



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 135 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven,
straffeprosessloven,
straffegjennomføringsloven,
konfliktrådsloven m.fl.
(barn og straff)

Innhold

1	Innledning	9	4	Barne- og ungdomskriminalitet – pågående arbeid	25
1.1	Samfunnets møte med barn som bryter loven - regjeringens politiske plattform	9	4.1	Forebygging i et bredt perspektiv	25
1.2	Forutsetninger for å nå målet - forebygging og samarbeid på tvers av sektorer	10	4.1.1	Tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	25
1.3	Oppbygging av proposisjonen	10	4.1.2	Styrking av barnevernet	25
1.4	Samlet oversikt over lovforslagene	11	4.1.3	Losprosjektet	26
1.4.1	Før dom	11	4.1.4	Alarmtelefonen – 116 111	26
1.4.2	Fastsettelse av straff	11	4.1.5	Skolen som satsingsområde i kriminalitetsforebyggende perspektiv	26
1.4.3	Under straffegjennomføring	11	4.1.6	Aktuelle satsinger i helsesektoren	26
2	Bakgrunn	12	4.1.7	Arbeidet med å bekjempe vold i nære relasjoner	27
2.1	Innledning	12	4.1.8	Konfliktløsnings-, volds- og sinnemestringsprogrammer, og tilbud til sedelighetsdømte	27
2.2	Aktuelle dokumenter fra regjeringen	12	4.1.9	Regjeringens alkoholpolitikk - sammenheng mellom rus og voldsbruk	28
2.3	Relevante internasjonale forpliktelser	13	4.1.10	Ivaretagelse av innsattes barn	28
2.4	Høringen av NOU 2008:15 Barn og straff	14	4.2	Bedre oppfølging av unge lovbrøyttere	28
2.5	Tilbakeblikk på utviklingen av straffereaksjoner overfor barn og unge	15	4.2.1	Bekymringssamtalen	29
2.5.1	Strafferettslig lavalder	15	4.2.2	Videreutvikling av konfliktråds- ordningen	29
2.5.2	Straffereaksjoner – Historisk utvikling	15	4.2.3	Oppfølgingsteam – arbeidet for å gjøre ordningen landsdekkende ...	29
2.6	Relevant statistikk over barn som begår alvorlig kriminalitet	16	4.2.4	Arbeid for å redusere bruken av og bedre forholdene i politiarrest .	29
2.6.1	Antall barn i politiarrest	17	4.2.5	Varetektssurrogat	30
2.6.2	Antall siktelser	17	4.2.6	Stoltenbergutvalget	30
2.6.3	Bruk av straffereaksjoner overfor barn	17	4.2.7	Økt bruk av samfunnsstraff for unge lovbrøyttere	30
2.6.4	Antall barn i fengsel	19	4.2.8	Elektronisk kontroll	31
3	Samfunnets møte med unge lovbrøyttere	20	4.2.9	Særskilte fengselsenheter for unge lovbrøyttere – Ungdomsenhetene ...	31
3.1	Innledning	20	4.2.10	Forberedelse til løslatelse	31
3.2	Dagens straffereaksjoner	20	4.2.11	Tilbakeføringsgarantien	32
3.2.1	Straffereaksjoner ilagt av påtalemyndigheten	20	4.3	Forvaltningssamarbeid	32
3.2.2	Bot	21	4.3.1	Samarbeid på sentralt nivå	32
3.2.3	Straff idømt av domstolen	21	4.3.2	Samarbeid på lokalt nivå – SLT og politiråd	32
3.2.4	Anmerking av straffereaksjoner på politiattest	22	4.3.3	Samarbeid mellom politi og barnevern generelt og i akutte krisesituasjoner	33
3.3	Straffeprosessuelle tvangsmidler – politiarrest og varetekt	22	5	Forskning og prosjekter	34
3.4	Barnevernets rolle overfor mindreårige lovbrøyttere	23	5.1	Innledning	34
			5.2	Relevante prosjekterfaringer	35
			5.2.1	Stifinner'n jr.	35
			5.2.2	Brobyggerprosjektet	36
			5.2.3	Forsøk med Ungdomskontrakter .	36

5.2.4	Salten - Felles ansvar	36	7.3.3.2	Barneverntjenestens møteplikt	54
5.2.5	Prosjektet Oppfølgingsteam for unge lovbytere	37	7.3.4	Departementets vurdering	55
6	Nordisk rett	39	7.4	Vilkår for varetektsfengsling	57
6.1	Sverige	39	7.4.1	Gjeldende rett	57
6.1.1	Innledning	39	7.4.2	Utvalgets forslag	57
6.1.2	Pågrepelse og varetekt	39	7.4.3	Høringsinstansenes syn	57
6.1.3	Personundersøkelse	40	7.4.4	Departementets vurdering	58
6.1.4	Straffereaksjoner	40	7.5	Pågrepelse og varetektsfengsling av barn under 16 år	59
6.1.5	Anmerkning i politiregisteret	41	7.5.1	Gjeldende rett og historisk bakgrunn	59
6.2	Danmark	42	7.5.2	Utvalgets forslag	60
6.2.1	Innledning	42	7.5.3	Høringsinstansenes syn	60
6.2.2	Pågrepelse og varetekt	42	7.5.4	Departementets vurdering	60
6.2.3	Personundersøkelse	43	7.6	Varetektsfengslingens varighet	60
6.2.4	Straffereaksjoner	43	7.6.1	Gjeldende rett	60
6.2.5	Anmerkning i politiregister	44	7.6.2	Utvalgets forslag	61
6.3	Finland	45	7.6.3	Høringsinstansenes syn	62
6.3.1	Innledning	45	7.6.4	Departementets vurdering	62
6.3.2	Pågrepelse og varetekt	45	7.7	Innholdet i varetektsfengsling	62
6.3.3	Utredning (tidligere personunder- søkelse)	45	7.7.1	Innledende bemerkninger	62
6.3.4	Straffereaksjoner	46	7.7.2	Kontakt med familien	63
6.3.5	Anmerkning i politiregisteret	47	7.7.2.1	Gjeldende rett	63
6.4	Island	47	7.7.2.2	Utvalgets forslag	63
6.4.1	Innledning	47	7.7.2.3	Høringsinstansenes syn	64
6.4.2	Pågrepelse og varetekt	47	7.7.2.4	Departementets vurdering	64
6.4.3	Personundersøkelse	47	7.7.3	Bruk av isolasjon	65
6.4.4	Straffereaksjoner	48	7.7.3.1	Gjeldende rett	65
6.4.5	Anmerkning i politiregisteret	48	7.7.3.2	Utvalgets forslag.....	65
7	Pågrepelse og varetekts- fengsling	49	7.7.3.3	Høringsinstansenes syn	65
7.1	Pågrepelse	49	7.7.3.4	Departementets vurdering	66
7.1.1	Gjeldende rett	49	7.8	Varetektssurrogater	66
7.1.2	Utvalgets forslag	50	7.8.1	Gjeldende rett	66
7.1.3	Høringsinstansenes syn	50	7.8.2	Utvalgets forslag	67
7.1.4	Departementets vurdering	50	7.8.3	Høringsinstansenes syn	67
7.2	Overføring fra politiarrest og fremstilling for varetekt	51	7.8.4	Departementets vurdering	67
7.2.1	Gjeldende rett	51	7.8.5	Barnevernsinstitusjon som varetektssurrogat	67
7.2.2	Utvalgets forslag	51	7.8.5.1	Gjeldende rett	67
7.2.3	Høringsinstansenes syn	52	7.8.5.2	Utvalgets forslag	68
7.2.3.1	Overføring fra politiarrest	52	7.8.5.3	Høringsinstansenes syn	69
7.2.3.2	Fremstillingsfrist	52	7.8.5.4	Departementets vurdering	70
7.2.4	Departementets vurdering	52	8	Personundersøkelse for mindreårige	72
7.2.4.1	Overføring fra politiarrest	52	8.1	Gjeldende rett	72
7.2.4.2	Fremstillingsfrist	53	8.2	Generelt om personundersøkelse og særlig om begrepsbruken	74
7.3	Politiets varslingsplikt og barneverntjenestens møteplikt	53	8.2.1	Utvalgets forslag	74
7.3.1	Gjeldende rett	53	8.2.2	Høringsinstansenes syn	74
7.3.2	Utvalgets forslag	54	8.2.3	Departementets vurdering	74
7.3.3	Høringsinstansenes syn	54	8.3	Når og i hvilke saker personundersøkelse skal foretas ..	75
7.3.3.1	Politiets varsling av barneverntjenesten	54	8.3.1	Utvalgets forslag	75
			8.3.2	Høringsinstansenes syn	75

8.3.3	Departementets vurdering	75	9.5	Samfunnsstraff	95
8.4	Om hvem som skal foreta personundersøkelsen	76	9.5.1	Gjeldende rett	95
8.4.1	Utvalgets forslag	76	9.5.2	Utvalgets forslag	96
8.4.2	Høringsinstansenes syn	76	9.5.3	Høringsinstansenes syn	96
8.4.3	Departementets vurdering	76	9.5.4	Departementets vurdering	97
8.5	Innhold i og omfang av personundersøkelsen	77	9.6	Ubetinget fengsel	98
8.5.1	Utvalgets forslag	77	9.6.1	Bruk av frihetsberøvende reaksjoner mot barn	98
8.5.2	Høringsinstansenes syn	77	9.6.1.1	Gjeldende rett	98
8.5.3	Departementets vurdering	78	9.6.1.2	Utvalgets forslag	99
8.6	Behov for ny person- undersøkelse	79	9.6.1.3	Høringsinstansenes syn	99
8.7	Samtykke og taushetsplikt	79	9.6.1.4	Departementets vurdering	100
8.7.1	Gjeldende rett	79	9.6.2	Strafferammer og straffutmåling ..	100
8.7.2	Utvalgets forslag	79	9.6.2.1	Gjeldende rett	100
8.7.3	Høringsinstansenes syn	80	9.6.2.2	Utvalgets forslag	101
8.7.4	Departementets vurdering	80	9.6.2.3	Høringsinstansenes syn	101
8.8	Personvern	80	9.6.2.4	Departementets vurdering	102
8.8.1	Gjeldende rett	80	9.7	Forvaring	102
8.8.2	Utvalgets forslag	81	9.7.1	Gjeldende rett	102
8.8.3	Høringsinstansenes syn	81	9.7.2	Utvalgets forslag	103
8.8.4	Departementets vurdering	82	9.7.3	Høringsinstansenes syn	103
8.8.4.1	Kriminalomsorgens behandling av personopplysninger	82	9.7.4	Departementets vurdering	104
8.8.4.2	Politiets behandling av personopplysninger	83	10	Ungdomsstraff - ny straffereaksjon for mindreårige	105
8.8.4.3	Offentlige rettsmøter	84	10.1	Oversikt over utvalgets forslag	105
9	Straffereaksjoner	85	10.2	Begrepsbruk	105
9.1	Påtaleunntatelse	85	10.3	Lovgrunnlag	106
9.1.1	Gjeldende rett	85	10.3.1	Utvalgets forslag	106
9.1.2	Utvalgets forslag	85	10.3.2	Høringsinstansenes syn	107
9.1.3	Høringsinstansenes syn	86	10.3.3	Departementets vurdering	108
9.1.4	Departementets vurdering	87	10.4	Organisatorisk forankring	110
9.1.4.1	Påtaleunntatelse med vilkår	87	10.4.1	Utvalgets forslag	110
9.1.4.2	Individuelt fastsatt prøvetid	87	10.4.2	Høringsinstansenes syn	110
9.1.4.3	Forenklet påtaleunntatelse	87	10.4.3	Departementets vurdering	112
9.2	Bot og forelegg	88	10.5	Målgruppe	113
9.2.1	Gjeldende rett	88	10.5.1	Utvalgets forslag	113
9.2.2	Utvalgets forslag	90	10.5.2	Høringsinstansenes syn	113
9.2.3	Høringsinstansenes syn	90	10.5.3	Departementets vurdering	114
9.2.4	Departementets vurdering	90	10.5.3.1	Aldersavgrensning	114
9.3	Konfliktråd	92	10.5.3.2	Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad	114
9.3.1	Gjeldende rett	92	10.6	Samtykke fra domfelte	116
9.3.2	Utvalgets forslag	92	10.6.1	Utvalgets forslag	116
9.3.3	Høringsinstansenes syn	92	10.6.2	Høringsinstansenes syn	117
9.3.4	Departementets vurdering	93	10.6.3	Departementets vurdering	117
9.4	Ruskontroll som vilkår for betinget fengsel mv.	93	10.7	Fornærmedes rolle	117
9.4.1	Gjeldende rett	93	10.7.1	Utvalgets forslag	117
9.4.2	Utvalgets forslag	94	10.7.2	Høringsinstansenes syn	118
9.4.3	Høringsinstansenes syn	94	10.7.3	Departementets vurdering	118
9.4.4	Departementets vurdering	94	10.8	Aktørene i ungdomsstormøtet	119
			10.8.1	Utvalgets forslag	119
			10.8.2	Høringsinstansenes syn	119
			10.8.3	Departementets vurdering	122

10.9	Opplysningsplikt og taushetsplikt i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet	123	11.4.3	Høringsinstansenes syn	141
10.9.1	Gjeldende rett	123	11.4.4	Departementets vurdering	141
10.9.2	Utvalgets forslag	124	11.5	Soning utenfor fengsel - eventuelt med elektronisk kontroll	141
10.9.3	Høringsinstansenes syn	124	11.5.1	Gjeldende rett	141
10.9.4	Departementets vurdering	125	11.5.2	Utvalgets forslag	142
10.10	Gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen	126	11.5.3	Høringsinstansenes syn	142
10.10.1	Utvalgets forslag	126	11.5.4	Departementets vurdering	142
10.10.2	Høringsinstansenes syn	126	11.6	Barns særlige behov - straffegjennomføring i egne enheter	143
10.10.3	Departementets vurdering	127	11.6.1	Utvalgets forslag	143
10.11	Domstolens rolle – domstolskontroll av ungdomsplanen	128	11.6.2	Høringsinstansenes syn	144
10.11.1	Utvalgets forslag	128	11.6.3	Departementets vurdering	144
10.11.2	Høringsinstansenes syn	129	11.7	Tverretattlig team	145
10.11.3	Departementets vurdering	129	11.7.1	Utvalgets forslag	145
10.12	Reaksjonens varighet	130	11.7.2	Høringsinstansenes syn	145
10.12.1	Utvalgets forslag	130	11.7.3	Departementets vurdering	145
10.12.2	Høringsinstansenes syn	130	11.8	Kontakt med familien	146
10.12.3	Departementets vurdering	130	11.8.1	Gjeldende rett	146
10.13	Håndtering av brudd	131	11.8.2	Utvalgets forslag	146
10.13.1	Utvalgets forslag	131	11.8.3	Høringsinstansenes syn	147
10.13.2	Høringsinstansenes syn	131	11.8.4	Departementets vurdering	147
10.13.3	Departementets vurdering	132	11.9	Utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler	147
10.14	Prøvehjemmel eller permanent ordning	133	11.9.1	Gjeldende rett	147
10.14.1	Utvalgets forslag	133	11.9.1.1	Utelukkelse fra fellesskapet	147
10.14.2	Høringsinstansenes syn	133	11.9.1.2	Bruk av tvangsmidler	149
10.14.3	Departementets vurdering	134	11.9.1.3	Forholdet til barnekonvensjonen .	149
11	Gjennomføring av fengselsstraff	136	11.9.2	Utvalgets forslag	150
11.1	Informasjon om fengselsoppholdet	136	11.9.3	Høringsinstansenes syn	150
11.1.1	Gjeldende rett	136	11.9.4	Departementets vurdering	152
11.1.2	Utvalgets forslag	136	12	Advokatbistand	154
11.1.3	Høringsinstansenes syn	136	12.1	Gjeldende rett	154
11.1.4	Departementets vurdering	136	12.2	Utvalgets forslag	154
11.2	Prioritering av barn i soningskø - innsettelsesfrist	137	12.3	Høringsinstansenes syn	155
11.2.1	Gjeldende rett	137	12.4	Departementets vurdering	155
11.2.2	Utvalgets forslag	137	13	Administrative og økonomiske konsekvenser	158
11.2.3	Høringsinstansenes syn	137	13.1	Innledning	158
11.2.4	Departementets vurdering	138	13.1.1	Pågrepelse og varetektsfengsling .	158
11.3	Avgjørelsesmyndighet	138	13.1.2	Personundersøkelse for mindreårige (PUM)	159
11.3.1	Gjeldende rett	138	13.1.3	Straffereaksjoner	159
11.3.2	Utvalgets forslag	138	13.1.4	Ny straffereaksjon – ungdomsstraff for mindreårige med ungdomsstormøte og ungdomsplan	160
11.3.3	Høringsinstansenes syn	139	13.1.5	Gjennomføring av fengselsstraff ...	160
11.3.4	Departementets vurdering	139	13.1.6	Advokatbistand	161
11.4	Plassering i fengsel med lavere sikkerhetsnivå	140	13.2	Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser	161
11.4.1	Gjeldende rett	140			
11.4.2	Utvalgets vurdering	140			

14	Merknader til de enkelte bestemmelser	162
14.1	Til endringene i straffeloven 1902	162
14.2	Til endringene i strafferegistreringsloven	167
14.3	Til endringene i ligningsloven	168
14.4	Til endringene i straffeprosessloven	168
14.5	Til endringene i konfliktrådsloven	171
14.6	Til endringene i barnevernloven ..	178
14.7	Til endringene i skatteloven	179
14.8	Til endringene i helsepersonelloven	179
14.9	Til endringene i straffegjennomføringsloven	179

14.10	Til endringene i straffeloven 2005	184
14.11	Til endringene i politiregisterloven	185
14.12	Til lov 17. desember 2010 nr. 85 om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven	185

	Forslag til lov om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)	186
--	---	-----

Vedlegg

1	Forskning	196
---	-----------------	-----



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 135 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Om lov om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 24. juni 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

1.1 Samfunnets møte med barn som bryter loven - regjeringens politiske plattform

I Soria Moria-erklæringen fra 2005 slo regjeringen fast at målet for kriminalpolitikken er å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabiliterere bedre. Barn som begår lovbrudd stiller samfunnet overfor spesielle utfordringer. Å investere tid og ressurser i unge lovbrutere kan forhindre gjentatt kriminalitet. Dette er nødvendig for å sikre befolkningens trygghet, men også for å ivareta unge mennesker som er i faresonen for å begå kriminelle handlinger, og å utvikle en kriminell løpebane.

Regjeringen har fra sin tiltredelse arbeidet målrettet med tiltak overfor barn og unge som begår kriminelle handlinger, blant annet knyttet til forebygging, økt bruk av konfliktråd og straffereaksjoner med rehabiliterende innhold.

Regjeringens mål er at barn ikke skal settes i fengsel. Regjeringen vil derfor videreføre arbeidet med å øke bruken av alternative reaksjoner og former for straffegjennomføring. Satsingen er i samsvar med kravene i barnekonvensjonen som innebærer at fengsel for barn skal kun benyttes i helt spesielle saker når alle andre alternativer er vurdert og funnet utilstrekkelige.

For å redusere antall barn i fengsel foreslår regjeringen å innføre en ny straffereaksjon – ungdomsstraff - for barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Disse ungdommene er fortsatt barn i henhold til definisjonen i FNs barnekonvensjon artikkel 1, samtidig er de over den kriminelle lavalder og dermed strafferettslig ansvarlig. I den nye reaksjonen vil straffegjennomføringen skje lokalt der domfelte bor. Sosial kontroll skal, gjennom tett oppfølging, erstatte fengselets fysiske kontroll.

I arbeidet med utvikling av den nye straffereaksjonen har regjeringen valgt å satse på proses-

ser som er kjent fra restorative justice, slik de er utviklet av konfliktrådet. Ungdomsstraffen vil særpreges av sterk involvering av lovbryster, lovbrysters private nettverk, justissektorens ulike ledd, og andre offentlige instanser, som alle skal bidra til individuelt tilpasset oppfølging. Også fornærmede skal kunne involveres etter eget ønske. Formålet er å gi domfelte økt forståelse av hvilke konsekvenser handlingen har medført for alle som er berørt, samtidig skal den enkelte unge lovbryster sikres nødvendig hjelp og støtte. Det sentrale er å styrke den unges ressurser og vilje til å ta et oppgjør med egen kriminalitet. Reaksjonen er krevende og forutsetter at den unge lovbryster reflekterer over sin egen livssituasjon og sine egne valg.

Regjeringen fremmer i denne proposisjonen også en rekke andre lovforslag som vil bidra til en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlige eller gjentatte kriminelle handlinger. Disse er listet opp under punkt 1.4.

1.2 Forutsetninger for å nå målet - forebygging og samarbeid på tvers av sektorer

Å begå lovbrudd som barn er en av risikofaktorene for å utvikle en kriminell karriere som voksen. Forebyggende arbeid må derfor skje tidlig og i et bredt perspektiv. Innsatsen fra barnets nærmeste, som regel foreldrene, er svært viktig for barnets omsorgssituasjon. Trygghet og forutsigbarhet for familien er grunnlaget for barnets utvikling. Regjeringen er derfor opptatt av å legge til rette for gode oppvekstvilkår generelt, men også å bidra med spesielle målrettede tiltak overfor utsatte barn og deres familier.

Kriminalitet kan være utslag av mer eller mindre bevisste valg der alder og modenhet er viktige premisser. Alvorlig kriminalitet begått av barn er ofte et uttrykk for at forhold rundt barnet har sviktet, enten på grunn av mangelfull omsorg eller mangelfull bistand fra offentlige instanser som skole, barnevern eller helsetjeneste. Et dårlig utgangspunkt fritar ikke barnet for ansvar, men stiller særlige krav til oppfølgingen. Unge lovbryster skiller seg fra voksne lovbryster ved at de har et lovfestet krav på omsorg. Barn som fortsatt er i utvikling har dessuten et særskilt potensial for endring. Dette forutsetter imidlertid at de møtes med koordinerte tiltak som er tilpasset den enkeltes livssituasjon og som ivaretar deres individuelle behov, ikke minst for nødvendig omsorg.

Det er et velferdsspørsmål og et stort offentlig ansvar å sørge for trygghet i samfunnet. Det er viktig med tydelige reaksjoner på straffbare handlinger, men kriminalpolitikken handler ikke bare om straff, fengsel og politi. Det er ikke kun den straffbare handling som er det sentrale ved valg av reaksjon, men også lovbrysterens behov for hjelp og støtte til å slutte med lovstridig adferd. Den enkelte unge lovbryster må bli sett og ivaretatt over tid, også etter at straffesaken er avsluttet. Bekjempelse av kriminalitet er et samfunnsansvar som krever tett samarbeid på tvers av ulike forvaltningsnivåer og sektorer under hele straffesakens gang; fra politiets inngripen og frem til oppfølging etter endt straffegjennomføring. Ansvar for å ivareta barnets behov for nødvendig hjelp og omsorg i en svært sårbar situasjon er et fellesansvar. Alle relevante sektorer, instanser og profesjoner som har plikter overfor det enkelte barn er viktigemedspillere i dette arbeidet.

1.3 Oppbygging av proposisjonen

For å sette lovforslagene i sammenheng gis det i kapitlene 1 til 5 en fremstilling av bakgrunnen for lovendringene, som er opplistet nedenfor i kapittel 1.4. Kapittel 2 angir bakgrunnen for proposisjonen med gjengivelse av sentrale stortingsdokumenter, et historisk tilbakeblikk på samfunnets håndtering av unge lovbryster, samt relevant statistikk over kriminalitet begått av denne gruppen i dag. I kapittel 3 gis det en redegjørelse for dagens straffereaksjoner. Et utvalg av allerede eksisterende tiltak fra flere departementers ansvarsområder, som direkte eller indirekte har betydning for å motvirke barne- og ungdomskriminalitet, beskrives i kapittel 4. Forskning og prosjekterfaringer gjennomgås i kapittel 5, mens nordisk rett omtales i kapittel 6. De øvrige kapitlene omhandler forslag til lovendringer. Som vedlegg til proposisjonen gis det en oversikt over relevant forskning på området.

1.4 Samlet oversikt over lovforslagene

1.4.1 Før dom

Det foreslås:

- kortere frist for overføring fra politiarrest for barn
- kortere fremstillingsfrist for barn - barnet skal fremstilles for retten snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen

- plikt for politiet til å varsle kommunens barneverntjeneste dersom det er aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år
- plikt for barneverntjenesten til å møte i fengslingsmøter og informere om behovet for, og arbeidet med, tiltak for barnet
- utvidet rett til offentlig oppnevnt forsvarer
- at adgangen til varetektsfengsling av barn begrenses til tilfeller der det er ”tvingende nødvendig”
- at vilkårene for varetektsfengsling av barn skal prøves ikke sjeldnere enn hver annen uke
- forbud mot fullstendig isolasjon under varetekt
- at adgangen til brev- og besøksforbud overfor barnets nære familie skal begrenses
- utvidet plikt til å foreta personundersøkelse av mindreårig lovbrøtere
- å tydeliggjøre at lav alder skal være et formildende moment ved straffutmålingen
- at ubetinget fengsel bare kan idømmes mindreårige når det er ”særlig påkrevd”
- å lovfeste en maksimumsstraff på 15 år i gjeldende straffelov, tilsvarende bestemmelsen som er vedtatt i straffeloven 2005
- at forvaring bare kan idømmes lovbrøtere som var mindreårige på handlingstidspunktet når det foreligger ”helt ekstraordinære omstendigheter”

1.4.2 Fastsettelse av straff

Det foreslås:

- en ny straffereaksjon - ungdomsstraff - som et nytt alternativ til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraffer for lovbrøtere mellom 15 og 18 år
- at prøvetiden ved påtaleunntatelse skal fastsettes individuelt til 6, 12, 18 eller 24 måneder
- forbud mot bøtesoning for mindreårige
- at lege, sykepleier og bioingeniør, etter anmodning, skal ta blodprøve eller lignende rusprøver der det er satt vilkår om dette ved påtaleunntatelse, betinget dom eller i ungdomsstraffen
- at samfunnsstraff skal kunne benyttes for unge under 18 år, også når det ellers ville vært idømt fengsel over ett år

1.4.3 Under straffegjennomføring

Det foreslås:

- prioritering av unge i soningskøen
- særregler for unge innsatte i fengsel
- plikt til å vurdere innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller innsettelse i overgangsbolig for lovbrøtere mellom 15 og 18 år, uavhengig av hvor lang straff som er idømt.
- plikt til å vurdere om vilkårene for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt når halvdelen av straffetiden er gjennomført
- plikt for kriminalomsorgen til å vurdere om vilkårene for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll er tilstede
- forbud mot utelukkelse som disiplinærsankisjon for mindreårige. Fortsatt mulighet for utelukkelse ved skjerming i forebyggende øyemed, men grunnlaget er betydelig innsnevret. Rapporteringsplikten er dessuten forslått vesentlig strengere.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Selv om det er få mindreårige som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, står disse vanligvis for mange lovbrudd og har ofte store og sammensatte problemer. Barn under utvikling er særlig påvirkelige i forhold til det miljø de ferdes i. Fængsel er belastende for barn og kan, mens de er i en viktig utviklingsfase, gi utilsiktede skadevirkninger, som for eksempel nærmere tilknytning til kriminelt belastede miljøer og isolasjon fra de vanlige lærings- og sosialiseringarenaer. Undersøkelser viser også at et stort antall ungdom under 18 år som har sonet fængselsstraff, begår ny kriminalitet. Denne kunnskapen gir utfordringer for hvordan disse barna skal møtes. Regjeringen har i flere år arbeidet for å sikre en helhetlig innsats overfor alvorlig ungdomskriminalitet. Nedenfor følger en oversikt over særlig aktuelle dokumenter som danner grunnlag for forslagene i denne proposisjonen.

