man også ha hensyn til barnets rett til familieliv, som blant annet innebærer å få av- eller bekreftet hvem som er barnets biologiske far.

Etter vårt syn bør spørsmålet om det skal være adgang til å innhente en DNA-profil fra identitetsregisteret til bruk ved fastslåing av farskap, utredes grundigere før man tar standpunkt til et spørsmål som vil ha stor betydning både følelsesmessig, praktisk og økonomisk for et barn og dets etterkommere.

8. ENDRING I § 40 – REAKSJONER SOM IKKE SKAL ANMERKES PÅ ORDINÆR ATTEST

Vi er enig i at politiregisterloven § 40 nr. 3 suppleres med reaksjonene straffutmålingsfrfall, tap av førerett og kjøreseddel, samt inndragning uttrykkelig nevnes i listen over reaksjoner som ikke skal anmerkes på en ordinær politiattest.

Vi nevner at det kan være tvilsomt om «overføring til barneverntjenesten» er praktisk som strafferettslig reaksjon etter at barnevernloven 1953 ble erstattet av ny lov i 1992.

KILDER

Holmboe, M. & Myhrer, T.-G. (2018). *Vandel: Om politiattester og vurdering av skikkethet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Prop. 57 L (2013-2014). *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)*.

Riksadvokaten. (2008). *Rundskriv om meglings i konfliktråd (RA-2008-4)*.

Riksadvokaten. (2015). *Ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd - foreløpige retningslinjer (RA-2012-90-1)*.

Med hilsen

Nina Skarpenes
Rektor

Ruth Bodil Stabell Haug
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Morten Holmboe

Kopi til:
Politidirektoratet v/June Kristin Bellika