2.2 Særlig aktuelle dokumenter fra regjeringen

Med denne proposisjonen følger regjeringen opp NOU 2008:15 *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll*, samt tidligere dokumenter knyttet til mindreårige som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. I utvalgsrapporten ble alternative reaksjoner og tiltak rettet mot alvorlig ungdomskriminalitet nærmere utredet. Også organisering, ansvarsplassering og tverretattlig samarbeid ble behandlet.

Utvalgets arbeid var en oppfølging av St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar* der forslag til tiltak for å redusere bruken av ubetinget fængsel for barn ble lagt frem. Blant annet ble fængslingssurrogater, og da særlig barneverninstitusjoner, drøftet som mulig hovedregel for siktede under 18 år. Konklusjonen var at det må foreligge et konkret tilbud om en plass som oppfyller varetektens formål før det avses kjennelse om varetektplassering i barneverninstitusjon. Blant forslagene var også økt bruk av konfliktråd og ungdomskontrakter. Stor-

tingets flertall sluttet seg til hovedpunktene i meldingen (Innst.S. nr. 64 (2006–2007)). Det ble blant annet påpekt at det bare i unntakstilfeller kan forsvares å sette mindreårige i fængsel, og at det beste for barnet som regel vil være alternative reaksjonsformer og oppfølging.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker* ble spørsmålet om etablering av egne fængselsenheter særskilt tilrettelagt for unge lovbrøyttere drøftet, jf. kapittel 3.3.2. I komiteens innstilling (Innst. S nr. 169 (2008–2009)) sluttet samtlige medlemmer seg til regjeringens planer om å etablere et særskilt fængselstilbud til unge lovbrøyttere som et pilotprosjekt. Det ble presisert at dette kun skal benyttes når alle alternativ til fængsel er vurdert, og at det ikke var ønskelig å sende signal om at terskelen for å bli idømt fængselsstraff skulle bli lavere. Det ble påpekt at tilbudet også burde benyttes til varetekt for denne gruppen, og at barnevernets medvirkning er viktig både for å etablere og gjennomføre et faglig godt tilbud.

Handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* (2005–2008) hadde to hovedmål: å sikre forutsigbar og rask oppfølging av den enkelte unge lovbrøytter gjennom forpliktende og strukturert samarbeid, og å tilrettelegge for ”skreddersydd” og samordnet bruk av virkemidlene innenfor strafferetten og samfunnet for øvrig. Planen hadde 20 tiltak, og ansvarliggjøring både av samfunnet og den enkelte unge lovbrøytter sto sentralt. Tiltak 1 var å prøve ut oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere. Utprøving av oppfølgings-team er en viktig del av grunnlaget for forslaget om en ny straffereaksjon som fremmes i denne proposisjonen.

Regjeringens strategi for forebygging kom i juli 2009. Her slås det fast at tidlig intervensjon øker sjansene for en positiv utvikling. Barn og unge er målgruppen også for flere av de generelle kriminalitetsforebyggende feiltakene som nevnes.

Regjeringen lanserte sin kriminalitetsforebyggende handlingsplan *Gode krefter* i august 2009. Den bygger på forebyggingsstrategien og har tre grunnpilarer: tidlig intervensjon, styrket kunnskapsforankring og styrket samarbeid. Tiltak overfor utsatte barn og unge står sentralt.

Styrket samarbeid var også tema for utredningen *Det du gjør, gjør det helt*, (NOU 2009: 22). Utredningen har bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge som sitt hovedtema, og eventuell oppfølging av utredningens forslag er til vurdering i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Regjeringen la frem handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme *Felles trygghet – felles ansvar* i desember 2010. Tiltakene utgjør en bred innsats for å forebygge at ekstreme holdninger skal føre til voldelige handlinger. Handlingsplanen legger vekt på å dempe konflikter og styrke myndighetenes samhandling. Styrket dialog og økt involvering og støtte til sårbare og utsatte personer er viktige virkemidler.

I Prop. 1 S (2010–2011) fastslås det at fengsel ikke er et ønsket tiltak med tanke på barns behov for omsorg, behandling og rehabilitering. Samtidig påpekes det at samfunnet har behov for beskyttelse. Strafferettslige reaksjoner skal bidra til å forhindre fremtidig kriminalitet, samtidig som den unge lovbrøyteren skal oppleve en reaksjon som bidrar til ansvarliggjøring og rehabilitering.

Siden 2005 er også viktig lovarbeid som har relevans for unge lovbrøytere avsluttet.

I mai 2005 ble *ny straffelov* vedtatt. Her er det gitt enkelte særbestemmelser om mindreårige lovbrøytere; ubetinget fengsel kan bare idømmes når det er særlig påkrevd, og fengselsstraffen kan ikke overstige 15 år. Det siste gjelder også der fengselsstraffen forhøyes fordi lovbrøyteren har begått flere lovbrudd, samt der lovbruddet er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Videre fremgår det at straffen kan fastsettes under minstestraffen eller til en mildere straffart der lovbrøyteren på handlingstidspunktet var under 18 år. For øvrig vises det til omtale av mindreårige lovbrøytere i Ot.prp. 90 (2003-2004) punkt 15.2 (om tilregnelighet), punkt 19.4 (om fengselsstraff), punkt 21.2.4 (om forvaring) og punkt 27.3.4.4 (om straffnedsettelse). Loven er ikke trådt i kraft.

Politiregisterloven ble vedtatt av Stortinget i mars 2010 og regulerer politiets behandling av opplysninger om straffbare forhold. Loven gir nye bestemmelser om vandelskontroll og politiattester. Det gis særlige regler om utstedelse av politiattest når lovbrudd begås av mindreårige. Loven er ikke trådt i kraft.

I juli 2009 trådte en ny plandel i *plan- og bygningsloven* i kraft. I § 3-1 er "kriminalitetsforebygging" innført som nytt formål innenfor kommunal og regional planlegging. Dette innebærer en plikt for offentlige myndigheter å ta hensyn til hva som

virker trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende i alt planarbeid.

Endringer i *forvaltningsloven* og *straffegjennomføringsloven*, herunder behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, ble vedtatt i juni 2010. Lovendringene setter rammer for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og skal beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket.

2.3 Relevante internasjonale forpliktelser

Norge har tiltrådt flere internasjonale konvensjoner som har vesentlig betydning for barns rettsstilling. Dette medfører konsekvenser både for lovgivningen, i praksis og i politiske beslutningsprosesser.

Barn har rettigheter etter alle menneskerettskonvensjonene, men FNs barnekonvensjon, som inneholder særskilte rettigheter for barn, er særlig sentral. Norge signerte Barnekonvensjonen i 1990, og ratifiserte den i 1991. Barnekonvensjonen gjelder direkte som norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ved eventuell motstrid med andre norske lovbestemmelser gis forrang.

Barnekonvensjonen anerkjenner, og skal sikre ivaretagelse av barns særskilte behov i ulike livssituasjoner. Barn i konflikt med loven har et større behov for beskyttelse enn voksne. Konvensjonens artikkel 37 og 40 gjelder for barn under 18 år som er mistenkt, siktet eller domfelt for straffbare handlinger. De nevnte bestemmelser gjelder både under straffesaksbehandlingen og under gjennomføring av fengselsstraff. I tillegg skal hensynet til barnets beste ivaretas i henhold til artikkel 3.

Konvensjonens bestemmelser må tolkes i lys av barnekomitéens generelle uttalelser, så kalte *General Comments*. Kommentar nr. 10, som ble avgitt i februar 2007, handler om barn som begår lovbrudd. Barnekomiteen har videre gitt uttrykk for at den anser retningslinjene i *the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (Beijing-reglene), *the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (JDL-reglene) og *the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency* (Riyadh-retningslinjene) for å være relevante i tolkningen av barnekonvensjonen.

I sine avsluttende merknader avgitt i januar 2010 ber FNs komité for barnets rettigheter Norge om å sørge for at standardene for behand-

ling av mindreårige lovovertredere blir fulgt opp i sin helhet. Det legges særlig vekt på artikkel 37 bokstav b) og artiklene 39 og 40 i konvensjonen, samt FNs minstestandarder for håndtering av ungdomskriminelle (Beijing-reglene), FNs retningslinjer for forebygging av ungdomskriminalitet (Riyadhretningslinjene) og FNs regler for beskyttelse av mindreårige som er fratatt friheten (Havanna-reglene).

Norge har vært utsatt for kritikk for sin behandling av barn i konflikt med loven i forbindelse med rapporteringer til FNs barnekomité og andre FN-organer, så som menneskerettighetskomitéen og menneskerettighetsrådet. Kritikken dreier seg i første rekke om at barn plasseres sammen med voksne i fengsel, samt at barn i varetekt plasseres sammen med domssonere. Norge har videre blitt kritisert for sin bruk av isolasjon og varetekt. Forslagene i denne proposisjonen er en del av regjeringens arbeid for å imøtekomme denne kritikken.

2.4 Høringen av NOU 2008:15 Barn og straff

Regjeringen oppnevnte 20. april 2007 et utvalg som skulle se nærmere på reaksjoner og tiltak mot alvorlig ungdomskriminalitet. Oppnevningen av utvalget var en oppfølging av St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar*. Utvalgets mandat var blant annet å beskrive dagens reaksjonssystem og peke på styrker og svakheter ved dette. Utvalget ble særlig bedt om å utrede alternativer til å la unge mellom 15 og 18 år gjennomføre varetekt eller fengselsstraff. Utvalget ble også bedt om å utrede hvilke andre tiltak samfunnet bør ha til rådighet for unge mellom 15 og 18 år som utfører alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Utvalgets utredning NOU 2008: 15 *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll* ble overlevert Justisdepartementet og sendt på høring 23. oktober 2008, med høringsfrist 29. januar 2009. Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Domstoladministrasjonen
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidistriktene
ØKOKRIM
Politidirektoratet

Kriminalomsorgsregionene
Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITTT)
Tilsynsrådene for fengslene
Sekretariatet for konfliktrådene
Regjeringsadvokaten
Generaladvokaten
Sivilombudsmannen
Fylkesmennene
KS (Kommunenenes sentralforbund)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Alternativ til vold
Amnesty International (norsk avdeling)
Barneombudet
Barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Bergen forsvarerforening
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
Datatilsynet
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Politihøgskolen
Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den norske legeförening
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)
Foreningen for fangers pårørende (FFP)
Foreningen for voldsofre
Forsvarergruppen av 1977
Frelsesarmeens barn og unge
Hovedverneombudet for kriminalomsorgen
Innvandrerkontoret
Institutt for menneskerettigheter
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlinga i Bergen
Kirkens Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Kompetanseutvalget for dommere
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter
Kontoret for fri rettshjelp
Kontoret for voldsofferstatning
Kriminalomsorgens Lederforbund
Landsforeningen for voldsofre og motarbeiding av vold
Landsforeningen rettferd for taperne
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
 Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn
 Norges Juristforbund
 Norges Politilederlag
 Norges Røde Kors
 Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk forbund for voldsofre
 Norsk Krisesenterforbund
 Norsk Psykologforening
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Forskerforbundet
 Norske kvinnelige juristers forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Politiembetsmennes Landsforening
 Politiets Fellesforbund
 Politiets kriminalitetsforebyggende forum
 Redd barna
 Rettspolitisk forening
 Samfunnsviternes fagforening (SF)
 Sosialtjenestemennes landsforbund (STL)
 Statsadvokatenes forening
 Straffedes organisasjon i Norge (SON)
 Stine Sofies Stiftelse
 Straffelovrådet
 Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
 WayBack
 NOVA
 NTNU, psykologisk institutt
 Oppfølgingsteamene:
 Stavanger kommune v. Bodil Rygh
 Kristiansand kommune v. Eivind Thorsen
 Majorstua politistasjon v. Lasse Rolén
 Konfliktrådet i Sør-Trøndelag v. Ketil Leth-Olsen

Hovedinntrykket er at høringsinstansene er positive til lovforslagene som skal bidra til en mer helhetlig oppfølging av unge lovbrøyttere. En nærmere gjennomgang av høringsuttalelsene fremgår av kapitlene syv til tolv i tilknytning til de enkelte lovforslagene.

2.5 Tilbakeblikk på utviklingen av straffereaksjoner overfor barn og unge

2.5.1 Strafferettslig lavalder

Kriminalloven av 1842 fastsatte to aldersgrenser for å straffe barn som hadde begått lovbrudd. Den absolutte strafferettslige lavalder var 10 år. Barn mellom 10 og 15 år var imidlertid straffrie for min-

dre forgåelser, men kunne straffes dersom de hadde begått alvorlige forhold og retten fant at barnet hadde innsett "handlingens forbryderske beskaffenhet". Barn skulle likevel straffes mildere enn voksne. I 1896 ble de to ulike strafferettslige lavalderne opphevet, og den absolutte strafferettslige lavalder ble satt til 14 år. Ved lovendringer i straffeloven i 1987 ble den strafferettslige lavalderen hevet til 15 år. Loven trådte i kraft januar 1990.

2.5.2 Straffereaksjoner – Historisk utvikling

Debatten om hvordan samfunnet bør håndtere unge lovbrøyttere har en lang historie. Synet på hvordan det bør reageres har skiftet mellom straff, opplæring og behandling. Norge fikk sin første lov som vernet barn (vergerådsloven) i 1896. Loven var et ledd i den store strafferettsreformen som pågikk, og slo fast at oppdragelse, og ikke straff, skulle være det prinsipale virkemiddelet overfor barn som begikk lovbrudd. Det ble opprettet et særskilt organ, vergerådet, som blant annet skulle ta seg av barn under 16 år som begikk lovbrudd eller hadde atferdsvansker. Det ble også opprettet skolehjem og tvangsskoler hvor en kunne plassere barn som hadde begått lovbrudd.

Adgang til å sette tilsyn som vilkår for en betinget dom kom i 1919. Det kunne da settes vilkår om at unge lovbrøyttere under 21 år med behov for oppdragelse og opplæring tok opphold i en godkjent læreanstalt så lenge anstaltens styre bestemte, men likevel ikke ut over tre år. Nærmest tilsvarende vilkår ble inntatt i straffeprosesslovens bestemmelser om påtaleunntatelse.

Lov om oppdragende behandling av unge lovbrøyttere (arbeidsskoleloven) ble vedtatt i 1928 og var i tråd med den rådende oppfatning om at unge lovbrøyttere hadde behov for en tidsbestemt reaksjon hvor de kunne oppdras og få yrkesopplæring. Målgruppen var unge lovbrøyttere mellom 18 og 23 år, og oppholdet i arbeidsskolen ble ikke regnet som straff. I stedet for kortvarige fengselsstraffer skulle de unge få en mer langvarig behandling i en åpen anstalt. Lengden på oppholdet ble ikke fastsatt av domstolen, men fulgte direkte av loven hvor det ble lagt til grunn at oppholdet normalt skulle vare mellom halvannet og to år. Fengselsstyret kunne forlenge oppholdet i inntil ett år utover denne tiden. Fordi det manglet en passende anstalt, trådte loven først i kraft i september 1951. Forventningene til arbeidsskolen ble ikke innfridd og elevene kjempet for å få tidsbestemt frihetsstraff i stedet for tidsbestemt dom på

arbeidsskole. Arbeidsskolen hadde også et svært stort rømningsproblem, som førte til at en stor andel av elevene ble plassert i lukket avdeling under fengselslignende forhold. Tilbakefallsprosenten var dessuten høy.

Barnevernloven trådte i kraft i juli 1954, like etter at arbeidsskoleloven hadde trådt i kraft. Barnevernstiltak overfor unge lovbyggere skulle først og fremst skje ved støttetiltak overfor siktede og dennes familie, og ikke ved plassering i skolehjem eller ungdomsanstalter. Institusjonsplassering var siste utvei. Overfor lovbyggere i alderen 14 til 18 år skulle det normalt gis påtaleunntatelse med overføring til barnevernet. Barnevernloven ble etter hvert utsatt for sterk kritikk, blant annet fordi saker hvor det var gitt påtaleunntatelse med vilkår om overføring til barnevernet ikke alltid ble fulgt opp.

Ungdomskriminaliteten økte i 1950-årene, og det utviklet seg en gjengs oppfatning om at det var behov for en mer effektiv reaksjon mot denne typen kriminalitet. Lov om strafferettslige åtgjerder mot unge lovbyggere m.m. ble vedtatt i 1965, og den nye straffereaksjonen ungdomsfengsel som erstattet reaksjonen arbeidsskole ble da innført.

Fra vergerådsloven til arbeidsskoleloven og barnevernloven var målet i samfunnets møte med de unge lovbyggere oppdragelse, omsorg og behandling. Loven fra 1965 førte til at straff i større grad ble hovedmålet. Planen var å innføre en særskilt ungdomsarrest, men dette skjedde aldri. Den som ble satt i ungdomsfengsel kunne holdes der inntil to år. Bruken av ungdomsfengsel medførte kritikk, særlig på grunn av reaksjonens varighet og uforutsigbarhet med hensyn til løslatelse. Det ble også ytret tvil om det var hensiktsmessig å samle unge lovbyggere i egne anstalter. Domstolens bruk av ungdomsfengsel var for øvrig spredd og tilfeldig, med store geografiske forskjeller som la grunnlag for rettsulikheter. Tilbakefallstallene viste heller ikke bedre resultat enn vanlig fengselstraff. Loven som var i kraft fra 1966, ble opphevet i 1975, og straffereaksjonen ungdomsfengsel ble da avviklet.

Hvordan barn som begikk lovbrudd skulle møtes forble en utfordring for samfunnet, og debatten fortsatte utover i 1970-årene. I St.meld. nr. 104 (1977–1978) *Om kriminalpolitikken* (kriminalgjennommeldingen), ble det for første gang tatt til orde for at ansvaret for straffedømtes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet ikke bare lå til justis-sektoren. Meldingen ga uttrykk for det som nå er allment godtatt – at straffedømte ikke er fradømt

sine borgerrettigheter, og at offentlige instanser er ansvarlige for å yte de tjenester som følger av deres lovverk, også overfor domfelte og innsatte. Barns rett til opplæring er et eksempel på dette, likeledes rett til helsehjelp.

I kriminalgjennommeldingen fra 1978 ble ulike former for alternativ til fengsel drøftet. Etter forholdsvis lange prøveordninger ble samfunnstjeneste og overføring til konfliktrådsbehandling etablert som straffereaksjoner i 1991.

Straffegjennomføringsloven fra 2001 erstattet samfunnstjeneste med samfunnsstraff. I forarbeidene ble det påpekt at samfunnsstraff ofte vil være godt egnet for ”unge lovbyggere som trenger en umiddelbar reaksjon med tydelige konsekvenser ved brudd”.

Gjennom bruk av konfliktråd fikk samfunnet en ny måte å løse konflikter på utenfor det formelle rettsapparatet. Megling i konfliktråd har vist seg særlig egnet overfor unge lovbyggere og Riksadvokaten har åpnet for bruk av konfliktråd i stadig flere typer straffesaker. I tillegg har konfliktrådene utviklet og tatt i bruk nye metoder, blant annet stormøter. I stormøter skjer meglingen i et møte der både representanter fra lovbyggerens nettverk og representanter fra det offentlige deltar.

Samtidig som konfliktråd og samfunnstjeneste ble etablert tidlig på 1990-tallet, ble det også vedtatt en ny barnevernlov i 1992. Loven trådte i kraft i januar 1993 og klargjorde vilkårene for inngrep i saker der barnet hadde alvorlige atferdsvansker. Det domstollignende organet fylkesnemnd ble innført for å øke rettssikkerheten i tvangssakene. Loven presiserer også barneverntjenestens ansvar for å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer, når dette kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt etter barnevernloven.

I det utviklingsarbeidet som er gjort i de siste tiårene har målet vært å gi straffereaksjoner som er individuelt tilpasset barnets livssituasjon og forutsetninger for øvrig for å legge til rette for rehabilitering.

2.6 Relevant statistikk over barn som begår alvorlig kriminalitet

Ikke all kriminalitet som begås blir registrert av politiet. Nedenfor presenteres et utvalg av det statistiske materialet som foreligger om barn og kriminalitet. Hensikten er å synliggjøre utviklings-trekk i bruk av politiarrest, antall siktelser, bruk av ulike typer straffereaksjoner og innsettelse i fengsel.

2.6.1 Antall barn i politiarrest

I løpet av 2010 ble ca. 1 600 barn satt i politiarrest. Det totale antall barn plassert i arrest gir imidlertid ikke et godt bilde på hvor mange som innsettes i arrest for alvorlig kriminalitet som et ledd i en påbegynt straffesak. Innbringelse eller pågripelse med påfølgende plassering i politiarrest har ulike lovgrunnlag og følger ulike regler for blant annet tidsbegrensning.

Innbringelse har sitt lovgrunnlag utenfor straffeprosessloven, og har andre vilkår enn pågripelse. Opphold i arrest kan bli resultatet, men er som hovedregel begrenset oppad til fire timer. Bakgrunnen for innbringelse er oftest at et barn er ute av stand til å ta vare på seg selv, og skjer i påvente av at omsorgspersoner eller barnevern overtar ansvaret.

Pågripelse er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som innebærer frihetsberøvelse. I løpet av 2010 ble ca. 1 000 barn innsatt i arrest med hjemmel i straffeprosessloven. Ifølge Politidirektoratet var over halvparten av arrestantene over 17 år ved innsettelse. Det finnes ikke sikre data på hvor mange av disse som ble fremstilt for varetektsfengsling, men i løpet av 2010 ble 62 barn varetektsfengslet. Dette indikerer at politiet og påtalemyndigheten løslater barn så snart det lar seg gjøre av etterforskningsmessige og praktiske hensyn og at en meget liten andel fremstilles for varetekt.

Som det fremgår av tabell 2.1, som viser opphold i arrest for alle typer lovgrunnlag, er oppholdstiden i arrest for barn i de aller fleste saker under ett døgn. Av de som sitter inne under ett døgn, er over halvparten løslatt innen seks timer. Varigheten er beregnet fra innsettelsestidspunkt for Oslo og pågripelsestidspunkt for resten av landet.

2.6.2 Antall siktelser

Når det gjelder utviklingen for barn *siktet* for kriminalitet skilles det mellom siktede for forseelser og siktede for forbrytelser. I følge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) ble ca. 6 500 barn mellom 15 og 18 år siktet i 2009, hvorav halvparten var siktet for forseelser og halvparten for forbrytelser. Som det går frem av figur 2.1 var det en økning i antall siktelser for forbrytelser fra 1998 til 2001. Fra 2001 til 2009 sank imidlertid antall siktede i denne kategorien med omkring 25 prosent, noe som er en gledelig utvikling.

2.6.3 Bruk av straffereaksjoner overfor barn

Tall på antall siktede gir imidlertid ikke hele kriminalitetsbildet. Ikke all registrert kriminalitet, og heller ikke alle siktelser, resulterer i straff. Tabell 2.2 viser *antall straffereaksjoner* i 2004, 2006 og 2009 etter type reaksjon. Fra 2004 til 2009 har det vært en nedgang i det totale antall straffereaksjoner iverksatt overfor barn fra 15 til 18 år.

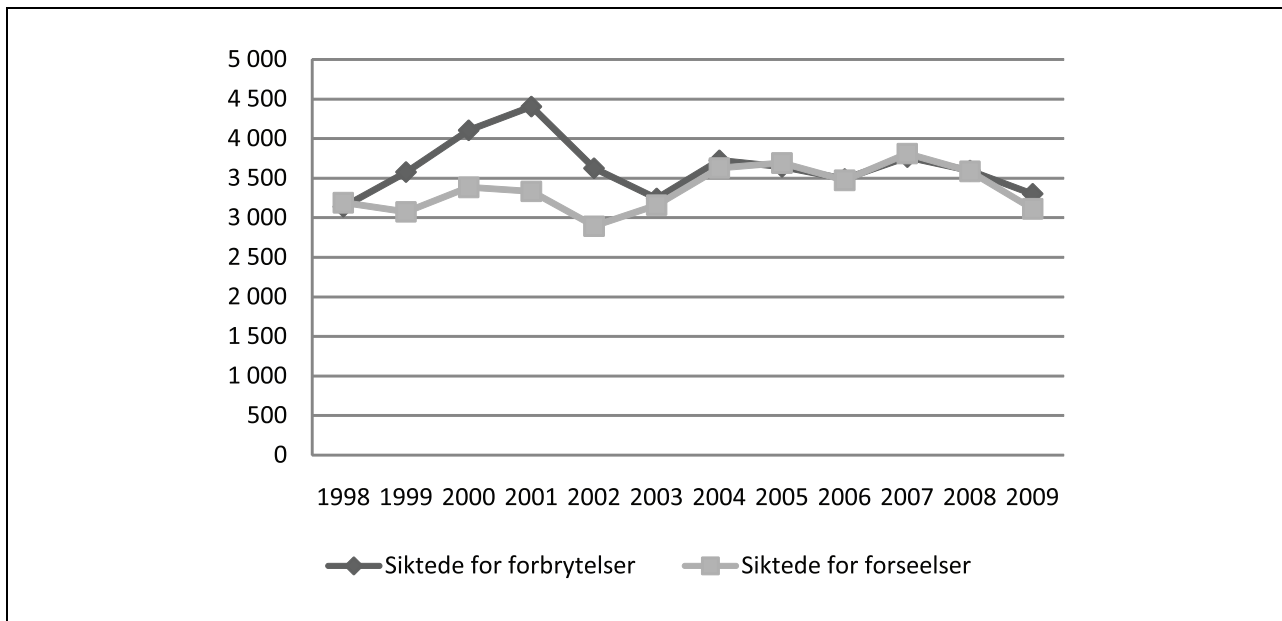
I denne perioden har det vært en sterk økning i antall påtaleunntatelser. Samtidig har det vært en nedgang i antall forelegg og forenklede forelegg.

Et interessant utviklingstrekk er at et lavere antall ungdommer begår flere og mer alvorlige lovbrudd enn før. Denne utviklingen vises blant annet i en sammenlikning av selvrapportert kriminalitet blant ungdom i sjuende til niende klassetrinn i de nordiske hovedstedene (Delinquent Behaviour in Nordic Capital Cities – Kivivuori 2007). I rapporten omtales kriminalitetsbildet blant ungdom i Oslo som polarisert. Sammenliknet med de øvrige hovedstedene er det en lavere andel i Oslo som oppgir å ha begått straffbare handlinger. Samtidig er det, blant de som har begått kriminalitet, en høyere andel som oppgir å ha begått mye kriminalitet. I 2009 ble 20 mindreårige anmeldt for til sammen 312 straffbare for-

Tabell 2.1 Antall dager i politiarrest. Prosentvis fordelt på alder. 2010

Antall dager i politiarrest	15 år	16 år	17 år
Under ett døgn	88,2	91,7	93,2
Ett til to døgn	7,7	5,2	4,7
To til tre døgn	3,6	2,1	1,0
Tre til fire døgn		1,0	0,5
Mer enn fem dager	0,5		0,6

Kilde: Politidirektoratet



Figur 2.1 Utvikling i antall siktelser for personer fra 15 til 18 år fordelt på siktelser for forbrytelser og forseelser. 1998 til 2009. Antall.

Kilde: SSB

hold. (*Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo 2010* - Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2010).

Dette utgjorde 10,5 prosent av alle straffbare forhold begått av personer i aldersgruppen. At avstanden mellom de som faller utenfor og "normalgruppen" øker, er en uheldig utvikling regjeringen ønsker å snu gjennom målrettede tiltak.

For å sikre målrettede tiltak for alle barn som begår alvorlig kriminalitet, er det også interessant å se om innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i kriminalstatistikken. Dette fordi man kan anta at barn med innvandrerbakgrunn vil kunne ha andre behov for tilretteleggingen av reaksjonene.

Tabell 2.2 Antall straffereaksjoner for personer mellom 15 og 18 etter type reaksjon. Alder er basert på handlingstidspunktet eller tidspunkt da reaksjonen ble gitt. 2004, 2006 og 2009

Type reaksjon	2004	2006	2009
Betinget påtaleunndlatelse	233	403	925
Samfunnsstraff	361	418	378
Forenklet forelegg	1 857	1 117	868
Forelegg	3 986	3 958	2 989
Bot ved dom	71	90	63
Betinget fengsel	243	257	187
Betinget fengsel og bot	339	384	256
Ubetinget fengsel	59	73	65
Ubetinget og betinget fengsel	74	65	50
Annen reaksjon	-	2	-
Alle typer reaksjoner	7 223	6 767	5 781

Kilde: SSB

Tall fra *Kriminalitet og rettsvesen 2009* (SSB) viser at straffede innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i forhold til den totale befolkningmengden. Tall fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) viser også at av 64 innsatte barn i 2010 var 31 norske statsborgere (48 prosent) mens 33 var utenlandske borgere (52 prosent).

I følge SSB er det størst differanse mellom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen i aldersgruppen 15 til 17 år. Overrepresentasjonen er betydelig mindre når man korrigerer for ulikheter i levekår (Skarðhamar 2006). Det gjenstår likevel en overrepresentasjon i denne gruppen som ikke kan forklares ved hjelp av ulikheter i levekår. En rapport fra Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) fra 2007 peker på at språkproblemer, opplevd diskriminering og ulik prioritering fra politiets side er faktorer som har innvirkning på denne gruppens kontakt med rettsvesenet. Kravene som ligger i utdanningssystemene til bl.a. å håndtere visse koder for atferd kan også være medvirkende årsak til utstøting av, og medfølgende problematferd blant unge med minoritetsbakgrunn. I tillegg er det en del norske statsborgere med minoritetsbakgrunn som ikke behersker norsk og som trenger særlige tiltak under straffegjennomføring og tilbakeføring. Tall fra KSF viser at 9 av de 33 utenlandske innsatte i 2010 ble betegnet som norskspråklige.

En undersøkelse som har tatt for seg straffegjennomføringen for “ikke-vestlige” og “vestlige” innsatte viser at det er små forskjeller i straffegjennomføringen og løslatelsesprosessen (Hjellnes & Højdahl, 2007). Unntaket er de som har utvisningsvedtak eller uavklart oppholdsstatus, og innsatte/domfelte som ikke behersker norsk eller engelsk. Disse to gruppene skaper de største utfordringene med hensyn til tiltak.

2.6.4 Antall barn i fengsel

Regjeringens mål er at barn ikke skal plasseres i fengsel. I 2009 ble totalt 115 unge idømt ubetinget, eller ubetinget og betinget fengsel for forhold begått før vedkommende fylte 18 år. Mange av de mindreårige som dømmes til fengselsstraff for forhold begått før fylte 18 år påbegynner imidlertid straffegjennomføringen først etter fylte 18 år. Det er også slik at reaksjonen kan gjennomføres andre steder enn i fengsel. Dette kan for eksempel være gjennom alternative straffegjennomføringsformer slik som elektronisk kontroll eller straffegjennomføring på institusjon etter straffegjennomføringsloven § 12.

Tabell 2.3 under viser utviklingen i antall nyinnsettelse i fengsel for personer mellom 15 og 18 år i perioden fra 1999 til 2010, og inkluderer innsettelse både på grunnlag av dom og varetekt.

Fra 1999 til 2007 gikk antall nyinnsettelse i gruppen 15 til 18 år ned. De siste årene har det ivært en liten økning i antall nyinnsettelse for denne gruppen. Denne økningen er særlig tydelig blant 15-åringene.

Av 82 nyinnsettelse i 2010 var 62 på bakgrunn av en varetektskjennelse, men 20 var på bakgrunn av dom. Hovedgrunnlaget for fengselsdom var vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier. Av 62 varetektsinnsettelse ble 13 overført til dom uten først å bli løslatt. Det må skilles mellom antall nyinnsettelse og antall barn som fengsles. I 2010 ble ni barn fengslet flere ganger i løpet av året, slik at det totalt dreier seg om 64 barn. Den yngste var 15 år og én uke gammel og den eldste ble fengslet 3 dager før 18-årsdagen. Av de totalt 64 var det 14 som fylte 18 år mens de satt fengslet.

I snitt var det i 2010 til en hver tid ca. ti barn som satt i norske fengsler. Antallet har vist seg stabilt over år.

Tabell 2.3 Nyinnsettelse i fengsel for personer mellom 15 og 18 år. 1999 til 2010. Antall

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
15 år	18	10	6	8	8	3	4	3	3	1	11	17
16 år	45	27	34	34	15	21	10	14	10	22	20	23
17 år	98	96	95	89	55	54	52	49	42	53	57	42
Sum	161	133	135	131	78	78	66	66	55	76	88	82

Kilde: KSF

3 Samfunnets møte med unge lovbrøyttere

3.1 Innledning

Norsk straffelovgivning og straffegjennomføring bygger på humanitet, rettssikkerhet og likebehandling. Respekt for individet er et viktig prinsipp og en konsekvens av dette er at den enkelte har rett til å ta egne valg, og er følgelig ansvarlig for konsekvensene av dem.

Politiet representerer inngangsporten til straffesakskjeden, og skal i nært samarbeid med andre gripe inn tidlig nok slik at negativ atferdsutvikling hos barn og unge kan stanses. Der det fremstår som hensiktsmessig bør politiet legge til rette for at den mindreårige følges opp med omsorgs – eller gjenopprettende tiltak fremfor straff.

Politi-loven gir politiet mulighet til å innkalle barn og foreldre til bekymringssamtale når det er grunn til å tro at den unge har begått en straffbar handling. Samtalen skal være et verktøy for å finne frem til barnets og de foresattes egen kapasitet og motivasjon til å starte en positiv endring av barnets livssituasjon. Mange steder gjennomføres samtalen sammen med barnevernet. Politiets samarbeid med andre aktører er viktig for å sikre gode og koordinerte tiltak overfor den enkelte unge lovbrøytter. For å bidra til et best mulig kunnskapsgrunnlag har politidistriktene en analytisk tilnærming til kriminalitetsutfordringene. Analysene gjennomføres i samarbeid med kommuner og lokale aktører. Et godt eksempel er SALTO-rapporten til Oslo politidistrikt og Oslo kommune om barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo i 2010.

Dersom det er aktuelt med en straffereaksjon vil personundersøkelsen være et godt virkemiddel for å avklare hvilken reaksjon som vil være best egnet for den enkelte lovbrøytter. Ansvar for å gjennomføre personundersøkelse ligger til Kriminalomsorgen. I undersøkelsen kartlegges blant annet boligsituasjon, utdanning og arbeidserfaring, nettverk, helsetilstand, rusmisbruk og eventuelle andre forhold av betydning. Personundersøkelsen kan også avdekke eventuelle særlige behov hos barn med fremmedkulturell bakgrunn. Under gjennomføringen av undersøkelsen er barnets ressurser tillagt stor vekt. Utvalgets undersø-

kelse i NOU 2008:15 har vist at flere barn har behov for en slik undersøkelse enn det som gjennomføres i dag. Det vises til regjeringens forslag om utvidet bruk av personundersøkelse i kapittel 8.

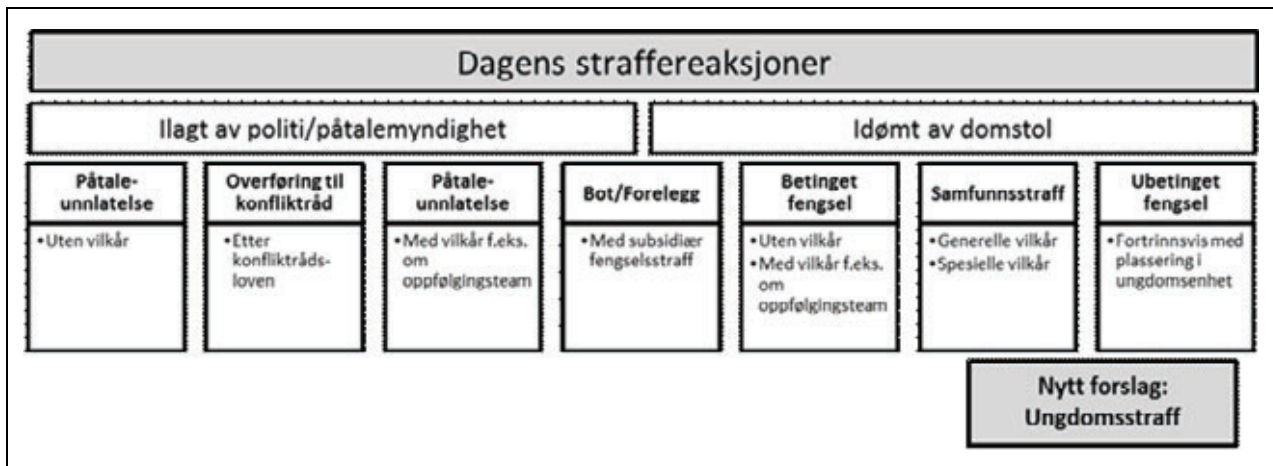
3.2 Dagens straffereaksjoner

Dagens lovverk har ingen særskilte straffereaksjoner for mindreårige. Figur 3.1 gir en oversikt over dagens straffereaksjoner som alle brukes der lovbrøytteren er mindreårig.

3.2.1 Straffereaksjoner ilagt av påtalemyndigheten

For mindre alvorlig kriminalitet kan påtaleunntatelse være en velegnet straff. Dagens straffeprosesslov har ikke særskilte regler om bruk av påtaleunntatelse for barn. Tall fra SSB viser imidlertid at reaksjonen brukes ofte. I 2009 ble det gitt 925 påtaleunntatelser med vilkår overfor unge i alderskategorien 15 til 18 år. Dette gjør påtaleunntatelse til den mest brukte reaksjonsformen for denne gruppen. Hvor streng reaksjonen fremstår, beror på hvilke vilkår som stilles. Individuelt tilpassede vilkår kan legge til rette for en rehabiliterende prosess og virke forebyggende. For unge lovbrøyttere er avtale om oppfølgingsteam, ungdomskontrakt eller ruskontrakt et særlig aktuelt vilkår. Se nærmere om påtaleunntatelse under punkt 9.1

Konfliktrådene tilbyr megling, tilrettelagte møter og stormøter mellom parter og andre berørte i konflikt som følge av et straffbart forhold eller sivile uoverensstemmelser. De ulike metodene som brukes er av gjenopprettende og forsonende art (restorative justice) og er basert på tankegangen om at alle som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltakerne sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres. Erfaring har vist at megling i konfliktrådet er godt egnet til å forebygge nye lovbrudd blant unge lovbrøyttere.



Figur 3.1 Dagens straffereaksjoner som brukes der lovbyteren er mindreårig

Der straffeskyld anses bevist, gir straffeprosessloven påtalemyndigheten mulighet til å *overføre en sak til megling i konfliktrådet*. Forutsetningen er at saken egner seg for slik behandling. Overføring til megling i konfliktråd er ment å brukes som en reaksjon også når saken er for alvorlig til å avgjøres ved påtaleunnløtelse. Loven setter ingen klare grenser for hvilke typer straffesaker som kan behandles i konfliktrådet, men det er et vilkår at både fornærmede og siktede samtykker og møter personlig i meglingsmøtet. Partene må også i all hovedsak være enige om saksforholdet. Megling i konfliktråd behandles under punkt 9.3.

3.2.2 Bot

Bot er en hyppig brukt reaksjon som kan ilegges både av påtalemyndigheten og domstolen. Bruk av bot overfor barn behandles under punkt 9.2.

3.2.3 Straff idømt av domstolen

Regjeringen ønsker økt bruk av individtilpassede reaksjoner som kan bidra til å bygge opp den unges ressurser og styrke vedkommendes mulighet til å klare seg i samfunnet. Det er en utfordring å gi egnede reaksjoner overfor unge lovbytere, fordi unge som begår kriminalitet ofte har forskjellige problemer og dermed behov for ulike tiltak. Gjennom bruk av *betinget dom med vilkår* gis det en mulighet til å fastsette en individuelt tilpasset reaksjon rettet mot den enkeltes utfordringer i livet. For unge lovbytere med sammensatte problemer kan vilkår om oppfølgingsteam være et aktuelt vilkår, mens vilkår med meldeplikt til politiet kan være tilstrekkelig for ungdom med mindre utfordringer.

Samfunnsstraffen er en fellesbetegnelse på straff som gjennomføres i frihet og som i varierende grad virker frihetsbegrensende, men med tydelige konsekvenser ved brudd. Vilkår kan innebære at den domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted, unnløte å ha samkvem med bestemte personer, unnløte å bruke berusende eller bedøvende midler, forplikte seg til urinprøvetaking eller overholde bestemmelser om meldeplikt for politiet eller kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen har anledning til å utforme innholdet etter en individuell tilpassing. Denne straffereaksjonen er også egnet for de yngste domfelte. Gjennomføringsplanen skal vedtas på bakgrunn av en kartlegging av den domfeltes kriminalitet, livssituasjon, ressurser og behov (personundersøkelse). Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid er en viktig del av kriminalomsorgens arbeid, også i planleggingen av tiden etter avsluttet gjennomføring. I alle dommer på samfunnsstraff skal det gjennomføres individuelle samtaler. Når det gjelder ungdomsgruppen er dette særdeles viktig.

For barn som plasseres i *fengsel* skal kriminalomsorgen sørge for individuelt tilpassede rehabiliteringstilbud. Det skal blant annet tas hensyn til domfeltes fysiske og psykiske helse, og om mulig skal også domfeltes ønsker tas i betraktning.

Straffegjennomføringsloven åpner for at innsatte i enkelte tilfeller kan gjennomføre hele straffen i andre institusjoner enn kriminalomsorgens enheter. For barn kan barneverninstitusjoner være et alternativ. Institusjonen som tar i mot innsatte, kan imidlertid ikke pålegges å følge straffegjennomføringslovens regler. Det må sikres at institusjonen har forsvarlige rutiner som sikrer tilfredsstillende kontroll med domfelte under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen kan også

beslutte overføring til overgangsbolig når “en del av straffen” er gjennomført, eller likeledes at den domfelte, etter å ha gjennomført halvparten av straffetiden, kan gjennomføre siste del av straffen utenfor fengsel.

3.2.4 Anmerking av straffereaksjoner på politiattest

Strafferegistreringsloven regulerer i dag hva som skal anmerkes på politiattesten. Ny politiregisterlov er vedtatt, men ikke trådt i kraft. I den nye politiregisterloven fremgår det bl.a. at dom på betinget fengsel, bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i over seks måneder, samfunnsstraff og ubetinget fengsel skal oppgis i ordinær politiattest. Dom på betinget fengsel eller bot skal imidlertid ikke oppgis etter to år, dersom lovbruddet er begått av en person under 18 år.

Påtaleunntattelse og overføring av sak til behandling i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a skal som utgangspunkt heller ikke oppgis på politiattesten. Politiet kan imidlertid oppgi den samlede reaksjonen i politiattesten dersom det i samme reaksjonsileggelse er ilagt reaksjoner som både skal oppgis i ordinær politiattest og som ikke skal oppgis i politiattesten.

Alle straffer, strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd skal i utgangspunktet anmerkes på den uttømmende politiattesten. Dette gjelder imidlertid ikke overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale. Det gjelder heller ikke forenklet forelegg eller reaksjoner ilagt en person under 18 år på handlingstidspunktet, som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Nærmere presiseringer og avgrensninger av bestemmelsens rekkevidde vil bli foretatt i forskrift.

3.3 Straffeprosessuelle tvangsmidler – politiarrest og varetekt

Ved mer alvorlig kriminalitet kan pågripelse og varetekt være aktuelt også for barn. Forskrift om bruk av *politiarrest* inneholder alminnelige regler om forholdene i politiarrestene, herunder tilsyn med innsatte, innredning av cellen, lufting, hygiene og personlige eiendeler. Toalettsaker, klær og lesestoff utenfra kan leveres til arrestpersonalet, som sørger for nødvendig kontroll. Andre person-

lige eiendeler kan bare mottas dersom særlige grunner taler for det. Innsatte i politiarrest gis ikke adgang til å motta eksterne besøk fra andre enn advokat eller eventuell konsulær representant fra vedkommendes hjemland, med mindre særlige grunner taler for det.

Dersom personer under 18 år pågripes, må det foreligge særlige grunner for ikke å underrette pårørende.

I dag har politiet ingen tilpasset arrest for barn. De såkalte glattcellene er et lite rom utstyrt med madrass og toalett. For barn mellom 15 og 18 år som begår alvorlige kriminelle handlinger er det straffeprosessloven som regulerer pågripelsen og grunnlaget for arrest. Etter norsk rett kan slikt tvangsmiddel bare benyttes når det er tilstrekkelig grunnlag, og det ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep. Loven krever at barn ikke skal pågripes med mindre det er ”særlig påkrevd”. Opphold i politiarrest kan vare inntil tre døgn før fremstilling for varetekt må skje. Tall fra de senere år, omtalt i punkt 2.6 viser imidlertid at det bare er en liten andel av de barn som settes i politiarrest som blir varetektsfengslet. Etterforskning og sakens utvikling gjør at varetekt ikke lenger er aktuelt.

Barn kan også plasseres i politiarrest etter politilovens regler. Da er det ikke nødvendigvis lovbrudd som er grunnlaget for innbringelse og eventuelt opphold i arrest. Det kan også være at barnet ikke er i stand til å ta vare på seg selv og derfor må plasseres i arrest i påvente av at foreldre eller barnevern overtar ansvaret for vedkommende. I akutte situasjoner der foresatte ikke tar ansvar for sine barn og barnevernet eller ungdomspsykiatrien ikke kan tilby tilfredsstillende alternativer, finnes det ofte ikke andre muligheter enn politiarrest. Mange barn blir innbrakt på dette grunnlaget som er begrenset til inntil fire timer, uten at de nødvendigvis blir plassert i arrestlokale. Ofte oppholder de seg i stedet på et etterforskningskontor eller lignende sammen med en voksen.

Bruk av *varetektsfengsling* kan i mange saker være et nødvendig tiltak under etterforskningen. Varetekt brukes der det er fare for bevisforspillelse, unndragelse eller gjentakelse av straffbare handlinger. I helt spesielle saker kan varetekt også brukes for ikke å støte allmennhetens rettsfølelse. I praksis brukes varetektsfengsling ved alvorlige straffbare handlinger. Det er viktig at det finnes gode og individuelle løsninger for de som faktisk varetektsfengsles. Dersom formålet med varetektsfengslingen kan oppfylles ved hjelp av andre tiltak, skal fengsling ikke besluttes. Vare-

tekstfengsling er et strakstiltak. Tidsmomentet gjør at et tiltak som helt skal erstatte bruk av varetekstfengsling, må kunne fremskaffes like raskt som en varetekstsplass.

For mindreårige presiserer barnekonvensjonen at fengsling må være “siste utvei”. Erfaringene i strafferettspleien viser at både påtalemyndigheten og domstolene i stor grad forsøker å unngå bruk av varetekt overfor barn.

Bruk av *fengslingsсурогатер* er i praksis svært begrenset for barn. Et alternativ som skal kunne erstatte bruk av varetekstfengsling av barn, må kunne ivareta de samme hensyn som begrunner varetekten. Alternativet må i tillegg kunne iverksettes raskt, og det må ikke sette andre i unødvendig fare. For barn kan det vurderes om plassering i barnevernsinstitusjon er en mulig løsning. Det er imidlertid svært få varetekstplasseringer i barnevernsinstitusjoner og de få det gjelder har oftest særskilte begrunnelser, for eksempel tidligere tilknytning til institusjonen.

Formålet med plassering etter barnevernloven er å gi barnet omsorg og behandling basert på hensynet til barnets beste. Samfunnets behov for beskyttelse, allmennpreventive hensyn eller hensynet til etterforskningen i en straffesak inngår ikke i barnevernets formål. En forutsetning for opphold i barnevernsinstitusjon som varetektssurrogat er at det kan gjennomføres i samsvar med barnevernloven og rettighetsforskriften.

Et egnet surrogat kan også være et særlig tilpasset opphold utenfor barnevernsinstitusjon. Dersom det etableres et slikt enetiltak i barnevernets regi, er det likevel å anse som institusjonsplassering som må gjennomføres innenfor barnevernloven og rettighetsforskriften. Det finnes praktiske eksempler som viser at barnevernet, politiet og kriminalomsorgen i enkelte saker finner løsninger som både ivaretar barnets behov og de hensyn som varetekten krever.

Mange varetekstfengslinger grunnes i gjentakelsesfare. I disse tilfellene kan surrogatløsninger knyttet til meldeplikt, bruk av elektronisk kontroll, besøksforbud, ruskontroll, skoleplikt, kontaktforbud mv. benyttes. Et individuelt tilpasset surrogat må antas å være mindre belastende for barnet enn varetekstfengsling. Uavhengig av hvilken løsning som velges, må de hensynene som ligger til grunn for varetekten ivaretas. I tillegg må løsningen være i overensstemmelse med aktuelt lovverk.

3.4 Barnevernets rolle overfor mindreårige lovbryttere

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernloven gir adgang til å sette i verk tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, blant annet ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Et slikt tiltak skal være motivert ut fra barnets behov for hjelp og være til barnets beste.

Ansvar for barnevernet er delt mellom kommune og stat. Kommunene har blant annet ansvaret for å utrede og iverksette hjelpetiltak. Statlig barnevern (Bufetat) har et helhetlig ansvar for det samlede institusjonstilbudet, herunder etablering og drift av institusjoner, samt godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernloven § 5-1 og § 5-8. Det statlige barnevernet skal blant annet bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet.

Barnevernet har tilbud om tiltak og metoder som har vist seg virksomme overfor barn og unge med alvorlige atferdsvansker:

- MST retter seg mot familier med ungdom i alderen 12 til 17 år med alvorlige atferdsvansker – det er en intensiv behandling med familien og nærmiljøet som ungdommens og terapeutens viktigste støttespillere. MST bistår foreldrene, men overtar ikke deres oppgaver eller ansvar.
- Behandlingsfosterhjem – Multi Treatment Foster Care (MTFC) er en behandlingsmetode for ungdommer i alderen 12 til 17 år med alvorlige atferdsproblemer. Metoden er utviklet som et alternativ til institusjonsplassering. Ungdommen plasseres i et behandlende fosterhjem og under plasseringstiden arbeider en familieterapeut med den unges biologiske familie eller annet tilbakeføringssted med tanke på å forberede tilbakeføring og videreføre endringer oppnådd under behandlingen. Tiltaket som en helhet er å anse som en barnevernsinstitusjon, med det regelverket som gjelder for institusjoner.
- *FFT* (Funksjonell familieterapi) retter seg mot familien til ungdom i alderen 11 til 18 år som er karakterisert som kriminelle/antisosiale, fra medium til høyrisiko og lovovertredere i nedre risikoområde.
- *ART* – Agression Replacement Training er et strukturert pedagogisk program som gjennomføres i små grupper, og hvor målet er forebygging, reduksjon og erstatning av aggressiv

atferd (særlig hos unge i alderen 12 til 20 år). Programmet består av tre komponenter; sosial ferdighetstrening, moralsk resonnering og sinnekontrolltrening. Programmet er grundig evaluert, og kan vise til gode resultater.

- *MultifunC* (Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø) er en kombinasjon av institusjonsbehandling og nærmiljøbaserte tiltak for ungdom i alderen 14 til 18 år. Behandlingen består av et relativt kort opphold på institusjon (om lag 6 måneder) fulgt av tett hjemmebasert

oppfølging (i 3–4 måneder) etter utflytting fra institusjon. Det etableres samarbeid med skoler i nærmiljøet, og kontakt med positive ungdomsmiljøer og fritidsaktiviteter utenfor institusjonen. Metoder som brukes i MultifunC-institusjonene er blant annet Aggression Replacement Training (ART) i kombinasjon med systematiske forsterkninger av prososial atferd, Parental Management Training (PMT) og Multisystemisk Terapi (MST).

4 Barne- og ungdomskriminalitet – pågående arbeid

Det er et lavt antall barn som blir siktet for alvorlig kriminalitet. At det er få barn som begår alvorlig kriminalitet, gir gode muligheter for individuell oppfølging. Det lave antallet tilsier imidlertid at det mange steder er liten erfaring med samarbeid om denne gruppen. Regjeringen arbeider derfor aktivt gjennom prosjekter, handlingsplaner og oppfølging av utredninger for å legge til rette for erfaringsutveksling, gode samarbeidsstrukturer og kompetanseheving.

Mange av de som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet er født og oppvokst i Norge, men har foreldre som har innvandret til landet. Denne gruppen står overfor særskilte utfordringer, blant annet med hensyn til språk og kulturforskjeller, og tjenestene må derfor ha et mangfoldsperspektiv. I St.meld. nr. 37 (2007–2008) og i St.meld. nr. 20 (2005–2006) vises det bl.a. til omfanget av innsatte med minoritetsbakgrunn og denne gruppens spesielle behov for oppfølging.

For å sikre bedre og mer helhetlig bekjempelse av barne- og ungdomskriminalitet er det nødvendig med en bred innsats på tvers av mange samfunnsområder. Nedenfor presenteres et utvalg av pågående arbeid fra flere departementers ansvarsområder som alle, direkte eller indirekte, bidrar i dette arbeidet.

4.1 Forebygging i et bredt perspektiv

Godt forebyggende arbeid, inkludert kriminalitetsforebygging, er sentralt i regjeringens *Forebyggende strategi* fra 2009. Grunnlaget for å lykkes med dette legges gjennom en helhetlig satsing på inkluderende oppvekstmiljø hvor alle blir sett og får benyttet sine ressurser. Antidiskrimineringstiltak inngår som et viktig element i det brede og tidlige forebyggende arbeidet. Gjennom en helhetlig forebyggende innsats blir behovet for reparasjon mindre. Det lønner seg å være føre var, både menneskelig og samfunnsøkonomisk. Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv bidrar til kriminalitetsforebygging selv om ikke reduksjon av kriminalitet er definert som formål. Regjeringens satsing på gode oppvekstvilkår (primærforebyg-

gende tiltak) og målrettede hjelpetiltak overfor grupper og individer i ulike risikosituasjoner (sekundærforebyggende tiltak) har kommet til uttrykk i en rekke sammenhenger de senere år og viser hvor høyt prioritert dette arbeidet er.

Nedenfor presenteres pågående arbeid rettet mot ungdom og ungdomsmiljø, barnevern, skole, helse og ruspolitikk etc.

4.1.1 Tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn

Tilskuddsordningen har som formål å bidra til bedre oppvekstmiljø og levekår i større bysamfunn. Den omfatter 23 byer og 7 prioriterte bydel i Oslo. Bevilgningen har barn og unge, og særlig ungdom i alderen 12 til 25 år som målgruppe. Ordningen benyttes til tiltak og prosjekter som retter seg mot barn og unge med spesielle behov og mot utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø. Ordningen er todelt, den har en særlig satsing rettet mot ungdom og en særlig satsing rettet mot barn, unge og familier som er berørt av fattighedsproblematikk. Gjennom tilskuddsordningen har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gitt tilskudd til flere gode tiltak der kommunale instanser, politi og andre samarbeider for å bekjempe kriminalitet blant unge. Tilskuddsmidlene har bidratt til at flere av kommunene har utviklet nye metoder som retter seg mot ungdom, ungdomsgjenger og kriminalitet. Ordningen utgjør 49 mill. kroner i Prop. 1 S (2010–2011).

4.1.2 Styrking av barnevernet

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og sikre at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernets ansvar faller ikke bort selv om barnet blir involvert i en alvorlig straffesak. Barnevernet skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som barnevernet er pålagt etter barnevernloven.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2011 ble det vedtatt å styrke det kommunale barnevernet med 240 mill. kroner som skulle gå til flere stillinger. Økt kapasitet i barnevernet betyr bedre forutsetninger for tidlig intervensjon og for forebyggende arbeid knyttet til senere problemutvikling.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil også utrede om det skal inntas en bestemmelse i barnevernloven som presiserer barneverntjenestens plikt til å følge opp ungdom under 18 år i fengsel. Barneverntjenesten kan kartlegge og vurdere om det er behov for å iverksette tiltak etter barnevernloven etter løslatelse. Barneverntjenesten vil da kunne bidra til å få nettverk og øvrige hjelpeinstanser på banen ved behov. Dette innebærer også å gjøre familien/omsorgsbasen i stand til å ta imot barnet etter opphold i fengsel.

4.1.3 Losprosjektet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet startet høsten 2010 et treårig forsøksarbeid kalt *Losprosjektet*. Prosjektet gjennomføres i utvalgte kommuner i 8 fylker. Gjennom prosjektet skal kommunene sørge for at ungdommene får en person å forholde seg til som sikrer tett oppfølging og som bidrar til at ungdommene bedre kan nyttiggjøre seg av tilbud som gis i skolen eller av andre hjelpetjenester. Formålet med prosjektet er å styrke deres tilknytning til skole og arbeid. Målgruppen er ungdom i alderen 14 til 23 år med sammensatte vansker og svak tilknytning til utdanning og arbeid. Arbeidet skal bygge på eksisterende tiltak og forankres i tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

4.1.4 Alarmtelefonen – 116 111

I mai 2009 lanserte daværende Barne- og likestillingsdepartementet prosjektet *Alarmtelefon for barn og unge* som et ledd i gjennomføringen av tiltak 2 i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, *Vendepunkt*. Alarmtelefonen er åpen utenom barnevernets ordinære arbeidstid. Målet er at barn som har behov for hjelp skal kunne snakke med en person som kan videreformidle henvendelsen til rett instans lokalt for oppfølging. Voksne som er bekymret for et barn skal også kunne benytte alarmtelefonen.

En informasjonsplan om alarmtelefonen ble iverksatt i desember 2009 og retter seg mot mange målgrupper, bl.a. kommuner, skoler, helse tjenester for barn og unge og politiet. Berørte

direktorater har oppfordret sine etater til å spre informasjon om Alarmtelefonen. For eksempel er alle skoler bedt om å sørge for at en informasjonsplakat om Alarmtelefonen 116 111 blir hengt opp i samtlige klasserom i barne- og ungdomsskolene.

Prosjektet er under evaluering.

4.1.5 Skolen som satsingsområde i kriminalitetsforebyggende perspektiv

At grunnopplæringen har høy kvalitet og gir den enkelte den kompetanse som er nødvendig for å klare seg i samfunnet, er på et overordnet nivå det viktigste virkemiddelet opplæringsmyndighetene har for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Frønes og Strømme (2011) påpeker i *Sosial eksklusjon og barnevern i kunnskapssamfunnet* at mestring av utdanningssystemene er en helt sentral faktor for fremtidig sosial inkludering eller ekskludering. Antisosial atferd og ulike former for problematferd skaper på den annen side problemer knyttet til skoleprogresjon.

Regjeringen intensiverer arbeidet med å redusere frafallet i videregående opplæring i tråd med St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. I prosjektet *Ny GIV* (Gjennomføring i videregående opplæring) har staten invitert alle fylkeskommunene til et målrettet samarbeid for å øke antallet som fullfører videregående opplæring. Det er også igangsatt et eget prosjekt for å styrke innsatsen og samarbeidet mellom skoler, oppfølgingstjenesten og NAV slik at ungdom mellom 15 og 21 år ikke blir stående utenfor videregående opplæring eller arbeid.

Arbeidet med å øke fullføringen må imidlertid starte før elevene begynner i videregående skole, og tiltak gjennom hele opplæringsløpet er viktig. 29. april 2011 ble Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter – Ungdomstrinnet* lagt frem. I meldingen er spørsmålet om hvordan skolen kan gjøres mer relevant og motiverende for elevene et viktig tema. Systematisk og langsiktig arbeid for gode og inkluderende læringsmiljøer er verdifullt for enkeltelever og det helhetlige miljøet ved skolen. Gjennom arbeidet mot mobbing kan flere barn og unge få en positiv skolehverdag. *Bedre læringsmiljø* (2009–2014) er Utdanningsdirektoratets femårige satsning på elevenes læringsmiljø.

4.1.6 Aktuelle satsinger i helsesektoren

Erfaring viser at mange barn og unge som begår alvorlig kriminalitet har eksperimentert med rus,

eller har allerede utviklet et rusmiddelproblem. *Nasjonal helse- og omsorgsplan*, som ble lagt frem 11. april 2011, vektlegger at fagområdene rus og psykisk helse i større grad skal ses i sammenheng. Dette gjelder også for de barn og unge som begår alvorlig kriminalitet.

Opptrappingsplanen for rusfeltet (2007–2012) vektlegger forebygging og har utløst en betydelig og målrettet satsing overfor barn og unge for å oppdage og intervensjon tidlig. Som ledd i dette er veilederen om tidlig intervensjon – *Fra bekymring til handling* – utarbeidet i et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Veilederen inneholder kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer og anbefalinger om hvordan man kan hjelpe før problemene blir for store og skadelige. Ca. 25 tidlige intervensjonsprosjekter er nå i gang.

Tilbudet til barn og unge er gjennom *Opptrappingsplanen for psykisk helse* (1999–2008) blitt vesentlig forbedret. Antall barn og unge som i dag mottar behandling er mer enn fordoblet siden 1998. Gjennom Helsedirektoratets tilskuddsordninger og opptrappingsplaner er det etablert prosjekter og tiltak rettet mot forebygging og tjenestetiltak rettet mot barn og unge.

Fra september 2008 ble *ventetidsgarantien* gjort gjeldende for barn og unge under 23 år med psykisk lidelse og/eller rusmiddelavhengighet. Ingen i denne aldersgruppen skal måtte vente mer enn ti virkedager for å få vurdert sin rett til nødvendig helsehjelp, mot 30 virkedager for øvrige pasienter i spesialisthelsetjenesten. Der som slik rettighet foreligger, skal ingen måtte vente lenger enn 65 virkedager før behandling er iverksatt.

Regjeringen har lagt frem forslag til *lov om folkehelsearbeid* (Prop. 90 L (2010–2011)), forslag til *lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (Prop. 91 L (2010–2011)) og stortingsmeldingen om Nasjonal helse- og omsorgsplan (Meld. St. 16 (2010–2011)). *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2010–2015)* legger den politiske kursen for de neste fire årene. Planen inneholder juridiske, økonomiske, organisatoriske og faglige grep som skal til for å sette samhandlingsreformen ut i livet og ruste helse- og omsorgstjenesten for fremtiden. Samhandlingsreformen innebærer målrettet satsing på helsefremmende og forebyggende arbeid. Innsats i forkant for å hindre skader og uønsket utvikling er viktig. Flere sektorer i samfunnet må engasjere seg og samarbeide på tvers.

4.1.7 Arbeidet med å bekjempe vold i nære relasjoner

Mange unge voldsutøvere har selv opplevd vold i sin omsorgssituasjon. I regjeringens politiske plattform for perioden 2009–2013 fastholder regjeringen at den vil fortsette å forbedre innsatsen mot vold overfor kvinner og barn, og “sørge for en bedre koordinering av hjelpeapparatet slik at mennesker som blir berørt av alvorlig kriminalitet lettere kan få den hjelpen de trenger”. Videre fremgår det at “arbeidet med å beskytte barn skal gis høy prioritet, dette gjelder også når barn er vitne til vold og overgrep”. Justis- og politidepartementet utarbeidet i 2007, i samarbeid med berørte departement, en handlingsplan for å bekjempe vold i nære relasjoner. Planen gjelder for perioden 2008 til 2011. Justisdepartementet har påbegynt arbeidet med ny handlingsplan om vold i nære relasjoner.

Situasjonen for barn som er utsatt for vold er styrket gjennom etableringen av barnehus. Det er nå etablert syv barnehus. Videre er det gjort endringer i voldsoffererstatningsloven som trådte i kraft i 2008, der barn som opplever vold mot nærstående person og dette er egnet til å skade barnets trygghet og tillit, gis rett til voldsoffererstatning. Lovendringen viser at dette er utsatte barn som har egne krav. Dette grunnsynet har også betydning for eventuelle behandlingstiltak som kan forebygge en mulig voldsutvikling hos barn som selv har blitt eksponert for vold.

Kunnskapen i politiet og i hjelpe- og behandlingssenter om vold i nære relasjoner er bl.a. styrket gjennom etablering av Nasjonalt Kunnskapscenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Regionale ressursentre (RVTS) og nasjonale og regionale fagsamlinger for politiets familievoldskoordinatorer.

I løpet av 2011 påbegynnes både en større evaluering av politiets arbeid mot vold i nære relasjoner og en nasjonal omfangsundersøkelse. Det vil også bli igangsatt en studie for å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved disse sakene.

4.1.8 Konfliktløsnings-, volds- og sinnemestringsprogrammer, og tilbud til sedelighetsdømte

I Soria Moria-erklæringen fra 2005, slås det fast at behandlingstilbudet til voldsutøvere skal videreutvikles og gjøres landsdekkende, samt at Alternativ til vold (ATV) skal ha en sentral rolle i denne satsingen. Som følge av dette er det på landsbasis etablert 12 hjelpe- og behandlingstilbud i regi av

ATV. I tillegg har St. Olavs hospital avdeling Brøset, Reform - ressurscenter for menn, samt en del familievernkontorer utviklet særskilte tilbud. Til sammen utgjør dette et landsomfattende tilbud til voldsutøvere.

Fra å være et kompetansesenter for menn som er voldelige i samliv har ATV gjennom årene utviklet et familieperspektiv på vold i nære relasjoner. Et lavterskeltilbud som ikke krever henvisning er under utvikling til alle som har erfart vold i familien. ATV har god kompetanse og gir hjelp til en klientgruppe som i liten grad har brukt det ordinære hjelpeapparatet.

Det gis også tilbud om volds-, sedelighets- og sinnemestringsprogrammer i regi av kriminalomsorgen. Samtalegrupper for voldsdømte etter ATV-modellen er per i dag det mest omfattende tilbudet til voldsdømte menn innenfor kriminalomsorgen, og tilbudet gis i en rekke fengsler og fromsorgskontorer over hele landet.

I Bergen fengsel er det siden 1998 drevet et behandlingsprogram for sedelighetsdømte etter en engelsk modell (Sexual Offender Treatment Program, SOTP). Behandlingsprogrammet gis til innsatte som soner dom for lovbrudd av seksuell karakter. I tillegg samarbeider Institutt for klinisk sexologi og terapi med kriminalomsorgen om tilbud til sedelighetsdømte gutter og menn. Behandlingen gis som et psykodynamisk behandlingstilbud til menn som har begått seksuelle overgrep.

4.1.9 Regjeringens alkoholpolitikk - sammenheng mellom rus og voldsbruk

Alkoholbruken i befolkningen har økt de senere årene, mest blant de unge. Det er en veldokumentert sammenheng mellom totalforbruket av alkohol og omfanget av voldsbruk. I de nordiske landene er 70-80 prosent av voldtillfellene alkoholrelaterte. Sammenhengen mellom rusmidler og alvorlig voldsutøvelse ble også omtalt i *NOU 2010: 3 Drap i Norge i perioden 2004–2009*.

Regjeringen fører en restriktiv rusmiddelpolitikk. Kunnskap om konsekvensene av en liberal salgs- og skjenkepolitikk danner grunnlag for regjeringens forebyggende innsats for å redusere alkoholrelaterte skader og kriminalitet. Politiet har mange steder iverksatt tiltak eller har økt bemanning for å forebygge vold og rus i sentrum i helgene, herunder kontroll med overskjenking og skjenking til unge under aldersgrensen.

Kommunen plikter å utforme en alkoholpolitisk plan, og oppfordres til å ta denne inn som en del av en rusmiddelpolitisk plan. Kommunene inn-

vilger søknad om bevilging for salg eller skjenking av alkoholholdig drikkevarer. Med dette følger også et ansvar for å vurdere tilgjengelighet, f.eks. antall bevillinger og salgs- og skjenketider, og ansvar for å føre kontroll med utøvelsen av bevilgingen. Stortinget har bevilget midler til å øke kommunenes kunnskap om kontroll av alkohollovgivningen, og til utarbeidelse av rusmiddelpolitiske planer. Flere kommuner har gjennomført innstramming når det gjelder maksimumstid for skjenking lokalt. I mange tilfeller har dette skjedd innenfor rammen av strukturer som politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT).

4.1.10 Ivaretagelse av innsattes barn

Risiko for å begå kriminelle handlinger er sterkt forhøyet hvis et familiemedlem kommer i fengsel. FAFOs levekårsundersøkelse fra 2004 viste at 30 prosent av de innsatte hadde opplevd at noen i nær familie ble satt i fengsel. I løpet av et år opplever om lag 4 000 barn at mor eller far blir fengslet. Dette kan få alvorlige konsekvenser for livssituasjonen og utviklingen til et barn, både i form av skam, sorg, utrygghet, angst, savn, risiko for mobbing og foreldrekonflikter. Hvis samfunnet kan gi innsattes barn et godt tilbud, kan det bidra til å redusere sosiale problemer og forebygge kriminalitet.

Ett av flere tiltak for å ivareta innsattes barn er å tilrettelegge for besøk. Det er derfor etablert besøksleiligheter med mulighet for overnatting ved flere fengsler. Selv om innsatte har mulighet til kontakt med sine nærmeste gjennom telefon, brev, ordinære besøk og permisjoner fra fengselet, kan besøk under betryggende forhold i en tilpasset besøksleilighet være et bidrag til å gi barn et økt, og innholdsmessig bedre samvær med mor eller far som er innsatt i fengsel.

4.2 Bedre oppfølging av unge lovbrøyttere

Det er viktig å reagere tydelig når lovbrudd begås, samtidig som det legges vekt på å styrke den enkeltes ressurser slik at muligheten for å mestre et liv innenfor samfunnets normer bedres. Dette er vesentlig både av hensyn til den enkelte unge lovbrøytter og dennes nærstående, men også ut fra et samfunnsperspektiv. Nedenfor gjengis arbeid som pågår innenfor justissektoren fra bekymringssamtalen til utslusing etter fengselsopphold.

4.2.1 Bekymringssamtalen

Politoloven gir politiet mulighet til å innkalle barn og foreldre til bekymringssamtale når det er grunn til å tro at den unge har begått en straffbar handling. Samtalen er ikke en strafferettslig reaksjon, og formålet er kun å forebygge nye lovbrudd. Selv om både barnet og foreldrene har plikt til å møte til en slik samtale, har ingen av dem plikt til å forklare seg. Samtalen skal være et verktøy for å finne frem til barnets og de foresattes egen kapasitet og motivasjon til å starte på en positiv endring av sin livssituasjon.

Bekymringssamtalen gir mulighet til tidlig inngripen og er derfor av stor betydning i politiets forebyggende arbeid. Bekymringssamtalen kan være grunnlag for en eventuell bekymringsmelding til barnevernet eller andre. Samtalen er et viktig verktøy for å ivareta barnets beste i politiets eget arbeid og i politiets samarbeid med andre.

Gjennomføringen av bekymringssamtalen har vært under stadig utvikling, og praksis har utviklet seg forskjellig i de ulike politidistrikt. Politidirektoratet ferdigstilte høsten 2010 en ny veileder for politiets bruk av bekymringssamtalen. Veilederen gir føringer og etablerer nye rutiner for å klargjøre politiets ansvar, rolle og oppgaver knyttet til samtalen. Hensikten er også å bidra til at politiet øker bruken av bekymringssamtalen som verktøy.

4.2.2 Videreutvikling av konfliktrådsordningen, særlig overfor unge lovbryttere

Regjeringen ønsker at konflikter løses tidligst mulig og på lavest mulig nivå. Det er et mål at tilbudet om møter i regi av konfliktrådet skal gjøres tilgjengelig for alle berørte, i alle saker og på alle nivåer i straffesakskjeden uavhengig av hvor lang tid som er gått siden lovovertrædelsen og uavhengig av hvem de berørte er. Politiet, påtalemyndigheten, kriminalomsorgen og domstolene er viktige samarbeidspartnere for konfliktrådene i dette arbeidet.

Erfaringene har vist at meglings, stormøter og oppfølgingsteam er godt egnet til å forebygge nye lovbrudd blant ungdom. Konfliktrådene er derfor i 2010 og 2011 styrket for å legge til rette for økt bruk av blant annet oppfølgingsteam for unge lovbryttere, jf. punkt 4.2.3.

Justisdepartementet har også igangsatt et arbeid for å gjennomgå mulige lovendringer som kan bidra til å øke bruken av restorative justice og konfliktråd bl.a. i straffesakskjeden. En generell modernisering av konfliktrådsloven som åpner for

utvikling av nye metoder og arbeidsformer, og regler for stormøter og oppfølgingsteam er også under vurdering.

4.2.3 Oppfølgingsteam – arbeidet for å gjøre ordningen landsdekkende

Regjeringen etablerte i 2006 oppfølgingsteam for unge lovbryttere i Trondheim, Oslo, Kristiansand og Stavanger som et prøveprosjekt. Dette var en frivillig reaksjonsform for ungdom som har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Prosjektet og evalueringen er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Erfaringene med bruk av oppfølgingsteam er svært gode. Et strukturert og forutsigbart samarbeid mellom rettshåndhevere og hjelpeapparat i den strafferettslige oppfølging egner seg godt for å få til et opplegg til beste for den enkelte ungdom. De relevante instanser bidrar i henhold til sitt lovverk, i tillegg til at også ungdommens eget nettverk mobiliseres. Bruk av stormøte er en vesentlig del av modellen.

Evalueringen av oppfølgingsteamene er utgangspunkt for forslaget i NOU 2008:15 *Barn og straff* om lovfesting av en ungdomsstraff som skal gjennomføres i konfliktrådets regi, jf. omtale i kapittel 10.

Oppfølgingsteam med forankring i konfliktrådet er statlig finansiert, og implementert i fire nye distrikter: Troms, Haugaland og Sunnhordland, Telemark og Hedmark. Det samme gjelder oppfølgingstemaet i Trondheim som videreføres.

I tillegg er det etablert en rekke nye oppfølgingsteam som ikke er i regi av konfliktrådet. De fleste av disse er forankret i kommunene. Arbeidet bygger på tidligere erfaringer i samarbeidet mellom hjelpeapparat og justissektor, blant annet ungdoms- eller ruskontrakter og SLT-samarbeid. For å sikre erfaringsutveksling og bidra til en helhetlig utvikling ble det høsten 2010 tatt initiativ til et forum for oppfølgingsteam som samler de ulike modellene. Forumet skal arrangere en årlig konferanse, og Sekretariatet for konfliktrådene er, sammen med Justisdepartementet, en viktig bidragsyter i arrangementet.

4.2.4 Arbeid for å redusere bruken av og bedre forholdene i politiarrest

Norge har fått kritikk fra internasjonale organer for bruken av politiarrest, både hva gjelder omfanget, og forholdene i cellene. Barnekonvensjonen artikkel 37 slår fast at frihetsberøvelse overfor barn kun skal brukes som en siste utvei og da for kortest mulig tidsrom. Enkelte barn utgjør imid-

lertid en fare for seg selv og andre, og politiet har plikt til å ta hånd om dem. Barn er særlig sårbare og barnets beste skal ivaretas også i en arrestsituasjon. Tiltak som kan redusere de negative konsekvensene, samtidig som hensynene bak innsettelsen blir ivaretatt, er derfor et viktig mål for regjeringen.

Bruken av politiarrest har medført sterkt engasjement det siste året, blant annet fra Barneombudet, som har fulgt opp saken i flere fora og i den offentlige debatt. Også Advokatforeningen har engasjert seg i spørsmålet.

Regjeringen mener at barn ikke skal utsettes for den belastning politiarrest kan medføre med mindre det ikke finnes alternativer i den enkeltes situasjon som krever at barnet pågripes eller innbringes. Det er nødvendig med gode og kvalitets-sikrede rutiner knyttet til plasseringen. Dette gjelder både registreringsrutiner som gjør det mulig å holde god oversikt over begrunnelsen for at et barn plasseres i politiarrest og lengden av oppholdet. I tillegg må rutinene omfatte krav til utstyr i cellen, og at voksenkontakt hele tiden er tilgjengelig.

Justisdepartementet samarbeider med Politidirektoratet for å legge til rette for at barn som oppholder seg i politiarrest får dekket sine grunnleggende behov. Barneombudets forslag om at barnet skal ha rett til kontakt med familie eller andre som står det nært, skal også imøtekommes så langt det er forenlig med grunnlaget for opphold i arrest og hensynet til barnets beste i den konkrete situasjon. Arbeidet med å iverksette sentrale og tydelige føringer for oppfølging av mindreårige i politiarrest er under planlegging. Særregler vil bli implementert i forskrift om bruk av politiarrest eller i rundskrivs form. Det legges også til rette for å høyne datakvaliteten i registreringen av mindreårige i arrest.

4.2.5 Varetektssurrogat

På grunn av sin mindre inngripende form er det ønskelig at varetektssurrogater skal brukes i alle tilfeller hvor disse kan ivareta formålet med pågrep eller fengsling. Dette vil særlig være tilfelle ved pågrep og fengsling av barn.

Av totalt 82 nyinnsettelse av barn i 2010 hadde 62 sitt grunnlag i varetektskjennelse eller politiets innsettelsesordre, jf. oversikt i kapittel 2.6. Dette viser at behovet for å finne hensiktsmessige surrogatordninger er stort.

Elektronisk kontroll som varetektssurrogat kan etableres som en del av varetektsinstituttet. I de tilfeller der fengslingen er begrunnet i hensynet

til gjentakelsesfaren eller i gjennomføringen av straffesaken vil dette kunne være mulig. I utvalgets undersøkelse, referert i NOU 2008: 15 *Barn og straff*, går det frem at faren for gjentakelse er den mest brukte begrunnelse for varetektsfengsling av mindreårige. Det vil trolig sjelden være aktuelt å benytte elektronisk kontroll som eneste tiltak overfor barn. Ordningen vil imidlertid kunne fungere som et forsterket kontrolltiltak i kombinasjon med andre rammer som settes rundt barnet. Spørsmålet om bruk av elektronisk kontroll som varetektssurrogat er under utredning.

4.2.6 Stoltenbergutvalget

Regjeringen oppnevnte i mars 2009 et utvalg for å se nærmere på hvordan de mest hjelpetrengende rusmiddelavhengige kan få bedre hjelp. *Rapport om narkotika* ble levert i juni 2010 og har vært på høring. For å styrke den forebyggende innsatsen mot narkotikamisbruk, herunder hindre at unge begynner med eksperimentering med narkotiske stoffer, foreslo utvalget 22 tiltak av generell og spesifikk karakter, herunder alternative reaksjonsformer ved bruk og besittelse av narkotika. To av utvalgets forslag er til vurdering i Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet. Dette gjelder etablering av tverrfaglige nemnder, og gjennomføring av en alternativ straffereaksjon der rusmisbrukeren ved besittelse av mindre brukerdoser og bruk inngår avtale om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret.

I forbindelse med arbeidet med den nye straffeloven konkluderte regjeringen med at det ikke er aktuelt å avkriminalisere besittelse og bruk av narkotika.

Regjeringen har varslet at den vil komme med en egen stortingsmelding om rusfeltet.

4.2.7 Økt bruk av samfunnsstraff for unge lovbytere

Samfunnsstraff med tett oppfølging fra kriminalomsorgen kan være godt egnet for unge lovbytere. Regjeringens mål er å øke bruken av denne straffereaksjonen. Det er imidlertid behov for å videreutvikle og tilrettelegge straffen for unge lovbytere. Samarbeidet mellom Oslo friomsorgskontor og organisasjonen Ungdom mot vold om gjennomføring av samfunnsstraff er et godt eksempel på hvordan samfunnsstraff kan tilrettelegges for unge. Departementet vurderer om det bør etableres en ny form for samfunnsstraff med

en mer intensiv oppfølging av de domfelte med daglig og tett oppfølging, der antallet timer straff er langt høyere enn dagens ordning.

4.2.8 Elektronisk kontroll

I 2008 ble det innført en forsøksordning med elektronisk kontroll som ny straffegjennomføringsform. Målet er å øke muligheten for å opprettholde den dømtes sosiale relasjoner og forpliktelser under straffegjennomføringen.

Domfelte skal være sysselsatt under straffegjennomføringen. Det legges til grunn at aktiviseringen skal bidra til å motvirke ny kriminalitet, og eksempler på typer aktiviteter kan være arbeid, skolegang, studier, behandling, kursvirksomhet, programvirksomhet og liknende.

Kontrollformer som vil bli brukt i tillegg til den elektroniske kontrollen er oppmøte hos kriminalomsorgen, arbeidsplasskontroller, pålegg om urin- og utåndingsprøver og avtalte og uanmeldte hjemmebesøk. De ulike kontrolltiltak må vurderes individuelt i hver enkelt sak.

Det er i forarbeidene til straffegjennomføringsloven særlig fremhevet at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan være et godt tilbud til unge lovbrøyttere og førstegangssonere, blant annet for å motvirke mulige skadelige virkninger av et fengselsopphold. Slik straffegjennomføring er likevel ikke uproblematisk, og tett oppfølging er en forutsetning, noe som må antas å gjelde i enda større grad for yngre domfelte.

Departementets intensjon er å holde dørene åpne for ulike løsninger for domfelte under 18 år. På bakgrunn av de positive erfaringene det er med elektronisk kontroll og målsetningen om at barn ikke skal sitte i fengsel uten at det er strengt nødvendig, ønsker departementet å tilrettelegge for utstrakt bruk av denne straffegjennomføringsformen også for mindreårige. Forsøksordningen med elektronisk kontroll har vært meget vellykket og er i 2011 utvidet til å omfatte syv fylker. Det arbeides med å utvikle ordningen, slik at oppfølging og kontroll blir tilpasset de særlige hensyn som må ivaretas for barn.

4.2.9 Særskilte fengselsenheter for unge lovbrøyttere – Ungdomsenhetene

For å legge forholdene til rette for barn mellom 15 og 18 år som må i fengsel, er det besluttet at to særskilte enheter med til sammen ti plasser skal etableres som et prøveprosjekt underlagt i kriminalomsorgen. Fire plasser er i drift i Bergen og

ytterligere seks plasser er under planlegging på Østlandet.

I ungdomsenhetene vil barn ikke være sammen med voksne innsatte. Dette er i samsvar med barnekonvensjonens krav og barnekomiteens merknader. Prosjektet skal følge- og slutt-evalueres.

De fleste barn og unge som plasseres i fengsel har sammensatte og svært omfattende hjelpebehov fra både opplæringssektoren, barneverntjenesten, kommunehelsetjenesten, psykisk helsevern for barn og unge og rusomsorgen. Straffegjennomføring eller varetekt i enhetene innebærer fysiske rammer og restriksjoner, men samtidig skal det gis et godt og helhetlig tilbud. Enhetene skal derfor være høyt bemannet, og ha et differensiert tilbud ut fra den enkelte ungdoms situasjon og behov.

Det presiseres likevel at barn kun unntaksvis skal i fengsel. Etablering av et godt tilbud i ungdomsenheten kan i seg selv ikke være et argument for å fengsle barn.

Selv om barn som må i fengsel i utgangspunktet skal plasseres i Ungdomsenheten, vil det likevel kunne oppstå situasjoner hvor plassering i ordinære fengsler er eneste mulighet. Disse barna har krav på særskilt tilrettelegging.

4.2.10 Forberedelse til løslatelse

Det er et uttalt mål at fengselsoppholdet for det enkelte barn skal være så kortvarig som mulig. Forberedelse for løslatelse bør starte allerede før innsettelse. Det skal arbeides kontinuerlig for overføring til mildere straffegjennomføringsformer, som opphold i behandlingsinstitusjon etter § 12 i Straffegjennomføringsloven, fengsel med lavere sikkerhetsnivå og alternative straffegjennomføringsformer i frihet etc.

Arbeidet med å forberede til løslatelse innebærer å opprette kontakt med barnets nettverk og pårørende, og å legge til rette for at det lokale hjelpeapparatet kommer raskt i gang med etablering av nødvendige oppfølgingstiltak. Det skal i tillegg tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse. Det skal utarbeides en koordinert løslatelsesplan for den enkelte ungdom som forplikter de ulike aktørene i oppfølgings- og tilbakeføringsarbeidet, jf. omtale av tilbakeføringsgarantien i punkt 4.2.11.

Dersom den domfelte mottar tiltak fra barnevernet når soningen starter, bør ikke straffegjen-

nomføringen være til hinder for at tiltaket opprettholdes eller erstattes av andre tiltak i barnevernloven inntil personen fyller 23 år. Hovedansvaret for løslatelsen skal fortsatt ligge hos kriminalomsorgen, eventuelt i samarbeid med det tverretatlige teamet i ungdomsenhetene.

4.2.11 Tilbakeføringsgarantien

Dersom straffen skal kunne virke rehabiliterende, må tilbakeføringsarbeidet planlegges og ivaretas på en god måte. Det som skjer ved og etter løslatelse er avgjørende for hvordan det går med den straffedømte - de første timene og dagene etter løslatelsen er mest kritisk når det gjelder risiko for tilbakefall. Det samme gjelder ved avslutning av straffegjennomføring i frihet.

I St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker* drøftet regjeringen en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse. Tilbakeføringsgarantien er ingen garanti i juridisk forstand, men innebærer at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettigheter de allerede har som norske borgere.

Kriminalomsorgen har ansvaret for at domfeltes behov for og rett til tjenester kartlegges så snart dommen mottas, at informasjon om behovene viderefremmes til den etat som yter tjenesten, og at dette skjer så tidlig at etaten har mulighet for å tilrettelegge tilbudet i god tid før løslatelse. Tilbakeføringsgarantien vil imidlertid ikke gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt imot og benyttet etter forutsetningene. Garantien er et offentlig ansvar, men frivillige organisasjoner er viktige samarbeidspartnere når straffedømte skal finne tilbake til sin tilhørighet og rolle i lokalsamfunnet.

I St.meld. nr. 20 (2005-2006) *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar*, drøftet regjeringen utprøving av oppfølgingsgrupper for å sikre god og tverrfaglig oppfølging etter løslatelse. Oppfølgingsgrupper er en del av tilbakeføringsgarantiens virkefelt og vil være sentral etter avsluttet gjennomføring av den nye ungdomsstraffen.

4.3 Forvaltningssamarbeid

Av Prop. 1 S(2010–2011) fremgår en tydelig satsing på å forebygge at barn og unge utvikler et atferdsmønster preget av kriminalitet. Virkemidlene for å endre barns livsførsel er blant annet

styrking av barnevernet, utvikling av alternativer til fengsel, medvirkning fra skole og helsetjeneste og, ikke minst, at det legges til rette for et forutsigbart og forpliktende samarbeid i forvaltningen. Regjeringens forebyggingsstrategi og handlingsplanen *Gode krefter* fra 2009 har tiltak som er sentrale på dette området og som er under oppfølging. For å bekjempe barne- og ungdomskriminalitet kreves det samordnet innsats både sentralt og lokalt.

4.3.1 Samarbeid på sentralt nivå

Styrket samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører er en grunnpilar i regjeringens forebyggingsstrategi. Dette er ikke minst viktig innenfor kriminalitetsforebygging. For å oppnå gode resultater kreves det dialog og samhandling mellom offentlige tjenester, mellom myndigheter og frivillig sektor, og mellom offentlige og private aktører.

Et godt koordinert samarbeid kjennetegnes blant annet av klar ansvarsfordeling, kontinuitet, og utnyttelse av eksisterende tiltak og ressurser. På sentralt nivå er det nødvendig at departementer og direktorater evner å samarbeide effektivt, slik at den samlede effekten av forebyggende innsatser innen ulike sektorer blir best mulig.

Regjeringens kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har eksistert siden 1980 og skal bidra til bedre samordning av forebyggende tiltak i kriminalpolitikken gjennom bred representasjon og god kontakt med offentlig forvaltning og private organisasjoner. Rådet er faglig uavhengig. Av mandatet fremgår det at rådet skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge.

Det er i 2010 innledet et samarbeid, ledet av Barne-, likestilling og inkluderingsdepartementet, mellom berørte departement for å lage en felles oversikt over forpliktelser ulike offentlige tjenester har overfor utsatte ungdomsgrupper. Utsatte ungdomsgrupper er definert som ungdom i alderen ca. 15 til 25 år som står i fare for utestenging fra utdanning, arbeidsliv og boligmarked. Formålet er å gjøre feltet mer oversiktlig og legge til rette for tilpasset forebyggende innsats og økt samordning av arbeidet med utsatte unge.

4.3.2 Samarbeid på lokalt nivå – SLT og politiråd

Tverrsektorielle samarbeidsstrukturer og møteplasser bidrar til å skape sammenheng i den konkrete satsingen på lokalt nivå. For å lykkes i arbeidet med å bekjempe barne- og ungdomskriminali-

tet er det satset på lokalt forankrede samordningsmodeller. Det eksisterer i dag to samarbeidsordninger på dette området: *politiråd* og *SLT*.

Hensikten med begge samarbeidsordningene er å forebygge kriminalitet i lokalsamfunnet ved å:

- utveksle informasjon og vurderinger fra ulike aktører som til sammen kan styrke det totale, lokale kunnskapsgrunnlaget
- øke oppmerksomhet og forståelse for komplekse sammenhenger i kriminalitetsutviklingen
- drøfte og ta stilling til hvordan koordinerte tiltak i ulike sektorer kan virke positivt forsterkende på hverandre i kampen mot kriminalitet og således motvirke negativ utvikling

Det er full frihet til å organisere virksomheten på den måte som anses hensiktsmessig. Formålet med politirådene er å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere, og å utvikle et strategisk samarbeid om kriminalitetsforebygging med det lokale selvstyret som igjen bidrar til å skape tillit mellom lokalsamfunnet og politiet. I samarbeidet mellom kommuneledelsen og lokal politiledelse skal man søke å utveksle strategisk informasjon, etablere felles problemforståelse og få kunnskap som er av betydning for de prioriteringer og beslutninger som må foretas innenfor den enkelte sektor.

Politirådenes mandat favner hele befolkningen, inkludert barn og unge. SLT har primært barn og unge som målgruppe. I praksis er ordningene mange steder integrert i hverandre fordi en vesentlig del av målsettingene er sammenfallende. I dag arbeider nær 200 kommuner/bydeler etter SLT-modellen, mens over 350 kommuner har etablert politiråd. Justisdepartementet deler hvert år ut stimuleringsmidler, primært til oppstart av SLT i nye kommuner. Siden 2010 har det vært samarbeidet med Helsedirektoratet slik at det årlige støttebeløpet utgjør 13 mill. kroner til rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid.

Verken politiråd eller SLT er lovpålagt. Statens rolle er primært å veilede og å gi råd om modellene og bidra til et effektivt og kunnskapsbasert samarbeid.

4.3.3 Samarbeid mellom politi og barnevern generelt og i akutte krisesituasjoner

Som nevnt ovenfor i punkt 4.2.4 er det i den offentlige debatt hevdet at politiarrest benyttes for ofte overfor barn i Norge. Fra politiets side er det gitt uttrykk for at bruken kan henge sammen med beredskapen til barnevernet. En styrking av barnevernets akuttberedskap vil således kunne bidra til å redusere både hyppighet og varighet i bruken av politiarrest overfor barn.

Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) sin rapport fra 2009, *Problemer har ikke kontortid*, gir et godt kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å utvikle samarbeidsstrukturer og rutiner i akutte kriser utenfor ordinær arbeidstid. Det pekes der blant annet på uforutsigbarhet i akutte situasjoner utenfor ordinær arbeidstid, der det ikke er etablert barnevernvaktordninger.

Samarbeidet mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Politidirektoratet er nå formalisert i fire faste orienteringsmøter i året. Unge lovbrytere er en utfordrende gruppe for begge direktorater, og det er enighet om å fremme bruken av eksisterende samarbeidsmodeller som SLT og politiråd, og at regionalt barnevern bør være orientert om arbeidet, eventuelt inviteres til å delta i drøftinger av konkrete situasjoner. Det ble eksempelvis tatt initiativ til et samarbeid mellom politi, Bufetat og barnverntjenesten i Kristiansand som en direkte oppfølging av hendelsene sommeren 2010, der flere mindreårige begikk en rekke alvorlige ran.

5 Forskning og prosjekter

5.1 Innledning

For å møte utfordringene knyttet til barne- og ungdomskriminalitet er det avgjørende å bygge videre på den kunnskap som er ervervet gjennom forskning, prosjektarbeid og evalueringer i Norge, så vel som i andre land.

Som en del av kunnskapsgrunnlaget for denne lovproposisjonen har departementet hatt samtaler med *JustisProffene*, en gruppe ungdommer med erfaring fra barnevernet og justissektoren. Her er rådene entydig rettet mot mindre bruk av fysiske stengsler, mer bruk av konfliktråd og samfunnsstraff, samt økt vekt på skolegang og individuell oppfølging.

I NOU 2008:15 *Barn og straff* er det foretatt en gjennomgang av forskning og forsøksprosjekter som retter seg mot ungdom som begår lovbrudd. Forskingen som presenteres der bygger i all hovedsak på evidensbaserte tiltak, som innebærer bruk av psykologisk-pedagogiske og sosiale læringsteknikker for å påvirke ungdommens atferd og tenkemåte.

Som bakgrunn for forslaget om å innføre en ny straffereaksjon for barn som alternativ til fengsel, vil det nedenfor gis en kort beskrivelse av prosjekter og evalueringer som særlig retter seg mot gjenopprettende prosesser (restorative justice) og forskning om kompetanseutviklende tiltak. Forskingen omhandler forståelsen av et underliggende gjensidig påvirkningsforhold mellom den unge og omgivelsene, hvor den unge samtidig

påvirkes av og påvirker sine omgivelser. Den unge betraktes som ansvarlig og som aktør i eget liv. Det henvises for øvrig til vedlegg 1, som gir en mer utfyllende beskrivelse av denne forskningen.

Et sentralt prinsipp innenfor *pedagogisk forskning* er myndiggjøring. Dette innebærer å dyktiggjøre de unge i å delta i og videreutvikle samfunnet, der samhandling mellom individ og samfunn står sentralt. Utviklingen av de unges handlingskompetanse står derfor svært sentralt i arbeidet med reintegrering av utsatt ungdom. Et annet vesentlig perspektiv er at den menneskelige handlingskompetansen alltid vil være forankret i konkrete situasjoner og livsbetingelser, og læring må derfor alltid skje i gjensidig samhandling mellom den unge og omgivelsene.

Konsekvenspedagogikken legger særlig vekt på den sosiale handlingskompetansen, og peker på at handlingene og deres konsekvenser utgjør et viktig grunnlag for sosial læring. Det understrekes at i arbeidet med rehabilitering av barn og unge må individets egne ressurser gis stor betydning, og den pedagogiske innsatsen må bestå i å styrke individets vilje til å gjøre noe annet enn det hittil har gjort. Målet vil således være et læringsresultat som både omfatter konkrete faglige kvalifikasjoner, og en sosial handlingskompetanse som gir den unge en forståelse for hvordan man handler og fungerer innenfor rammer og normer, i den sosiale virkeligheten.

Det som ofte kjennetegner ungdom som utvikler alvorlig problematferd er at de har levd i en konflikt- og motsetningsfylt livssituasjon som den unge er påvirket av, og må lære å forholde seg til. Forskingen påpeker at det viktigste målet for rehabilitering av utsatte barn og unge derfor er at de skal kunne mestre dette komplekse og motsetningsfylte, og samtidig kunne bevare seg selv. I et slikt perspektiv vil kompetanseutviklende tiltak stå sentralt, særlig tiltak som retter seg mot barnets livsmestringskompetanse eller handlingskompetanse.

Flere undersøkelser fra de senere år har konstatert at domfelte er en gruppe som er overrepresentert når det gjelder levekårs- og helseproblemer sammenlignet med befolkningen for øvrig.

Boks 5.1 JustisProffene

- *Vi vil gjerne ha hjelp til å komme på rett spor. Veien fremover må være tydelig*
- *Skole er det viktigste*
- *Viktig at du driver med noe du er flink til, da kan du lykkes*
- *Bra for ungdommene å møte ofrene og snakke om det som skjedde*
- *Et sted vi kan snakke, og ikke trenger å spille tøff*

Kilde: JustisProffene. Forandringsfabrikken. 2010

Mange er fysisk og psykisk syke, lavt utdannet, har dårlig tilknytning til arbeidslivet og har problemer på boligmarkedet. For mange er det snakk om en opphoping av problemer som gradvis har utviklet seg siden oppveksten.

Både norsk og internasjonal forskning viser at virkningen av fengselsstraff kan være særlig negativ for unge domfelte. Det er også et spørsmål om tradisjonelle straffetiltak innebærer læring som gir grunnlag for å kunne handle annerledes. Tradisjonell straff iverksettes i stor grad for å vise at samfunnet tar avstand fra bestemte handlinger og i håp om en allmennpreventiv virkning.

For å motvirke de negative virkningene av straffen, peker pedagogisk forskning på at det vil være hensiktsmessig å operere med tre ulike tids-horisonter i reaksjonen:

- Det historiske – lovbruddet og hjelp til å gjøre opp for seg
- Nåtiden – hjelp til planlegging av egen fremtidig forandring
- Fremtiden – hjelp til å gjennomføre forandringen

Den foreslåtte ungdomsstraffen, som baserer seg på gjenopprettende prosesser, vil fange opp disse tre elementene gjennom ungdomsstormøte, ungdomsplan og oppfølgingsteam, jf. omtale av dette i kapittel 10.

Restorative justice som en alternativ straffereettslig reaksjon, eller som et supplement, kan bidra til mindre stigmatisering av domfelte og øke muligheten for gjenoppretting av tilliten mellom de berørte parter. På denne måten vil reaksjonen bidra til en tryggere situasjon for partene i fremtiden. Tilrettelagte møter mellom offer og gjerningsperson anses å øke muligheten for at lovbyteren tydeligere ser konsekvensene av sine handlinger. Positive tilbakemeldinger om at man tar ansvar, kan bidra til læring på et dypere plan for lovbyteren, og dermed forebygge ny kriminalitet. For offeret kan møtet gi mulighet til å bearbeide hendelsen, få plassert skyld og ansvar, og slik komme ut av offerrollen.

Vekstmuligheter for begge parter er sentrale begrunnelser for å implementere restorative justice, resultatene er imidlertid vanskelig å måle.

Det vises til en nærmere redegjørelse av særlig relevant forskning i eget vedlegg. De valgte temaer er bruk av restorative justice i arbeidet med ungdom som har begått alvorlig kriminalitet og forskning om kompetanseutvikling i forbindelse med forebygging av unges gjentagelse av kriminalitet. Forskningen bekrefter at det er viktig for unges motivasjon, styrke til forandring og

mulighet for sosial rehabilitering, at det benyttes reaksjonsformer som legger vekt på sosial interaksjon med samfunnet. Det er også viktig å legge til rette for at den unge gis hjelp til å gjøre opp for seg. I vedlegget vises det også til forskning om levekår.

5.2 Relevante prosjekterfaringer

Regjeringen har i de senere år igangsatt og gjennomført flere ulike prosjekter med sikte på å utvikle bedre og mer individtilpassede reaksjoner overfor barn som bryter loven. Et gjennomgående trekk ved de ulike prosjekter er tverretattlig samarbeid. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at unge lovbytere ofte har sammensatte og ulikartede utfordringer i livet. Tradisjonell straff er sjelden tilstrekkelig for å hjelpe den enkelte ut av en kriminell løpebane.

5.2.1 Stifinner'n jr.

Stifinner'n jr. var et delprosjekt under prosjektet *SNU unge lovbytere i tide – et felles ansvar for stat, kommune og lokalsamfunn*. Prosjektet ble etablert i mai 2005 og var et samarbeid mellom seks departementer. Målet var å prøve ut tiltak for å sikre kontinuitet i oppfølgingen og motivasjonsarbeidet for unge lovbytere på vei ut av fengsel til hjem og samfunn, gjennom samarbeid mellom kriminalomsorgen og barnevernet. Prosjektet ble evaluert i 2006 og utviklet i sin daværende form i januar 2007.

Stifinner'n jr. ble lokalisert i Oslo fengsel og knyttet til Stifinneravdelingen, men forsterket med barnevernfaglig kompetanse. *Stifinner'n* var et etablert tilbud til voksne rusmisbrukere som samarbeidet tett med Tyrili-stiftelsen. *Stifinner'n jr.* skulle således dra nytte av prosjektet som var etablert ved Stifinner-avdelingen. Prinsipper og ideologi skulle være de samme, men tilpasset de unges behov. Prosjektet var enestående i den forstand at den barnevernansatte hadde sitt daglige virke i fengselet, men var administrativt knyttet til bydel Alnas barnevernsenhet. Det ble i tillegg tilsett en miljøarbeider i regi av fengselet med barnevernfaglig kompetanse.

Prosjektet oppnådde ikke de målene som var satt. En av årsakene som blir trukket frem i evalueringsrapporten er de utfordringene som lå i møtet mellom ulike systemer. I rapporten pekes det derfor på at det er behov for økt samarbeid mellom etatene på systemnivå for å oppnå en vellykket tilbakeføring til samfunnsdeltakelse for de

unge. Det pekes også på at det var behov for flere ressurser for å kunne opprettholde målsetningene i prosjektplanen. Rapporten konkluderte med at kriminalomsorgen er helt avhengig av samarbeid med aktuelle aktører som kan tilrettelegge for tiltak både før, under og etter fengselsoppholdet. Erfaringene fra Stifinner'n jr. er en del av grunnlaget for dagens utviklingsarbeid.

5.2.2 Brobyggerprosjektet

Brobyggerprosjektet startet opp i 2002 som et resultat av flere års samarbeid mellom Primærmedisinsk Verksted (PMV), helsetjenesten i Oslo fengsel og ulike instanser for å få til et rehabiliteringsarbeid rundt straffedømte unge menn med pakistansk og somalisk bakgrunn. Initiativtakere var bl.a. innvandrerkvinner ansatt ved PMV som var bekymret over at ungdommer fra deres opprinnelige hjemland var sterkt representert i byens kriminelle miljøer. De ønsket å møte og ivareta et hjelpebehov som disse hadde. 20 domfelte menn mellom 15 og 29 år; 8 med pakistansk bakgrunn og 12 med somalisk bakgrunn inngikk i prosjektet. Et grunnleggende mål var å rehabilitere disse unge som var innsatt i Oslo fengsel, gjennom å fungere som en "bro" mellom dem, deres familienettverk og det nasjonale nettverk. "Broen" skulle også fungere overfor norsk hjelpeapparat og kriminalomsorg.

Antakelsen om at straffedømte med minoritetsbakgrunn og deres familier blir utestengt fra sine nasjonale miljøer ble ikke bekreftet gjennom prosjektet. Innvandringstilstandene fremsto heller ikke som passive i sine forsøk på å forhindre kriminalitet. Prosjektet erfarte imidlertid at det å være bruker av det norske hjelpeapparatet krever stort initiativ, utholdenhet, evne til oversikt og god tid. Behovet for å kunne formulere problemer på eget språk og innenfor rammene for egen kultur ble også synliggjort gjennom møter med prosjektmedarbeidere fra egen minoritet. "Broen" mellom individ/nettverk og hjelpe- og serviceapparat syntes å være en nødvendighet i møtet med ulike spesialiserte tjenester, som var preget av mangel på tid og ulike rutiner.

Prosjektet ble avviklet i 2005 og evaluert i 2006 av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Erfaringene har gitt et viktig bidrag til det videre arbeidet på dette området.

5.2.3 Forsøk med Ungdomskontrakter som en alternativ reaksjonsform fra 2001 til 2003

Forsøket med Ungdomskontrakter som en alternativ reaksjonsform var fra 2001 til 2003 et felles prosjekt mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet. Ved bruk av ungdomskontrakt ble det inngått en avtale mellom lovbyteren, politiet og den enkelte kommune. Avtalen inneholdt tiltak som skulle settes i gang raskt og gi ungdommen mulighet til både å gjøre opp for seg og endre atferd ved hjelp av tett og skreddersydd oppfølging. Politihøgskolen evaluerte prosjektet med ungdomskontrakter i 2004 og konkluderte med at tett samarbeid mellom hjelpeapparat/skole og politi/påtalemyndighet i form av en avtale var en hensiktsmessig måte å følge opp ungdom etter kriminelle handlinger. Prosjektet utfordret samarbeidet mellom politi og lokale hjelpeinstanser, men arbeidsformen ble opplevd som nyttig og ble fulgt opp en rekke steder også etter prosjektets avslutning. Erfaringene er lagt til grunn i prosjektet *Felles ansvar* og i utviklingen av oppfølgingsteam for unge lovbytere. Ungdomskontrakt som vilkår for påtaleunntakelse gjennomføres i dag en rekke steder som del av det lokale forebyggende samarbeidet.

5.2.4 Salten - Felles ansvar

Prosjektet *Felles ansvar* som ble ledet av Justisdepartementet startet opp høsten 2004. Det inngikk som ett av seks delprosjekter i hovedprosjektet *SNU unge lovbytere i tide – et felles ansvar for stat, kommune og lokalsamfunn*. Alle delprosjektene hadde som mål å utvikle gode modeller for gjensidig forpliktende samarbeid mellom berørte etater rundt hvert barn som enten sto i fare for å utvikle en kriminell løpebane eller som allerede hadde fått dom for ett eller flere lovbrudd. I tråd med prinsippene for restorative justice skulle prosjektet også involvere de som var berørt av lovbruddet for å legge grunnlaget for en forsoning med fornærmede og lokalmiljøet for øvrig. Innenfor disse rammene hadde prosjektleder stor frihet til å utforme innholdet nærmere.

Evalueringen viste at det var usikkerhet blant deltagerne om i hvilken grad restorative justice-tankegangen hadde vært bærende. Ikke minst ble dette begrunnet i manglende kunnskap hos deltagerne. Det lokale samarbeidet hadde fungert godt, men barnets nettverk og lokalmiljøet bidro i begrenset grad. Konklusjonen viste at egen pro-

sjektleder var en nødvendig forutsetning for å lykkes med arbeidet.

Erfaringene fra dette prosjektet ble også lagt til grunn da prosjektet *Oppfølgingsteam* ble iverksatt, jf. punkt 5.2.5. Organiseringen av *Felles ansvar* er implementert og videreført av Regionrådet i Salten.

5.2.5 Prosjektet Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere

En tverretattlig oppfølging av unge lovbrøyttere ble prøvd ut i fire bykommuner i perioden 2006 til 2008 – Oppfølgingsteam. Dette var en frivillig reaksjonsform knyttet til påtaleunndlatelse eller betinget dom. Organiseringen bygget blant annet på erfaringene fra Salten. Hovedmålet med prosjektet var å sikre tverrfaglig, individuelt tilpasset oppfølging av den enkelte unge lovbrøytter gjennom å styrke den lokale samhandlingen mellom rettshåndheverer og hjelpeapparat. Arbeidet skulle bygge på prinsipper og verdier hentet fra restorative justice og forutsatte tverrfaglig samarbeid lokalt på ulike forvaltningsnivåer. En potensiell kriminell løpebane for den enkelte unge lovbrøytter skulle motvirkes ved å ta utgangspunkt i den konkrete situasjonen til den enkelte ungdom.

Rammene for lokal utforming i de fire prosjektene var relativt frie, og lokale forhold skulle legges til grunn. Tre av oppfølgingsteamene - Oslo, Kristiansand og Stavanger - ble forankret i kommunen (i noen sammenhenger kalt SLT-modellen), og koordinator var ansatt i ulike etater i det kommunale systemet. Arbeidet ble imidlertid ulikt organisert i de tre kommunene, og forankringen mot SLT var også ulik. I Trondheim arbeidet man etter en "konfliktrådsmodell". Koordinator var ansatt i konfliktrådet og bruk av stormøte var en vesentlig del av modellen.

Oslo har videreført erfaringene fra prosjektarbeidet og utvidet ordningen til å bli byomfattende gjennom å etablere et oppfølgingsteam ved hver politistasjon (som er administrativt forankret i kommunen). Konfliktrådet er her en samarbeidspartner.

Stavanger har også videreført oppfølgings-teamet og kommunen finansierer koordinatorstillingen. Trondheim har videreført reaksjoner etter "konfliktrådsmodellen". Kristiansand kommune har ikke videreført oppfølgingsteam i sin opprinnelige form, men trekker erfaringene fra arbeidet med i sitt arbeid med atferdsvanskelig ungdom.

En prosessevaluering ble iverksatt av NTNU fra oppstart av prosjektene. Sluttrapporten fra februar 2009 konkluderer med at oppfølgings-

teamene, gjennom tiltakskjeden, maktet å fange opp høyrisikoungdommer som ellers ofte faller utenfor hjelpetjenestene. Ungdommene viste en positiv tendens til endret atferd og mindre kriminalitet etter deltakelse i oppfølgingsteam. Arbeidet i teamene skapte også et reelt tverretattlig samarbeid. Erfaringene har gitt nyttig kunnskap om organiseringen av, innholdet i og virkningen av oppfølgingsteam.

Rapporten framhever modellen i Trondheim, der det ble tatt utgangspunkt i en restorative tilnærming og et stormøte tilrettelagt i konfliktrådet. Møte med ofrene var en sentral del av den innledende prosessen for å følge opp den unge som hadde begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Effektmålingene viser at oppfølgingsteamene har høy gjennomføring, lavt tilbakefall, få vilkårsbrudd. Det er også indikasjoner på bedret psykisk helse (Kvillo & Wendelborg, NTNU Samfunnsforskning AS, 2009: 127).

Resultatene må således anses gode og det er gitt tilbakemeldinger fra de profesjonelle deltagerne om økt kvalitet på samarbeidet. I følge rapporten har prosjektene lyktes fordi:

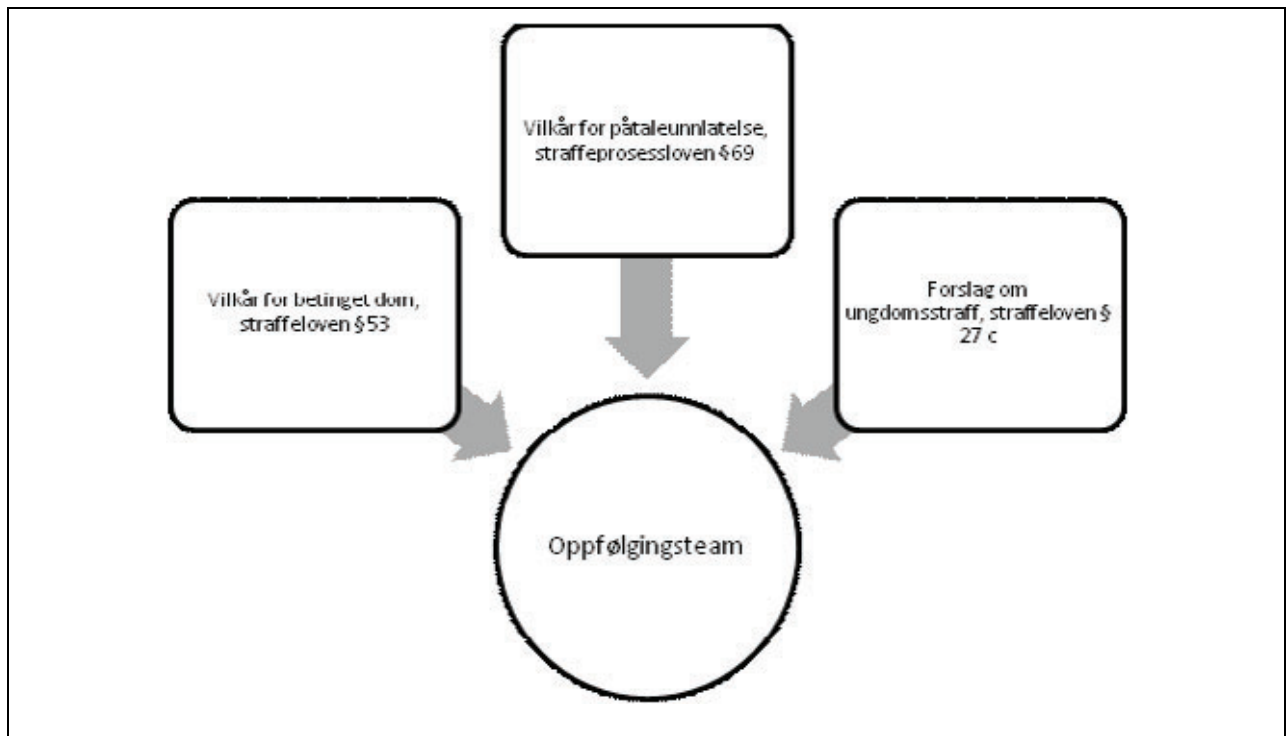
- forpliktende tverrfaglig arbeid ble etablert gjennom prosjektet
- tillit og gode relasjoner til hvert enkelt barn ble opparbeidet
- deltagelse ga den unge lovbrøytter ny mulighet i en vanskelig livssituasjon
- prosjektarbeidet imøtekom konkrete behov hos den enkelte
- prosjektet bidro til identitetsendring gjennom mestringserfaringer ved deltagelse i samfunnet
- det var liten eller ingen vekt på straffen som pine, men forpliktende, utfordrende og krevende deltagelse i egen rehabilitering

Økte bevilgninger har sikret at oppfølgingsteam med forankring i konfliktrådet nå er implementert i fire nye politidistrikter, se punkt 4.2.3. Parallelt utvikles oppfølgingsteam forankret i enkelte kommuner med kommunalt ansatt koordinator på noe ulikt vis der konfliktrådet i varierende grad bidrar.

Utvidelse av ordningen med oppfølgingsteam er under planlegging, både med hensyn til antall team og sentral kvalitetssikring. Konfliktrådet har ansvaret for utviklingsarbeidet og en skriftlig veileder med utgangspunkt i prosjektets erfaringer er under arbeid. En nasjonal koordinator, ansatt i Konfliktrådssekretariatet, skal sikre erfaringsdeling og videreutvikling, både på kort og lang sikt.

For ytterligere å legge til rette for utvidet og samordnet bruk av oppfølgingsteamene ble det høsten 2010 også etablert et arbeidsforum der ulike landsdeler og relevante profesjoner deltar. Målet er å sikre rettslikhet og bidra til at utviklingen følger samme spor. Planen er å avholde årlige konferanser, der lokale erfaringer og sentrale føringer drøftes.

Trondheimsmodellen ligger til grunn for regjeringens forslag i denne proposisjonen om den nye straffereaksjonen *ungdomsstraff*. Den nye reaksjonen vil også bygge på erfaringene fra prosjektet Oppfølgingsteam. Sammen med de øvrige forslagene og satsingene som er beskrevet skal ungdomsstraffen bidra til en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet.



Figur 5.1 Oversikt over ulike lovgrunnlag for bruk av oppfølgingsteam. To eksisterende lovhjemler, ett forslag i denne proposisjonen.

6 Nordisk rett

Ved utformingen av forslagene i denne proposisjonen har det vært naturlig å se hen til hvordan lovgivningen på dette området er utformet i andre nordiske land.

6.1 Sverige

6.1.1 Innledning

Den strafferettslige lavalderen i Sverige er 15 år, jf. brottsbalken (1962:700) 1 kap. 6 §. Lovbrudd begått av barn under 15 år, kan i visse tilfeller etterforskes og domstolsbehandles. Det er i tilfelle ikke snakk om tiltale, men en såkalt “bevistalan”. Denne muligheten benyttes imidlertid sjelden.

I Sverige finnes en egen lov (1964:167) med særskilte bestemmelser om unge lovbrytere, som utfyller rättegångsbalken (1942:740). Denne gjelder i utgangspunktet lovbrytere under 21 år, men sonderer også mellom ulike aldersgrupper innenfor denne gruppen, og inneholder flere bestemmelser om barn under henholdsvis 15 og 18 år.

6.1.2 Pågrepelse og varetekt

De alminnelige vilkårene for pågrepelse og varetektsfengsling gjelder også for barn, jf. rättegångsbalken (1942:740) 24 kap. 1-3 §§ og 6 §, og det benyttes vanlig politiarrest. Varetektsfengsling kan foretas dersom personen “på sannolika skäl” (sannsynlige grunner) mistenkes for lovbrudd som kan medføre ett års fengsel, kombinert med at det foreligger bevisforspillelsesfare, unndragelsesfare eller gjentagelsesfare. Dersom lovbruddet vil medføre minst to års fengsel, skal varetektsfengsling skje, med mindre dette er åpenbart grunnløst. Varetektsfengsling kan ikke foretas dersom det kan antas at mistenkte kun vil idømmes bøter. For øvrig gjelder et proporsjonalitetsprinsipp. Den som på grunn av alder, helsetilstand eller annen liknende omstendighet kan lide alvorlig mén av varetektsfengslingen, kan dessuten bare varetektsfengsles dersom det er åpenbart at betryggende overvåkning ikke kan ordnes, jf. rättegångsbalken (1942:740) 24 kap. 4 §. Opphold

hos barneverntjenesten (socialtjänsten) vil kunne kvalifisere som betryggende overvåkning og benyttes som varetektssurrogat. Ellers benyttes ordinære fengsler. Elektronisk kontroll benyttes ikke som varetektssurrogat.

Videre finnes det særregler i loven om unge lovbrytere (1964:167) 23 §. Barn under 18 år kan bare varetektsfengsles dersom det foreligger “synnerliga skäl” (spesielle eller ekstraordinære grunner). For mistenkt som ikke har fylt 18 år, skal dessuten offentlig forsvarer oppnevnes, med mindre det åpenbart ikke er behov for det, jf. 24 §. Etterforskningslederen skal melde fra til retten når slik oppnevning skal skje.

Foreldrene til den som er under 18 år skal umiddelbart underrettes og om mulig delta i avhør, jf. lov (1964:167) 5 §. Der det er skjellig grunn til mistanke om at person under 18 år har begått lovbrudd som kan medføre fengsel, skal sosialnemnden straks underrettes og om mulig delta i politiavhør, jf. lov (1964:167) 6 §.

Fremstillingsfristen er den samme som for voksne, senest kl. 12 tredje dag etter beslutning om pågrepelse, jf. rättegångsbalken (1942:740) 24 kap. 12 §.

Varetektsfengslingens berettigelse skal prøves hver fjortende dag, som for voksne, jf. rättegångsbalken (1942:740) 24 kap. 18 §. Det er ingen absolutt tidsgrense for bruk av varetekt overfor barn.

Gjennomføring av opphold i arrest og varetektsfengsel er regulert i həkteslag (2010:611), som trådte i kraft 1. april 2011 og erstatter lagen (1976:371) om behandlingen av həktede och anhållna m.fl. Dersom en varetektsfengslet ønsker opphold sammen med en eller flere andre varetektsfengslede, skal han eller hun som hovedregel gis mulighet til det, jf. həkteslag 2. kap. 5 §. Innsatte under 18 år skal ikke plasseres sammen med voksne, med mindre dette anses å være til barnets beste, jf. həkteslag 2. kap. 3 §. Oppholdet må utformes slik at varetektsfengslede, særlig de under 21 år, ikke utsettes for upassende innflytelse fra andre varetektsfengslede. Den varetektsfengslede får også ta i mot besøk, jf. həkteslag 3. kap., men det gis ikke reisebidrag til nærstående.

6.1.3 Personundersøkelse

Kommunens sosialtjeneste og/eller friomsorgen foretar personundersøkelse av barnet før saken pådømmes, jf. loven om unge lovbytere (1964:167) 11 §. I utgangspunktet skal alle barn undergis en slik personundersøkelse, men unntak gjøres ved mindre lovbrudd, der det er åpenbart at påtaleunntatelse kan benyttes eller om det ellers ikke er behov for slik undersøkelse. Personundersøkelsen kan omfatte bl.a. barnets lovovertrædelser, familieforhold, utdanning eller jobb, vennerelasjoner, rusmisbruk, atferd og holdninger, men ikke hvorvidt lovbyterens foreldre har gjort seg skyldige i lovbrudd. Det er ingen lovfestede krav til personundersøkelsens holdbarhet. Retten har mulighet til å beslutte lukkede dører i saker som gjelder unge under 21 år, jf. loven om unge lovbytere (1964:167) 27 §.

6.1.4 Straffereaksjoner

De alminnelige straffereaksjoner i svensk rett kan benyttes også der barn har begått lovbrudd, herunder påtaleunntatelse, bøter, betinget dom, skyddstilsyn, kontraktsvård og fengsel, jf. brottsbalken (1962:700) tredje avdelingen. Barn som har begått lovbrudd, kan idømmes *bøter* også der loven i sin alminnelighet ikke åpner for bruk av bøter. Det er ikke lovfestet særlige prinsipper for utmåling av bøter til barn. Fengsel kan benyttes som subsidiær straff der boten ikke betales. *Betinget dom* kan idømmes der bøter ikke er en tilstrekkelig straffereaksjon. *Skyddstilsyn* er straffegjennomføring i frihet, der den svenske friomsorgen fører tilsyn med den dømte det første året av prøvetiden på tre år. *Kontraktsvård* er et alternativ til fengselsstraff. Målgruppen er lovbytere som normalt ville blitt dømt til fengsel, men hvor straffeskylden i vesentlig grad skyldes rusmisbruk, og der den tiltalte er villig til å underkaste seg pleie og behandling.

Er lovbruddet begått av barn under 18 år, kan *ubetinget fengsel* bare idømmes når det foreligger "synnerliga skäl" (spesielle eller ekstraordinære grunner), jf. brottsbalken 30 kap. 5 §. For at ungdom i alderen 18 til 20 år skal kunne idømmes ubetinget fengsel, må det foreligge "särskilda skäl" (særlige grunner). Dersom retten finner at vilkårene for ubetinget fengsel foreligger, og dersom lovbyteren var under 18 år på handlingstidspunktet, skal det som hovedregel idømmes *sluten ungdomsvård*, jf. nedenfor. Ved straffeutmålingen skal det tas særlig hensyn til alderen, der lovbruddet er begått før lovbyteren har fylt 21 år, jf.

brottsbalken 29 kap. 7 §. I disse tilfellene kan det heller ikke idømmes fengselsstraff på livstid, og maksimumsstraffen er 14 år. Forvaring eksisterer ikke i Sverige, heller ikke som straffereaksjon for voksne. Ved kortere straffer enn fengselsstraff i opp til seks måneder kan det i enkelte tilfeller benyttes soning i det fri med elektronisk kontroll (fotlenke). Dette er imidlertid lite brukt i praksis.

Sverige har flere straffereaksjoner som er særskilt tilpasset barn og unge som har begått lovbrudd, nærmere bestemt *ungdomsvård*, *ungdomstjänst* og *sluten ungdomsvård*. Kommunens socialnämnd er ansvarlig myndighet ved bruk av ungdomsvård og ungdomstjänst. Statens Institutionsstyrelse SiS har ansvaret for gjennomføringen av sluten ungdomsvård og avgjør hvilke behandlingsmetoder som skal anvendes (for eksempel kognitiv atferdsterapi, Aggression Replacement Training (ART), korttidsterapi, miljøterapi og familie- og nettverksarbeid).

Barn og unge som begår lovbrudd, skal i første rekke tas hånd om av sosialtjenesten ved at straffereaksjonen *ungdomsvård* benyttes, jf. brottsbalken (1962:700) 32 kap 1 §. Reaksjonen kan enten gjennomføres i henhold til bestemmelser i sosialtjenstlagen (2001:453) eller i lagen (1990:52) med særskilda bestämmelser om vård av unga, avhengig av hvorvidt gjennomføring er frivillig fra den unges side eller tvungen. I førstnevnte tilfelle skal det inngås en ungdomskontrakt. Der gjennomføringen ikke er frivillig, skal det opprettes en vårdplan. Barnet kan plasseres utenfor hjemmet ved begge typer ungdomsvård. Det er domstolen som beslutter at reaksjonen skal tas i bruk. Det er imidlertid sosialtjenesten som bestemmer hvor lenge straffereaksjonen skal benyttes. Reaksjonens lengde avhenger av barnets "vårdbehov" og ikke lovbruddets art. For at reaksjonen skal benyttes må det etter den siste lovreformen foreligge et særskilt behov for "vård". Formålet med reaksjonen skal blant annet være å forebygge nye lovbrudd. Der det ikke foreligger en risiko for at ungdommen skal begå nye lovbrudd, bør i stedet ungdomstjänst idømmes.

Bruk av *ungdomstjänst* trådte i kraft som ny straffereaksjon for lovbytere under 21 år 1. januar 2007, jf. brottsbalken (1962:700) 32 kap. 2 §. Reaksjonen består av ulønnet arbeid eller annen særskilt tilpasset virksomhet i 20 til 150 timer. For å kunne idømme ungdomstjänst må lovbyteren ha samtykket. I tillegg må reaksjonen anses tilstrekkelig inngripende med hensyn til lovbruddets straffverdighet og tidligere begåtte lovbrudd, og det må ikke være grunn til å idømme ungdomsvård. Ungdomstjänst kan erstatte høyere

bøtstraffer, kortere frihetsberøvelse og i enkelte tilfeller også reaksjonen ungdomsvård, der den unge har et mindre behov for "vård". Ungdom som har fylt 18 år, kan kun idømmes ungdomstjänst der det er "särskilda skäl" (særlige grunner) til det.

Det stilles høye krav til reaksjonens innhold. De unge skal oppleve at samfunnet sier tydelig ifra om at lovbruddet ikke er akseptabelt. Ungdomstjenesten bør samtidig inneholde en særlig tilpasset virksomhet som oppleves meningsfylt, og ikke bare som en straff. Ungdomstjenesten kan også bestå av ulike former for program. Gjennomføringen av reaksjonen administreres av kommunene. Kommunen har ansvar for å finne arbeidssted der ungdomstjänst kan utføres. Det nærmere innholdet i reaksjonen fastsettes av Sociálnämnden i en egen arbeidsplan.

Dersom lovbrøyteren i vesentlig grad unnlater å oppfylle sine plikter ved reaksjonene ungdomsvård og ungdomstjänst, kan domstolen omgjøre ("undanröja") den opprinnelige straffereaksjonen og bestemme ny straffereaksjon for lovbruddet, jf. brottsbalken (1962:700) 32 kap. 4 §. Retten skal ta hensyn til hva lovbrøyteren allerede har gjennomført ved fastsettelsen av reaksjonen.

Sluten ungdomsvård er en alternativ form for frihetsberøvelse, som kan idømmes i stedet for fengsel der dette ellers ville vært den aktuelle straffereaksjonen, jf. brottsbalken (1962:700) 32 kap. 5 §. Sluten ungdomsvård ble innført i 1999, og formålet med reaksjonen er å unngå å plassere barn som har begått lovbrudd i fengsel. Reaksjonen kan benyttes der lovbrøyteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Reaksjonen anvendes for øvrig vanligvis bare overfor domfelte, ikke overfor varetektsfengslede. Reaksjonen ilegges for minst 14 dager og maksimalt fire år. Det er lovbruddet og ikke behandlingsbehovet som avgjør straffens lengde. Der lovbruddet tilsier en reaksjon på mer enn fire år, er bruk av sluten ungdomsvård ikke aktuelt. I så tilfelle benyttes ordinære fengsler.

Det vises til NOU 2008: 15 punkt 8.2.3.2–8.2.3.4 for nærmere omtale av ungdomsvård, ungdomstjänst og sluten ungdomsvård.

Fra 1. januar 2008 er det obligatorisk å tilby alle lovbrøytere under 21 år å delta i *megling*, jf. socialtjänstlagen 5 kap § 1c. Dette er ikke en strafferettslig reaksjon, men lovbrøyterens innstilling til å delta i megling vil kunne påvirke påtalemyndighetens beslutning om påtaleunntatelse, og domstolen ved valg av straffereaksjon og straffutmåling. Megling kan også tilbys lovbrøytere som er under 15 år på handlingstidspunktet. Dersom lovbrøyteren var under 12 år på handlingstidspunktet, må det foreligge "synnerliga skäl" (spesielle eller

ekstraordinære grunner) for at megling skal kunne skje, jf. lov om medling med anledning av brott (2002:445) 5 §. En særlig grunn som kan tilsa bruk av megling der gjerningspersonen er svært ung, kan være at også fornærmede er et barn.

Megling krever at gjerningspersonen har erklært seg skyldig og at både gjerningspersonen og den fornærmede samtykker til meglingen. Megling kan i utgangspunktet skje ved alle typer lovbrudd, både der fornærmede er en fysisk person og en juridisk person. Det kan likevel ikke megles der det er begått såkalte offerløse lovbrudd, som for eksempel narkotikalovbrudd. Det er også oppfordret til betydelig forsiktighet der det er tale om seksuallovbrudd. Der fornærmede selv ønsker megling, kan det imidlertid være grunn til å tilby megling der det ellers ville vært tvilsomt om slik megling burde tilbys. Det er kommunen som er ansvarlig for at det skal tilbys megling, og megleren skal være en kompetent, upartisk person.

I meglingsmøtet skal fornærmede gis mulighet til å fortelle om sin opplevelse av lovbruddet og dets følger. Lovbrøyteren skal gis mulighet til å fortelle hvorfor handlingen ble begått og gi sitt syn på situasjonen. Fornærmede kan også fremsette ønsker om godtgjørelse, og gjerningspersonen kan gi en unnskyldning. Megleren skal medvirke til at en avtale om godtgjørelse kan treffes, dersom det er åpenbart at innholdet i avtalen ikke er urimelig. Dersom lovbrøyteren ikke oppfyller avtalen mellom partene, skal megleren underrette påtalemyndigheten om dette.

6.1.5 Anmerkning i politiregisteret

Den svenske regjeringen fremmet 31. mars 2010 en proposisjon (2009/10:191) med forslag til endring av loven (1998:620) om belastningsregister. I henhold til forslaget skal opplysninger i belastningsregisteret om skyddstillsyn, betinget dom, ungdomsvård, kontraktsvård, ungdomstjänst og unnlatt straffeforfølging etter brottsbalken 30. kap 6 § slettes ("gallras") fra registeret fem år etter dommen eller beslutningen, dersom de gjelder personer som var under 18 år på handlingstidspunktet. Det ble i proposisjonen gitt uttrykk for at slettefristen burde være vesentlig kortere enn for voksne lovbrøytere (ti år etter at henholdsvis dom/beslutning ble avsagt eller reaksjonen var gjennomført, avhengig av hvilken reaksjon det gjelder), men lengre enn ved påtaleunntatelse (tre år). Formålet med lovendringen var å bedre forutsetningene for at den unge skulle kunne tilpasse

seg et lovlydig liv. Lovendringen trådte i kraft 1. september 2010.

6.2 Danmark

6.2.1 Innledning

Den kriminelle lavalder i Danmark er 14 år, jf. straffelovens § 15 (Lovbekendtgørelse nr 1235 af 26/10/2010). Unge lovbyggere mellom 14 og 17 år er som utgangspunkt omfattet av de samme regler som personer over 18 år. Det gjelder imidlertid en rekke særlige regler for mindreårige, både for så vidt angår varetektsfengsling og straffutmåling. I tillegg har en i dansk rett enkelte særskilte straffe-reaksjoner for barn som har begått lovbrudd.

6.2.2 Pågrepelse og varetekt

Politiet kan pågripe en person over den kriminelle lavalder, som med rimelig grunn mistenkes for et lovbrudd undergitt offentlig påtale, dersom pågripelse er påkrevd for å hindre ytterligere straffbare forhold, for å sikre hans tilstedeværelse eller for å hindre samkvem med andre, jf. retsplejelovens § 755, stk. 1. Hvis en mindreårig pågripes eller skal avhøres, skal vergen underrettes snarest mulig. Politiet skal også underrette de sosiale myndighetene. Fremstillingsfristen er 24 timer, jf. retsplejelovens § 760, stk. 2.

Politiet kan også tilbakeholde barn under 14 år som mistenkes for lovbrudd, dersom betingelsene for pågripelse er til stede, og tilbakeholdelsens formål ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak, jf. retsplejelovens §§ 821 a - 821 g.

Reglene om varetektsfengsling fremgår av retsplejelovens §§ 762-778, og anvendes på personer over den kriminelle lavalder. Det vil inngå som et moment i proporsjonalitetsvurderingen etter retsplejelovens § 762, stk. 3 om personen er under 18 år.

Isolasjon i varetektsperioden kan benyttes på unge under 18 år hvis de alminnelige vilkårene er til stede, jf. retsplejelovens § 770 a og § 770 b, stk. 1, og hvis det for øvrig foreligger helt særlige omstendigheter som gjør det påkrevd, jf. retsplejelovens § 770 b, stk. 2. Det fremgår av forarbeidene til loven at det som hovedregel vil være utelukket å isolere unge under 17 år. Dersom siktelsen gjelder lovbrudd hvor strafferammen er inntil fire år, skal den sammenhengende isolasjonsperioden ikke overstige 14 dager, jf. retsplejelovens § 770 c, stk. 1. Denne regelen gjelder både personer over og under 18 år. Utover dette skal unge under 18 år

ikke holdes isolert i mer enn fire uker sammenhengende, med mindre siktelsen gjelder straffelovens kapittel 12 eller 13 om henholdsvis forbrytelser mot statens sikkerhet mv. og terrorisme mv., jf. retsplejelovens § 770c, stk. 5.

Bruk av varetektssurrogater reguleres i retsplejelovens § 765. Politiet og påtalemyndighetens fremgangsmåte ved spørsmål om bruk av varetektssurrogater er nærmere beskrevet i en meddelelse fra Rigsadvokaten (RM nr. 4/2007). Påtalemyndighetene skal, der det oppstår spørsmål om å varetektsfengsle unge under 18 år, nedlegge påstand om plassering på sikret sosial institusjon, med mindre siktelsen angår særlig grov eller farlig kriminalitet. Ungdomsinstitusjonene er ikke en del av kriminalomsorgen. Danmark har i en årrekke hatt plassmangel i ungdomsinstitusjonene, men det har imidlertid vært ledige plasser etter 2010. I dag benyttes i praksis slike sikrede ungdomsinstitusjoner i stedet for de ordinære arresthusene.

De unge kan motta besøk av familien og andre på ungdomsinstitusjonene. Politiet kan imidlertid motsette seg besøk eller forlange at besøk finner sted under kontroll, dersom hensynet til etterforskningen gjør det påkrevd, jf. servicelovens § 123, stk. 5. Etter servicelovens § 52, stk. 5, kan foreldrene få dekket transportutgifter i forbindelse med samvær.

Det er fastsatt egne bestemmelser om plassering av barn i varetekt eller fengsel, jf. Bekendtgørelse nr 792 af 25/06/2010 om behandlingen av 14–17 årige, der anbringes i kriminalforsorgens institusjoner. Her fremgår det at barn som plasseres i kriminalomsorgens institusjoner, så vidt mulig skal plasseres i nærheten av sitt hjemsted. I tillegg skal barnet søkes beskyttet mot uheldig påvirkning fra medinnsette, og det er særskilte regler for når barn kan dele oppholdsrom med innsette over 17 år.

Strafferetsplejeudvalget foreslo i Betænkning nr. 1492/2007 regler for å begrense bruken av varetektsfengsling. Ved lov nr. 493 af 17. juni 2008, som trådte i kraft den 1. juli 2008, ble det gjennomført en rekke endringer i retsplejeloven. I henhold til retsplejelovens § 768 a, stk. 2, kan varetektsfengsling kun benyttes for inntil fire måneder der siktede er under 18 år og strafferammen for de aktuelle lovbrudd er inntil seks års fengsel. For tilfeller der strafferammen er høyere enn seks års fengsel, kan varetektsfengsling benyttes i inntil åtte måneder. Fristene kan fravikes der særlige omstendigheter taler for det.

6.2.3 Personundersøkelse

Politiet skal skaffe opplysninger om siktedes forhold av betydning for straffastsettelsen eller for anvendelse av annen rettsfølge enn straff, jf. retsplejelovens § 808, stk. 1 og 2. Hvis personen er under 18 år, vil politiet normalt innhente opplysninger om den siktedes personlige forhold hos de sosiale myndigheter i siktedes oppholdskommune. Dersom det kan bli aktuelt å idømme samfunnstjeneste, skal det videre skaffes en personundersøkelse, som utarbeides av kriminalomsorgen.

For barn og unge under 18 år, som har begått voldskriminalitet eller annen alvorlig kriminalitet, skal kommunalbestyrelsen innen syv dager etter å ha mottatt dokumentasjon om lovbruddet, utarbeide en handlingsplan med kriminalitetsforebyggende tiltak og nødvendige støttetiltak til barnet, jf. § 57 c, stk. 2, i lov om social service.

Den danske regjeringen har dessuten truffet beslutning om at det skal etableres såkalte "ungesamråd" i alle politikretser. Ungesamrådet skal som utgangspunkt bestå av faste representanter fra de berørte kommuner, regionen og de sikrede institusjoner, samt flere sakkyndige. Videre skal påtalemyndigheten i den aktuelle politikretsen og kriminalomsorgen i frihet delta i samrådets møter. Ungesamrådets hovedoppgave er å utarbeide innstillinger til bruk for påtalemyndighetens sanksjonspåstand og rettens sanksjonsvalg i konkrete saker mot unge under 18 år.

Mentalundersøkelse skal foretas når det antas å være av betydning for saken, jf. retsplejelovens § 809, stk. 1. Bestemmelsen gjelder for alle straffesaker uansett siktedes alder.

Etter dansk rett er hovedforhandlingen i straffesaker i utgangspunktet offentlig. Det betyr at de opplysninger som er skaffet i forbindelse med en personundersøkelse, kan fremlegges i et offentlig rettsmøte. Retten kan imidlertid i visse tilfeller bestemme at rettsmøtet skal holdes for lukkede dører, herunder nevnes uttrykkelig at tiltalte er under 18 år, jf. retsplejelovens § 29, stk. 3, nr. 1.

6.2.4 Straffereaksjoner

Unge mellom 14 år og 18 år kan som utgangspunkt idømmes samme reaksjoner som personer over 18 år. Ved utmåling av straffen, skal det generelt inngå som en formildende omstendighet at lovbrøtteren var under 18 år på handlingstidspunktet, jf. straffelovens § 82, nr. 1.

Ved mindre alvorlig kriminalitet får unge under 18 år ofte *tiltalefrafald* (korresponderer

med det norske begrepet påtaleunntatelse), eventuelt med vilkår etter lov om social service eller vilkår om ungdomskontrakt. Det henvises til NOU 2008:15 punkt 8.3.3.1. Et tiltalefrafald med vilkår kan kun anvendes dersom den siktede i retten har avgitt en uforbeholden tilståelse, som styrkes av øvrige foreliggende omstendigheter, jf. retsplejelovens § 723, stk. 2. Vilkårene fastsettes av påtalemyndigheten – typisk etter samarbeid med de sosiale myndigheter. Vilkårene skal godkjennes av retten.

Bøter til unge under 18 år vil etter praksis nedsettes eller halveres i en rekke tilfeller. Hvis bøter ikke blir betalt, kan frihetsstraff ilegges, jf. straffelovens § 53.

Unge under 18 år som har begått grovere personfarlig kriminalitet eller annen alvorlig kriminalitet, kan idømmes en *ungdomssanktion*, jf. straffelovens § 74 a. Det henvises til NOU 2008: 15, punkt 8.3.3.2. Dette er en toårig sosialpedagogisk behandling som er oppdelt i tre faser; et opphold i sikret ungdomsinstitusjon, et opphold i døgninstitusjon eller annet egnet oppholdssted, samt en ambulant sosialpedagogisk behandling der barnet reintegreres i nærmiljøet sitt. Den første fasen, opphold i en sikret ungdomsinstitusjon, varer normalt i to måneder, men maksimalt inntil tolv måneder. I denne fasen skal det utredes hvordan den resterende del av sanksjonen skal gjennomføres, handlingsplan skal konkretiseres, og det må finnes et oppholdssted for fase to. Den første fasen kan også inneholde skolegang, språkundervisning og behandling, eksempelvis for psykiske lidelser eller for rusmisbruk. I den neste fasen, opphold i døgninstitusjon eller annet egnet oppholdssted, skal barnet aktiveres til skolegang eller arbeid. En forsøker også å sette i gang fritidsaktiviteter. Undersøkelser og samtaler med psykolog eller psykiater er forholdsvis utbredt i denne fasen. Samlet maksimaltid for opphold i institusjon er ett år og seks måneder. Maksimaltiden for ungdomssanksjonen, herunder institusjonsoppholdene, kan forlenges med inntil seks måneder dersom det begås nye lovbrudd i løpet av soningen. Den tredje og siste fasen, der barnet skal reintegreres i nærmiljøet sitt, varer ut den resterende tid av toårsperioden, eventuelt med tillegg av inntil seks måneder, dersom sanksjonsperioden er forlenget.

En rapport fra Forskningsenheden i Justisministeriet fra juni 2007 viser at det ble idømt ungdomssanksjon i 118 saker i 2006. Det vises i samme rapport til enkelte problemer ved gjennomføringen av ungdomssanksjonen, som er påvist i tidligere rapporter. Det påpekes at det er

vanskelig å motivere barnet og foreldrene for sanksjonen, blant annet fordi en frihetsstraff ellers ville vært kortere enn ungdomssanksjonen. Videre viser statistikk at barn som idømmes reaksjonen, i overveiende antall tilfeller er av annen etnisk opprinnelse enn dansk, noe som kan gi problemer for barnets og foreldrenes forståelse av reaksjonen. Det rapporteres også om problemstillinger ved innholdet i reaksjonen og handlingsplanen. Det vises til at det er manglende sammenheng mellom de tre fasene, og at barnet og foreldrene i liten grad tas med i utferdigelsen av handlingsplanen. Det påpekes videre at det bør utredes bedre om barnet er egnet til gjennomføring av sanksjonen og hvordan handlingsplanen bør utferdiges, samt at overføringer mellom ulike institusjoner skaper manglende kontinuitet i behandlingen.

Lov om social service ble endret ved lov nr. 545 av 6. juni 2007. Formålet med lovendringen var å styrke innholdet av ungdomssanksjonen, ved å skape en bedre sammenheng mellom de tre fasene i reaksjonen, samt å sikre at de unge kommer i gang med utdanning eller jobb.

Barn i alderen 14 til 17 år kan idømmes *fengsel*, men ikke på livstid, jf. straffelovens § 33, stk. 3. Mindreårige kan maksimalt idømmes fengsel i 16 år, jf. straffelovens § 33, stk. 1, eller, i tilfelle hvor det er hjemmel til å forhøye en foreskrevet straff, fengsel i inntil 20 år, jf. straffelovens § 33, stk. 2.

Barn som er idømt fengsel, skal i utgangspunktet plasseres i institusjon. Det fremgår av straffuldbydelseslovs § 78, stk. 2 at personer under 18 år som skal sone en ubetinget fengselsstraff, anbringes på hospital, i familiepleie, i egnet hjem eller institusjon, med mindre avgjørende hensyn til rettshåndhevelsen taler imot anbringelse utenfor fengsel eller arresthus. Fengsel benyttes der bruk av institusjon ikke er aktuelt på grunn av lovbruddets art, erfaringer fra tidligere institusjonsopphold, at barnet anses som farlig, eller at det foreligger rømningsfare. I disse tilfellene er det i utgangspunktet egne fengsler som skal anvendes, enten det åpne fengslet i Jyderup eller det lukkede Statsfængslet i Ringe. I det åpne fengslet i Jyderup er det etablert en egen avdeling med personale som er utdannet til å ivareta de unge, hvor det er egne aktivitetsrom og hvor det tilbys sosialpedagogisk støtte i form av tverrfaglig innsats. I det lukkede Statsfængslet i Ringe er der etablert en særlig avdeling for unge under 18 år. Også unge over 18 som har et særlig behandlingsbehov, og som ikke antas å ville dominere de yngre innsatte, kan etter en konkret vurdering benytte denne avdelingen.

Unge kan prøveløslates etter de alminnelige reglene om prøveløslatelse i straffelovens §§ 38–40. Normalt vurderes prøveløslatelse når den innsatte har gjennomført 2/3 av straffen, jf. straffelovens § 38, stk. 1. Prøveløslatelse kan imidlertid skje tidligere dersom særlige omstendigheter taler for det. Den innsatte må likevel ha gjennomført minimum to måneder, og minst halvparten av den samlede straffen, jf. straffelovens § 38, stk. 2. Prøveløslatelse kan dessuten skje når halvparten av straffen, men minst fire måneder, er gjennomført. Dette forutsetter at den dømte har ytt en særlig innsats for å ikke begå ny kriminalitet, herunder gjennomgått behandling eller tatt utdanning, eller den dømtes forhold tilsier det, jf. straffelovens § 40 a. Forutsetningen er at hensynet til rettshåndhevelsen ikke taler imot slik prøveløslatelse.

Personer som skal gjennomføre en ubetinget fengselsstraff på inntil fem måneder, kan dessuten etter straffuldbydelseslovens §§ 78 a–78 f sone hjemme under *elektronisk kontroll* (elektronisk fotlenke).

Unge under 18 år kan idømmes *forvaring*, såfremt vilkårene i straffelovens § 70 er oppfylt.

Den 1. januar 2010 ble det ved lov nr. 467 av 12. juni 2009 innført en ordning med konfliktråd i straffesaker. Dette er et supplement til straffesaken, og konfliktråd trer således ikke i stedet for straff eller andre rettsfølger av den straffbare handlingen. I konfliktråd kan fornærmede og lovbrøttere møte hverandre for å snakke om lovbruddet, under tilstedeværelse av en nøytral megler. Barn og unge under 18 år kan delta i konfliktråd med foreldrenes samtykke.

6.2.5 Anmerkning i politiregister

I Danmark registreres og oppbevares opplysninger om lovovertrедelser i Kriminalregisteret. Kriminalregisteret kan utlevere opplysningene i form av en såkalt privat straffeattest og i form av en straffeattest til politi og offentlige myndigheter.

Straffeattesten til politi og offentlige myndigheter inneholder opplysninger om samtlige dommer, bøter og andre strafferettslige avgjørelser og står på straffeattesten i 10 år.

Den private straffeattesten inneholder kun opplysninger om dommer, bøter og påtaleunntelser ved overtredelse av straffeloven og loven om euforiserende stoffer. Opplysningene står på den private straffeattesten i ett til fem år, avhengig av hvilken reaksjon det gjelder (ubetinget fengsel fem år, betinget dom tre år, påtaleunntatelse med vilkår og bøter to år). Dersom det er tale om lov-

brudd begått av unge under 18 år, gjelder videre følgende begrensninger: Påtaleunntatelse om ungdomskontrakt medtas ikke ved første gangs lovovertrjedelse der det er gått ett år fra datoen fra påtaleunntatelsens godkjennelse i retten. Bøtestraff medtas ikke ved første gangs lovovertrjedelse der det er gått ett år fra datoen fra den endelige avgjørelsen.

6.3 Finland

6.3.1 Innledning

Den kriminelle lavalderen er i Finland 15 år, jf. straffeloven (39/1889) 3 kap 4 §. Det er nylig foretatt en delrevisjon av lovverket om unge lovbrjytere. Den finske regjeringen fremmet 6. november 2009 en proposisjon til Riksdagen med forslag om lovendringer (RP 229/2009 rd). Som en følge ble det vedtatt ny lov om utredning av situasjonen for unge mistenkte (633/2010), samt ny lov om tilsyn ved betinget fengsel (634/2010) 24. juni 2010. Videre ble det gjort endringer i straffeloven (39/1889) og i loven om nordisk samarbeid ved straffegjennomføring (326/1963). Samtidig ble loven om unge forbrytere (262/1940) opphevet.

Lovendringene kan ses i sammenheng med en pågående reform av den finske strafferetten, som ble igangsatt februar 2010. Da lovverket om unge lovbrjytere ble ansett som mangelfullt og foreldet, fant man behov for å foreta en delrevisjon. Samtidig fortsetter den større revisjonen av strafferetten og reaksjonene for unge lovbrjytere. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2011.

6.3.2 Pågripelse og varetekt

Pågripelse og varetekt er regulert i tvangsmiddeloven (450/1987) kapittel 1. I utgangspunktet gjelder de samme alternative vilkårene for pågripelse som for voksne, herunder at personen "på sannolika skål" mistenkes for lovbrudd som medfører minst to års fengsel, eventuelt at lovbruddet kan medføre ett års fengsel kombinert med at det foreligger bevisforspillelsesfare, unndragelsesfare eller gjentagelsesfare, jf. 1 kap 3 § 1 mom. Pågripelse kan også skje selv om det ikke foreligger "sannolika skål" (sannsynlige grunner), dersom personen er "skåligen misstånkt" (skjellig/rimelig grunn til mistanke) og det er "synnerligen viktigt" (særdeles viktigt) at lovbrjyteren fengsles i påvente av tilleggsutredning, jf. 3 § 2 mom. En bestemmelse kan imidlertid sies å ha særlig betydning for unge lovbrjytere. I 3 § 3 mom. slås det fast at: "Ingen får anhållas, om detta med hånsyn till

sakens natur eller den misstånktes ålder eller andra personliga förhållanden vore oskåligt" (urimelig). Tilsvarende bestemmelse gjelder ved varetektsfengsling, jf. 26 a §. For øvrig gjelder et proporsjonalitetsprinsipp.

Fremstillingsfristen er den samme som for voksne, senest kl. 12 tredje dag etter pågripelse, jf. 13 §. Det er tilsvarende vilkår for varetektsfengsling som for pågripelse, jf. 8 § 1 og 2 mom, jf. 3 § 1 og 2 mom. Der lovbrjyteren fengsles i påvente av tilleggsutredning, skal varetektsfengslingens berettigelse prøves etter en uke, som for voksne, jf. 18 a §. Ellers fastsetter domstolen en frist for når tiltale må tas ut, jf. 21 §. Hvis fristen viser seg å være for kort, kan domstolen på begjæring forlenge perioden. Den fengslede frigis dersom tiltale ikke er tatt ut innen slik frist eller for øvrig dersom retten finner at det ikke lenger er grunnlag for fengsling, jf. 24 §.

Kontakt med nærstående, herunder brevveksling, telefonsamtaler og besøk, kan bare begrenses der det foreligger "sårskilt vågande skål" (særlig tungtveiende grunner) tilknyttet etterforskningen, og ikke i større utstrekning eller lengre enn nødvendig.

6.3.3 Utredning (tidligere personundersøkelse)

Loven om utredning av situasjonen for unge mistenkte (633/2010) omfatter de som var mellom 15 og 20 år på handlingstidspunktet, jf. 1 §. Personundersøkelsen er erstattet med en prosedyre for utredning av den mistenktes sosiale situasjon, herunder levevilkår, misbruksproblematikk, rehabilitering, mental helse, bruk av psykisk helsevern, behov for tjenester og andre forhold av betydning. Det skal vurderes hvordan den unges muligheter til et kriminalitetsfritt liv kan bedres og hvordan tilbakefall kan forhindres.

Bestemmelsene skal sikre et intensivt samarbeid og en smidig informasjonsutveksling mellom myndighetene, uten hinder av taushetsplikt, jf. 9 §. Påtalemyndigheten skal innen 14 dager fra den fikk kunnskap om lovbruddet rekvirere utredning fra kriminalomsorgen, jf. 4 §. Kriminalomsorgen har plikt til å foreta en utredning og til å skaffe nødvendige opplysninger fra sosialmyndighetene, andre myndigheter og private innen 30 dager, jf. 5 §. Den unge skal gis mulighet til å bli hørt, men utredningen kan foretas også uten dennes bidrag, dersom den unge ikke ønsker å uttale seg, ikke kan påtreffes eller det ellers er åpenbart unødigt med slik deltakelse, jf. 7 §. Dersom den mistenkte er under 18 år, skal også vergen gis slik

mulighet til å bli hørt. Domstolen har plikt til å undersøke om utredningen er tilfredsstillende, og utrederen gis mulighet til å bli hørt i retten, jf. 8 §.

6.3.4 Straffereaksjoner

I tillegg til de alminnelige straffereaksjonene som kan benyttes overfor voksne, herunder bøter, betinget fengsel, samfunnsstraff og ubetinget fengsel, jf. straffeloven 6 kap 1 §, kan barn idømmes de særskilte straffereaksjonene ungdomsstraff eller betinget fengsel med tilsyn ("øvervakning").

Det er en formildende omstendighet ved straffutmålingen at handlingen ble begått før lovbrøyten fylte 18 år, jf. 6 kap 6 §, jf. 8 §.

Barn under 18 år kan kun dømmes til ubetinget fengsel der det foreligger "vågende skål" (tungtveiende grunner), jf. 6 kap 9 §. Innsatte som ikke har fylt 18 år, skal holdes atskilt fra voksne innsatte såfremt noe annet ikke er til barnets beste.

Innsatte som har begått lovbrudd før fylte 21 år, kan prøveløslates der halvparten av fengselsstraffen er sonet ferdig, jf. 2 b kap 5 § 2 mom. Dersom innsatte som har begått lovbrudd før fylte 21 år ikke har sonet fengselsstraff de siste tre årene før lovbruddet ble begått, kan prøveløslatelse skje etter at en tredjedel av straffen er sonet ferdig. Prøveløslatelse skjer i disse tilfeller med tilsyn av den domfelte.

En innsatt som er dømt til livsvarig fengsel for lovbrudd begått før fylte 21 år, kan tidligst frigis på vilkår etter 10 år, jf. 2 b kap 10 §.

Der bøter ikke er betalt, kan domstolen avstå fra å bestemme bøtesoning, dersom lovbruddet som foranlediget boten ble begått før lovbrøyten fylte 18 år, jf. 2 a kap 6 §.

Lovbrøyten kan idømmes samfunnsstraff der det ellers ville være aktuelt med ubetinget fengselsstraff på åtte måneder eller mindre. Samfunnsstraff er imidlertid lite brukt overfor unge lovbrøytere.

En lovbrøyter som var under 18 år på handlingstidspunktet kan idømmes ungdomsstraff dersom bøter blir for mild og ubetinget fengsel for streng straff, jf. 6 kap 10 a §. Videre er det et vilkår at ungdomsstraff idømmes for å fremme lovbrøyters muligheter til å tilpasse seg samfunnet og for å forhindre tilbakefall. Reaksjonen vurderes å være på samme alvorlighetsnivå som betinget fengselsstraff. Den benyttes typisk ved lovbrudd som vold, grov vold, ran, tyveri og brukstyveri av motorvogn. Bestemmelser om ungdomsstraffens

lengde og innhold finnes i lov om ungdomsstraff (1196/2004).

Ungdomsstraffen er delt opp i tre deler. Én del består i møter med den som fører tilsyn med barnet. Én del består av oppgaver og programdeltakelse, som blant annet omfatter obligatoriske samtaler om kriminalitet. Én siste del består av orientering i arbeidslivet og/eller program, herunder sinnemestring, utvikling av sosiale ferdigheter og samtaler om misbruk, trafikksikkerhet eller samfunnsproblemer. Ungdomsstraff ilegges for minst fire måneder og maksimalt ett år. Målsetningen er at den dømte skal møte opp to ganger i uken under den første delen av straffen. I slutten av straffegjennomføringen er det tilstrekkelig med ett møte i uken.

Betinget dom ("vilkorlig dom") er en utbredt straffereaksjon der barn har begått lovbrudd. Lovendringen i straffeloven innebærer at den som ikke har fylt 21 år på handlingstidspunktet, kan dømmes til betinget fengsel med tilsyn inntil ett år og tre måneder, jf. 6 kap 10 §. Det er et vilkår at dette kan fremme lovbrøyters tilpasning til samfunnet og forhindre tilbakefall. Slik straffereaksjon reguleres nærmere i den nye loven om tilsyn ved betinget dom (634/2010). Her er myndighetenes plikter tydeliggjort og løftet opp til lovnivå. Kriminalomsorgen er ansvarlig for gjennomføringen av tilsynet, og har, uten hinder av taushetsplikten, rett til å få de opplysninger som sosialmyndighetene har om lovbrøyters levevilkår, misbruksproblematikk, rehabilitering, mentale helse, bruk av psykisk helsevern og andre lignende opplysninger som er nødvendig for straffegjennomføring og samordning.

Tilsynet omfatter regelmessige møter, eventuelt oppgaver eller programmer som anses hensiktsmessige, jf. 5 §. Loven skjerper dessuten ruskontrollen, jf. 8 §. Tilsynet skal i utgangspunktet ikke overstige 12 timer i måneden, men kan utvides til 24 timer dersom det foreligger særskilte grunner. Det nærmere innholdet fremgår av en tilsynsplan som utarbeides av kriminalomsorgen, i samarbeid med bostedskommunen, andre myndigheter og/eller private selskaper og personer, jf. 5 §. Lovbrøyten og vergen skal gis mulighet til å bidra ved utarbeidelsen av planen, og denne kan endres ved behov. Tilsynsperioden utløper senest når prøvetiden for den betingede dommen utløper.

Ved brudd på lovbrøyters plikter, gir kriminalomsorgen først muntlig og deretter skriftlig advarsel, jf. 10 §. Ved gjentatte brudd, skal tilsynsføreren varsle påtalemyndigheten. Dersom påtalemyndigheten mener tilsynsperioden må utvides,

skal saken bringes inn for domstolen, som kan gi forlengelse på inntil seks måneder hvis særlige grunner foreligger. Begår domfelte nye lovbrudd i prøvetiden som kvalifiserer til betinget fengsel, kan domstolen bestemme hel eller delvis iverksettelse av fengselsstraffen.

6.3.5 Anmerkning i politiregisteret

I henhold til strafferegisterloven 770/1993 anmerkes i strafferegisteret opplysninger om avgjørelser om ubetinget fengsel, samfunnstjeneste, betinget fengsel, bøter, betinget fengsel med tilsyn, ungdomsstraff, bøter i stedet for ungdomsstraff, eller unnlatt straffefølgning etter 3 kap. 4 § 1 eller 2 mom. i straffeloven (39/1889). I strafferegistret anmerkes imidlertid ikke opplysninger om bøtesoning eller fengselsstraff etter civiltjänstlagen (1446/2007). Opplysninger slettes etter henholdsvis fem, ti, tyve år eller aldri, avhengig av reaksjonens alvorlighetsgrad, jf. strafferegisterloven 10 §. Opplysninger om dom på ungdomsstraff slettes etter fem år.

6.4 Island

6.4.1 Innledning

Den kriminelle lavalderen er 15 år, jf. straffeloven no 19/1940, § 14. Særbehandling av unge lovbrøyttere opphører ved myndighetsalderen, som er 18 år. De samme regler om advokatbistand gjelder for barn som for voksne.

6.4.2 Pågrepelse og varetekt

De alminnelige vilkår for pågrepelse gjelder også der den mistenkte er under 18 år. Arrest kan foretas ved mistanke om et straffbart forhold som er undergitt offentlig påtale, forutsatt at arrest er påkrevet for å forhindre gjentagelse, rømning eller unndragelse, jf. straffeprosessloven, nr. 88/2008, § 90.

Hvis barnet er yngre enn 15 år, gjelder dessuten et direktiv (nr. 9/2009) fra statsadvokaten om straffeprosess for barn under 15 år. I § 3.1 slås det fast at det er tillatt å føre et barn under den kriminelle lavalder til en politistasjon, eller et annet passende sted, i den hensikt å ta en rapport av barnet om den lovovertrædelse det mistenkes for å ha begått, eller i den hensikt å fjerne barnet fra det offentlige rom på grunn av dets oppførsel. Forutsetningen er for det første at vilkårene for pågrepelse er oppfylt, og for det andre at etterfors-

kningsinteresser og/eller barnets interesser krever det eller gjør at dette blir vurdert som svært nødvendig.

Ved pågrepelse av et barn under 18 år, skal foreldrene til den pågrepne og representanter fra barnevernet kontaktes, og oppfordres til å komme til politistasjonen, jf. regulativ nr. 651/2009, § 1 ledd 2, om den pågrepnes rettslige stilling, politiforhør osv. Dersom lovbruddet kan medføre fengsel i mer enn to år, skal barnevernsutvalget underrettes, med henblikk på at en representant kan overvære avhør av barnet. Det er ingen direkte plikt til å delta i fengslingsmøter for representanter fra barnevernet, men det legges til grunn at de likevel møter.

Hverken politistasjonene eller fengslene har særlige celler for barn i alderen 15 til 18 år, men barnevernet kan plassere barn på en passende institusjon (juvenile medium secure facility) med spesielt innrettede celler. Barnevernet kan også plassere barn i alderen 15 til 18 år i en lukket avdeling på grunn av lovovertrædelse det ikke har opplyst om, vold eller ukontrollert oppførsel grunnet misbruk av euforiserende stoffer. Politiet kan assistere ved dette tiltaket på grunnlag av barnevernets henstilling. Unge vaneforbrytere over 15 år kan plasseres i en varetektscelle.

Barn skal, i likhet med voksne, overføres fra politiarrest innen 24 timer. Fristen for fremstilling for varetektsfengsling er snarest mulig og ikke senere enn 24 timer. Det er tillatt å benytte varetektsfengsling som tvangsmiddel overfor barn, men adgangen er snever. Unge mellom 15 og 18 år kan ikke varetektsfengsles med mindre det er åpenbart at andre mindre inngripende tiltak, som for eksempel opphold på sykehus eller institusjon, ikke er egnet til å oppnå formålet, jf. straffeprosessloven § 95 stk. 5. I 1998 ble det inngått avtale mellom kriminalomsorgen og barnevernsdirektoratet om opphold på barnevernsinstitusjon for barn under 18 år som skal sone fengselsstraff eller varetektsfengsles. Barnevernet driver behandlingshjem for unge, og de overføres til slike institusjoner dersom barnevernsmyndighetene gir sitt samtykke.

6.4.3 Personundersøkelse

I straffeprosessloven § 54, stk. 2 presiseres det at politiet bør undersøke de forhold som gjelder for den tiltalte personlig, herunder alder, familie- og boforhold, utdanning, opplæring, arbeid, økonomi, opptreden, tidligere kriminalitet, utvikling, samt fysisk og psykisk helse. Personundersøkelse foretas ved alvorlige lovbrudd.

Undersøkelsen foretas av politi og påtalemyndighet, men av psykologer og psykiatere dersom det rekvireres en psykologisk undersøkelse. Politiet benytter standardiserte spørreskjemaer og psykologer benytter standardiserte tester som WISC-IV, Beck's Youth Inventories og CBCL. Risikofaktorer vurderes på grunnlag av instrumenter for risikoevaluering, som for eksempel Youth Level of Service/Case Management Inventory. Hvis politiets innblanding er påkrevd med korte mellomrom, sjekkes det om det har vært forandringer i barnets situasjon siden den siste personundersøkelsen. En psykologisk vurdering gjelder generelt sett bare en kort periode, for eksempel seks måneder, dersom det gjelder et barn.

Bruk av slike opplysninger reguleres av loven no 77/2000 om datavern og behandling av personlige informasjon, regulativ no 322/2001 om behandling av personlige informasjon, regulativ no 112/2001 om Schengen – informasjonssystemet på Island, samt lov om ansatte i helsesystemet, som gjelder psykologisk evaluering for domstoler. Hvis domstolen behandler saker angående barn, har dommeren hjemmel til å benytte lukkede dører, noe som vanligvis blir gjort.

6.4.4 Straffereaksjoner

Alle ordinære straffereaksjoner kan benyttes, men betinget fengsel er mest vanlig. Ved straffens utmåling blir det tatt hensyn til lovbryterens alder, § 70, stk. 1, pkt. 4 i straffeloven no 19 av 1940. Straff kan nedsettes, dersom lovbryteren ikke var fylt 18 år og anvendelsen av lovens fulle straff anses undøvendig eller skadelig. Straffen kan aldri overstige fengsel i åtte år, jf. straffeloven § 74, stk. 1, pkt. 2.

Påtaleunntatelse benyttes, jf. straffeloven § 56. Prøvetiden skal ikke være under ett år og ikke overstige fem år. Den fastsettes i hvert enkelt tilfelle, men er vanligvis to til tre år.

Det er ikke lovfestet egne prinsipper for utmåling av bøter for barn. Dersom bøter ikke betales, kan både ubetinget fengsel og samfunnsstraff benyttes som subsidiær straff.

Megling kan benyttes, men har kun vært brukt på Island i tre år. Megling forutsetter samtykke fra lovbrøyer og fornærmede. Politiet fungerer som megler, og lovbrøyer og fornærmede er oppmuntret til å ta med en voksen de stoler på. Stormøter benyttes ikke, og andre instanser, slik som skole og barnevern, deltar ikke under meglingen. Det er heller ingen oppfølging etter slik megling.

I henhold til en Høyesterettsdom skal fristen for innsettelse fra rettskraftig dom på ubetinget fengsel er avsagt, være to uker. Dersom barn som er idømt fengselsstraff ikke kan plasseres i barnevernsinstitusjon, forsøker fengselsmyndighetene å finne plass i åpne fengsel. Det følger av islandsk fengselslovgivning at en skal ta hensyn til den dømtes alder når en bestemmer i hvilket fengsel soningen skal foregå. Islandsk fengselslovgivning hjemler prøveløslatelse av barn som har begått lovbrudd etter halv tid av den idømte fengselsstraffen.

Elektronisk kontroll benyttes ikke på Island.

6.4.5 Anmerkning i politiregisteret

Strafferegisterloven no 680/2009 angir hvilke reaksjoner som anmerkes i strafferegisteret, samt hvor lenge opplysningene vil være tilgjengelige. Tilsvarende regler gjelder for barn som for voksne.

7 Pågrepelse og varetektsfengsling

7.1 Pågrepelse

7.1.1 Gjeldende rett

Konvensjonsstatene skal i følge barnekonvensjonen artikkel 37 (b) første punktum sikre at "intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet". Bestemmelsen samsvarer med Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 5. Frihetsberøvelse av barn som begår lovbrudd kan innebære innbringelse, pågrepelse, varetektsfengsling, fengsling og institusjonsplassering. Kravet om at frihetsberøvelse må være lovhjemlet følger i norsk rett av Grunnloven § 99, samt av legalitetsprinsippet.

I følge barnekonvensjonen artikkel 37 (b) skal pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn bare benyttes som "en siste utvei". Ordlyden tilsier at slike tvangsmidler bare kan brukes der alternative tiltak ikke kan benyttes. En slik forståelse av bestemmelsen er også lagt til grunn av Barnekomiteen.

En tilsvarende begrensning av frihetsberøvelse av barn finnes ikke i noen annen konvensjon. Begrensningen er imidlertid kjent fra ikke-bindende minimumsstandarder som Beijing-reglene artikkel 13 (1), som lyder som følger: "Detention pending trial shall be used only as a measure of last resort and for the shortest possible period of time". Det vises også til artikkel 17 i JDL-reglene, som lyder: "Detention before trial shall be avoided to the extent possible and limited to exceptional circumstances".

Pågrepelse er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som innebærer frihetsberøvelse. Etter norsk rett kan pågrepelse bare benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og det ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170 a. Siktedes alder vil være et viktig hensyn i forholdsmessighetsvurderingen. Videre må vilkårene i straffeprosessloven § 171, 172 eller 173 annet ledd være oppfylt for at pågrepelse skal kunne besluttes.

at han vil unndra seg forfølgning eller fullbyrding

Det er tre grunnvilkår for pågrepelse i § 171. For det første må det foreligge "skjellig grunn til mistanke" om at det er begått et lovbrudd. I rettspraksis er dette tolket som et krav til sannsynlighetsovervekt. For det andre må mistanken gjelde en handling som kan medføre straff. Samtlige straffbarhetsvilkår må være oppfylt, noe som innebærer at barn under den kriminelle lavalderen på 15 år, jf. straffeloven § 46, ikke kan pågripes. For det tredje må lovbruddet være av en viss alvorlighetsgrad. Handlingen må kunne medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, og her er strafferammen, ikke straffepåstanden eller normalstraffenivået, avgjørende.

Videre må minst ett av de fire tilleggsvilkårene i § 171 første ledd nr. 1-4 være oppfylt for å foreta pågrepelse etter § 171, noe som innebærer at det må foreligge unndragelsesfare, bevisforspillelsesfare, gjentakelsesfare eller en anmodning om fengsling fra mistenkte.

Straffeprosessloven § 172 utvider adgangen til fengsling overfor den som er mistenkt for å ha begått en særlig grov forbrytelse. Loven åpner for pågrepelse til tross for at ingen av formålene som tilsier slik frihetsberøvelse i § 171 første ledd nr. 1-4, er oppfylt. Pågrepelse og varetektsfengsling på dette grunnlaget betegnes gjerne som rettshåndhevelsesarrest, jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 4/2006. Bestemmelsen ble gitt for å motvirke den følelse av utrygghet eller mangel på tillit til samfunnets rettshåndhevelse som en løslatelse vil kunne lede til i alvorlige straffesaker, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 10.1. Det kan oppfattes som støtende mot den alminnelige rettsbevissthet dersom en som er siktet for en grov forbrytelse, for eksempel drap, voldtekt eller grovt ran, slippes fri i påvente av rettssaken. Mistanken må gjelde lovbrudd hvor strafferammen er fengsel i ti år eller mer, eller handlinger som rammes av visse oppregnede straffebud. Sannsynlighetskravet er betydelig skjerpet i § 172, da det kreves "tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken".

Etter straffeprosessloven § 173 annet ledd kan en mistenkt pågripes der det er grunn til å frykte av straff ved flukt til utlandet.

I tillegg til disse alminnelige vilkårene finnes det et særvilkår for pågrepelse av barn i straffeprosessloven § 174. Her fremgår det at personer under 18 år ikke bør pågripes med mindre det er "særlig påkrevd". Formuleringen må forstås som en streng standard, til tross for at begrepet "bør" kan synes å moderere dette utgangspunktet. Høyesteretts kjæremålsutvalg ga i Rt. 1996 s. 983 uttrykk for at det nettopp er de særlige påkjenninger varetektsfengsel normalt utsetter unge for, som er utgangspunktet for de vurderinger som må gjøres etter § 174. I Rt. 2004 s. 1655 slo Høyesteretts kjæremålsutvalg fast at det er samsvar mellom straffeprosesslovens bestemmelse og barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b. Kjæremålsutvalget tolket forpliktelsen etter barnekonvensjonen dit hen at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn bare skal benyttes "som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom". I avgjørelsen heter det videre at § 174 gir "føringer for forholdsmessighetsvurderingen etter § 170 a slik at kravene til begrunnelse for fengslingen skjerpes".

Tilsvarende regulering finnes i påtaleinstruksen § 9-2 første ledd. Her fremgår det også at det for personer under 16 år bør forsøkes andre tiltak enn fengsling, for eksempel midlertidig plassering i barnevernsinstitusjon.

Pågrepelse besluttes vanligvis av påtalemyndigheten og settes i verk av politiet, jf. straffeprosessloven § 175 første ledd. Dersom det er fare for opphold, kan en polititjenestemann foreta pågrepelse uten beslutning av retten eller påtalemyndigheten. Det samme gjelder enhver annen dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, jf. straffeprosessloven § 176. Enhver kan også pågripe den som blir tatt på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet, jf. straffeprosessloven § 173. Straffeprosessloven § 178 fastslår at pågrepelse skal foretas så skånsomt som forholdene tillater.

Pågrepelse grenser nedad mot innbringelse etter politiloven § 8. Etter denne bestemmelsen kan også barn under 15 år innbringes, i motsetning til ved pågrepelse og varetektsfengsling etter straffeprosessloven. Ingen som innbringes kan holdes tilbake lenger enn nødvendig, og ikke ut over fire timer. I slike situasjoner vil politiet overlate barnet til foresatte eller barnevern.

7.1.2 Utvalgets forslag

Etter utvalgets syn forutsetter fortsatt bruk av varetektsfengsling også fortsatt bruk av pågri-

pelse. Utvalget konkluderer med at det vil være behov for å varetektsfengsle barn i enkelte tilfeller, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.2.5. Faren for bevisforspillelse eller flukt frem til kjennelse om varetekt er avsagt, vil ikke reduseres ved kun å innkalle barnet til rettsmøtet som skal behandle spørsmålet om varetekt, uten å pågripe barnet på forhånd.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

14 høringsinstanser har uttalt seg spesielt om tvangsmiddelet pågrepelse, nærmere bestemt *Domstoladministrasjonen, Norges politilederslag, Søndre Buskerud Politidistrikt, Politijuristene, Salten politidistrikt, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region nord, Bufetat, Barneombudet, Oppfølgingsteam Trondheim, Foreningen for fangers pårørende (FFP), Advokatforeningen, Juss Buss og Redd Barna*.

Ingen av høringsinstansene er negative til utvalgets forslag om at pågrepelse fortsatt skal kunne benyttes overfor barn, men flere gir, på ulike måter, uttrykk for at bruken bør begrenses. *Norges politilederslag* mener tvangsmiddelet kun må benyttes "som siste utvei". *Politijuristene* gir uttrykk for at hensynet til bevisforspillelse eller gjentakelse kan tale for at det gjøres inngrep i barnets frihet ved "alvorlig" kriminalitet. *Politidirektoratet* støtter bruk av tvangsmiddelet "unntaksvis" og "når det ikke finnes andre alternativer". *Kriminalomsorgen region nord* mener at en må søke å begrense bruken til når det er "helt nødvendig ut fra en sikkerhetsmessig vurdering". *Barneombudet* gir uttrykk for forståelse for at politiet kan ha behov for å pågripe ungdom som mistenkes for straffbare handlinger, men mener dagens praksis med bruk av glattcelle er meget bekymringsfull og uforenlig med barnekonvensjonen. Også *Redd Barna* påpeker at arrest og varetekt er svært inngripende, særlig fordi denne formen for frihetsberøvelse skjer uten at skyldspørsmålet er avgjort.

7.1.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalget i at det fortsatt bør være anledning til å pågripe barn og unge under 18 år, der dette er særlig påkrevd. Bruk av politiarrest for barn må imidlertid begrenses til et absolutt minimum, jf. punkt 7.2.4.1 nedenfor. For øvrig vises det til punkt 7.5 for drøftelse av forslag om begrensning i bruk av pågrepelse og varetekt overfor barn under 16 år.

7.2 Overføring fra politiarrest og fremstilling for varetekt

7.2.1 Gjeldende rett

Det er to ulike frister for henholdsvis overføring fra politiarrest og fremstilling for varetekt. Den pågrepne skal overføres fra politiarrest til varetektscelle innen to døgn (48 timer) etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig, jf. forskrift om bruk av politiarrest 30. juni 2006 nr. 749 § 3-1.

Dersom påtalemyndigheten ønsker å beholde den pågrepne, skal vedkommende snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelse fremstilles for tingretten for varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd. Bestemmelsen ble endret ved lov 28. juni 2002 nr. 55.

Før lovendringen skulle fremstilling skje snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelse, men uten at fristen var absolutt. Dersom fremstillingsfristen endte på en lørdag eller en helligdag, ble den forlenget til nærmest følgende virkedag, jf. domstolloven § 149. Dermed kunne fristen være to eller tre dager. Når helligdager kom i tilknytning til en helg, kunne fristen dessuten være enda lenger. Skjedde pågripelsen onsdag før skjærtorsdag, gikk fristen etter lovens ordning først ut 2. påskedag, altså etter seks dager.

Lovendringen innførte derimot en lengstefrist på tre dager for fremstilling for fengsling. Formålet med den endrede fremstillingsfristen er beskrevet nærmere i Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) punkt 4.1.7.1. Det ble lagt til grunn at endringen særlig kunne bidra til å redusere behovet for fengslinger grunnet bevisforspillelsesfare, i tillegg til at lengre tid til etterforskning før fremstilling kunne føre til at selve mistanken falt bort. Det ble også pekt på at bedre opplyste fengslingssaker kunne gi grunnlag for mer inngående domstolsprøving av fengslingsspørsmålet og kortere fengslingsfrister. Endringen trådte i kraft 1. juli 2006.

Departementet la 1. desember 2010 frem et høringsnotat hvor en innstramming av den generelle fremstillingsfristen for varetektsfengsling ble vurdert. Departementet konkluderte med at den utvidede fremstillingsfristen kan ha ført til en viss reduksjon i bruken av korte varetekter og at fengslingssakene trolig er noe bedre opplyst enn før, i tråd med formålet for lovendringen. Departementet ga imidlertid uttrykk for at hensynet til den pågrepne tilsier en kort fremstillingsfrist. Departementet så også hen til at fristutvidelsen kan ha bidratt til lengre opphold i politiarrest. De ulike fristene kan medføre at overføring fra politi-

arrest til fengsel utsettes i strid med forskriften om bruk av politiarrest i de tilfeller hvor fremstilling for fengsling først kan skje på fristens tredje og siste dag. Departementet åpnet derfor for å redusere fremstillingsfristen til to dager for at den skulle være mer i samsvar med todøgnsfristen i politiarrestforskriften.

Departementet mente imidlertid at en absolutt frist på 48 timer var lite aktuell og i praksis ville innebære en innsnevring også i forhold til det som gjaldt før lovendringen i 2002. Departementet foreslo derfor en frist på to dager (maksimalt ca. 60 timer) med mulighet for forlengelse med ytterligere ett døgn i forbindelse med søndager og helligdager. Ordningen med fengslingsvakt på lørdager ble også foreslått videreført.

Forslaget, dersom det blir fremmet og vedtatt, innebærer at lengstefristen for fremstilling som hovedregel vil være to dager. En slik frist vil samtidig innebære at den ordinære lengstefristen for fremstilling av personer som pågripes fredag vil være mandag, det vil si at det i disse tilfellene i praksis fortsatt vil være en tredagers lengstefrist. Ettersom også det variable fristkravet "snarest mulig" foreslås videreført, må fremstilling i disse tilfellene som hovedregel skje lørdag. For dem som pågripes onsdag før skjærtorsdag eller pinse-aften, vil det variable fristkravet ikke ha noen reell betydning; disse vil i praksis bli fremstilt den tredje dagen etter pågripelsen.

Departementet arbeider med evaluering av reglene for fremstillingsfristen på generelt grunnlag.

7.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at forholdene i politiarrest tilsier at bruk av slik arrest begrenses til et absolutt minimum for barn. Utvalget ønsker imidlertid ikke å gi et direkte pålegg om frist for overføring fra politiarrest til varetektscelle for barn. Rask overføring bør etter utvalgets syn fortsatt ivretas og sikres gjennom politiets rutiner.

Utvalget foreslår ikke endringer i fristen til å fremstille barn for varetekt. Tredagersfristen ble innført fordi en forventet at den totale bruken av frihetsberøvelse under etterforskningen ville gå ned ved å utvide fremstillingsfristen. Etter utvalgets syn er begrunnelsen for at tredagersfristen ble innført relevant også i tilfeller der barn er sikret for å ha begått lovbrudd. Utvalget bemerker for øvrig at det er svært sjelden at barn fremstilles for varetektsfengsling senere enn ett døgn etter pågripelse. Utvalget påpeker imidlertid at FN's Barnekomité's anbefaling om at fremstilling bør

skje før det har gått 24 timer bør være et sterkt incitament til å unngå utsettelse av fremstilling der barn er siktet.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

7.2.3.1 Overføring fra politiarrest

Enkelte høringsinstanser uttaler seg konkret om lengden på oppholdet i politiarresten. *Advokatforeningen* erfarer at det stadig forekommer at mindreårige blir sittende i politiarrest lenger enn ett døgn, og mener dette ikke engang unntaksvis bør forekomme. Foreningen oppfordrer til at arbeidet med å finne alternativer til bruk av politiarrest og varetekt videreføres og utvikles.

Barneombudet opplyser at flere barn har sittet i tre døgn i politiarresten. Ombudet stiller seg tvilende til at det overhodet ikke har vært praktisk mulig å overføre barna til varetektsceller eller andre steder, selv på små steder. Det bør etter ombudets syn settes en frist på 12 timer for hvor lenge et barn kan være i politiarrest, og det må gis klare føringer på hvordan barn skal følges opp mens de er i politiarresten.

Foreningen for fangers pårørende mener at dersom barn holdes i politiarrest, må oppholdet være så kort som mulig og ikke overstige 24 timer.

Juss Buss mener det er svært inngripende for barn å sitte i politiarrest, og at det ikke bør være mulig for barn å sitte i arrest i tre dager sammenhengende.

7.2.3.2 Fremstillingsfrist

Advokatforeningen mener fristen for å fremstille barn under 18 år burde være senest dagen etter pågripelsen. Foreningen viser i den sammenheng også til at utvalget ikke har foreslått endringer som medfører garanti for at varetektsoppholdet ikke skjer i politiarrest, og at dette forsterker behovet for slike begrensninger.

Juss-Buss mener fremstillingsfristen bør være 24 timer i tilfeller hvor barn er siktet, jf. Barnekomitéens anbefaling.

Forsvarergruppen 1977 mener det bør inntas i lovteksten at det i tilfeller der siktede er under 18 år bør tilstrebes en raskere fremstilling enn tre døgn. Dette vil være i tråd med utvalgets øvrige forslag til endringer om forbud mot bruk av fullstendig isolasjon. Det foreslås derfor inntatt i straffeprosessloven § 183 at siktede under 18 år bør fremstilles for retten innen ett døgn etter pågripelse.

7.2.4 Departementets vurdering

7.2.4.1 Overføring fra politiarrest

Fristen på to døgn (48 timer) i forskrift om bruk av politiarrest og tredagersfristen i straffeprosessloven § 183, er to ulike frister med hver sine begrunnelser. I prinsippet skal de to fristene praktiseres uavhengig av hverandre. Det kan likevel ikke ses bort fra faren for et uheldig samspill mellom de to fristene ved at overføring fra politiarrest til varetektscelle utsettes, i strid med forskriften om bruk av politiarrest, i de tilfeller hvor fremstilling for fengsling først kan skje på fristens tredje og siste dag.

Departementet støtter utvalget i at bruk av politiarrest for barn må begrenses til et absolutt minimum. Departementet vil imidlertid gå lenger enn utvalget ved å foreslå konkrete lovendringer for å redusere bruken av politiarrest, da det er usikkert hvorvidt politiets rutiner i tilstrekkelig grad besørger rask overføring fra politiarrest til varetektscelle.

Departementet vil bemerke at hvorvidt overføring fra politiarrest til fengsel skjer innen to døgn etter pågripelsen, først og fremst beror på kapasiteten i fengslene. Det er vanskelig å beregne behovet for varetektsplasser til enhver tid, og kapasiteten vil i perioder være mindre enn behovet. Etter departementets syn bør ikke de mindreårige bære byrden ved denne ressursknappheten.

Departementet er av den oppfatning at sittetiden for barn i politiarrest bør være kortere enn for voksne. I den sammenheng er det lagt vekt på at barn kan ha en annen tidsoppfatning enn voksne, og at et slikt opphold kan være skremmende, om ikke traumatiserende. Departementet har vurdert hvorvidt en 12 timers frist kan være aktuell, kombinert med en mulighet for utvidelse til 24 timer dersom det av praktiske grunner ikke er mulig å overholde førstnevnte frist. En absolutt frist på 24 timer synes å være mer realistisk, men også denne fristen kan i enkelte tilfelle være vanskelig å overholde. Departementet mener at det er hensiktsmessig dersom fristen for overføring fra politiarrest sammenfaller med fremstillingsfristen, jf. nedenfor i punkt 7.2.4.2, da dette vil motvirke at fristen "tøyes". Departementet konkluderer med at det bør gis en særregel i politiarrestforskriften § 3-1 nytt annet punktum om at barn skal overføres til varetektscelle "snaresst mulig og senest dagen etter pågripelsen". Det er hensiktsmessig å inkorporere det variable kravet "snaresst mulig", for slik å understreke at overføring vanligvis må skje før utløpet av lengstefristen,

og at sittediden i politiarrest kun helt unntaksvis skal kunne overstige 24 timer.

7.2.4.2 Fremstillingsfrist

Departementet vil nedenfor drøfte hvorvidt fremstillingsfristen bør være kortere i saker der siktede er mindreårig. Det bemerkes at det i høringsnotat desember 2010 er foreslått en generell innstramming av fremstillingsfristen, jf. punkt 7.2.1 foran. Departementet mener gode grunner taler for at fremstillingsfristen for barn bør være kortere enn for voksne. En særfrist for mindreårige vil bidra til kortere tid på ventecelle før den rettslige prøvingen finner sted, noe som vil være en fordel for denne gruppen.

En kortere fremstillingsfrist vil kunne medføre en utfordring for aktørene i strafferettspleien. Departementet legger imidlertid til grunn at dette i mindre grad vil ramme domstolen. Også ved ordinær fengslingsfrist på tre dager vil retten få kort tid til beramning og gjennomføring. Sakene meldes inn på morgenen, dokumentene kommer de følgende timene og rettsmøtet avholdes kort tid deretter. Det er dessuten flere steder helgevakt på lørdager, noe som innebærer at barn som er pågrepet fredag vil kunne fremstilles dagen etter. Det gjelder imidlertid ikke søndager, noe som tilsier at fristen ikke bør være absolutt, med mindre ordningen med helgevakt utvides.

Departementet legger til grunn at en kortere fremstillingsfrist i første rekke vil innebære en utfordring for politi og påtalemyndighet. Det kan ikke utelukkes at en kort frist vil kunne gjøre det vanskelig å etterforske saken grundig nok, og at det begjæres fortsatt fengsling i saker hvor mer tid til avklaring ville medført det motsatte, enten i form av løslatelse eller overføring til barnevernet. Det antas imidlertid at politi og påtalemyndighet vil kunne etterforske saken og ta de nødvendige påtalemessige avgjørelser selv om fristen er kort. Departementet ønsker dessuten at saker som involverer mindreårige fortsatt prioriteres både av påtalemyndighetene og domstolene.

I motsetning til utvalget mener departementet at gjeldende tredagersfrist ikke bør beholdes ved varetektsfengsling av barn. Departementet har i denne sammenheng lagt vekt på Barnekomiteens anbefaling om fremstillingsfristens lengde i Generell kommentar nr. 10 punkt 83, hvor det heter:

“83. Ethvert barn som blir arrestert og internert, skal få sin sak prøvd for en kompetent myndighet, som innen 24 timer skal vurdere

om frihetsberøvelsen (og eventuell fortsatt frihetsberøvelse) er i henhold til loven.[...]”

Det er videre lagt vekt på at det er hensiktsmessig å samordne fremstillingsfristen med den foreslåtte nye fristen i politiarrestforskriften om overføring av barn fra politiarrest til varetektscelle.

Departementet mener barn i utgangspunktet bør fremstilles for varetekt snarest mulig og så vidt mulig innen 24 timer etter pågripelse, i samsvar med Barnekomiteens anbefaling. Tilsvarende fremstillingsfrist finnes i Danmark og Island, jf. punkt 6.2.2 og 6.4.2 ovenfor. Departementet påpeker imidlertid at det kan tenkes tilfeller der det kan være vanskelig å overholde en 24-timers frist. Dersom barnet er pågrepet kl. 04.00, innebærer det at han eller hun må fremstilles for fengsling samme dag, da retten ikke er åpen kl. 04.00 neste morgen. Dette kan medføre at saken ikke blir godt nok opplyst, da det kan være problematisk å rekke avhør, ha verge til stede mv. Departementet foreslår etter dette at siktede skal fremstilles for varetekt snarest mulig og senest dagen etter pågripelse. Departementet ønsker dessuten å åpne for en fristforlengelse på inntil én dag dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag. Departementet vil imidlertid understreke at fremstilling vanligvis må skje før utløpet av lengstefristen, på grunn av det variable fristkravet om at fremstilling må skje snarest mulig.

7.3 Politiets varslingsplikt og barneverntjenestens møteplikt

7.3.1 Gjeldende rett

Dersom et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, har politiet, på linje med andre offentlige myndigheter, plikt til å varsle barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 6-4 første ledd.

Når politiet etterforsker et lovbrudd begått av et barn under 18 år, plikter politiet å underrette barneverntjenesten straks, såfremt lovbruddet ikke er av ”bagatellmessig art”, jf. straffeprosessloven § 232 a og påtaleinstruksen § 5-1 første ledd første punktum.

Barneverntjenesten skal videre underrettes om avhør av barnet dersom det er anledning til det, jf. straffeprosessloven § 232 a annet ledd, og barnevernet kan også be om å få uttale seg om tiltale spørsmålet, jf. straffeprosessloven § 232 a tredje ledd. Det samme er lagt til grunn i påtaleinstruksen § 5-1 annet og tredje ledd. Dersom det er aktuelt å begjære varetektsfengsling av barnet,

skal kommunens barneverntjeneste om mulig underrettes om dette, jf. påtaleinstruksen § 9-2 annet ledd.

7.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at mange av de barna som varetektsfengsles, vil ha behov for oppfølging og tiltak fra barneverntjenestens side samtidig som de sitter i varetekt og etter at straffesaken er over. Barneverntjenesten bør bruke tiden som barnet sitter i varetekt til allianseoppbygging med barnet, for på den måten å arbeide for å øke barnets motivasjon til atferdsendring.

Utvalget ønsker å skjerpe politiets varslingsplikt der fengsling av mindreårige er aktuelt. Utvalget stiller spørsmål om politiets varslingsplikt i praksis er dårligere etterlevd enn gjeldende rett tilsier. Utvalget foreslår at det i straffeprosessloven § 183 lovfestes en plikt for politiet til å varsle kommunens barneverntjeneste der det er aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år. Påtaleinstruksen må også endres i samsvar med endringene i straffeprosessloven. Manglende underretning bør tas med som et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a, særlig med henblikk på om varetektsurrogater er vurdert.

Utvalget mener videre at kommunens barneverntjeneste må ha plikt til å møte i fengslingsmøter etter å ha mottatt melding fra politiet. Barneverntjenesten kan dermed gi retten sin vurdering av om tiltak i barnevernet er aktuelt som varetektsurrogat, og eventuelt redegjøre for status i arbeidet med å finne et egnet tiltak. Slik møteplikt vil kunne sikre reell vurdering fra barneverntjenestens side. Utvalget understreker at det er viktig at barneverntjenesten gis ressurser til å håndtere møteplikten, for å ivareta hensynet til barnets beste.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

7.3.3.1 Politiets varsling av barneverntjenesten

23 instanser, nærmere bestemt *Barne- og likestillingsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Aust-Agder tingrett, Konfliktrådet, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt, Politidirektoratet, Politijuristene, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region nordøst, Bufetat, Barneombudet, Oppfølgingsteam Trondheim, Oslo kommune v/Barne- og familieetaten, Oslo kommune v/Byrådet, Bergen Kommune v/Byrådet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen*

i Oslo og Akershus, Fellesorganisasjonen, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977 og Redd Barna, støtter utvalgets forslag om en lovpålagt plikt for politiet til å varsle kommunens barneverntjeneste dersom det er aktuelt å begjære fengsling av et barn under 18 år.

Politijuristene går noe lenger og mener at barnevernet bør underrettes og pålegges en plikt for oppfølging allerede når barnet får stilling som siktet.

Politiets Fellesforbund påpeker at det allerede i dag er rutiner i politiet på at det skal sendes melding til barnevernet i alle saker hvor person under 18 år registreres som mistenkt eller siktet i en straffesak. *Riksadvokaten* nevner at politiet etter påtaleinstruksen § 5-1 skal underrette barnevernet i kommunen når etterforskning åpnes mot personer under 18 år og saken ikke er bagatellmessig. Tilsvarende skal barnevernstjenesten varsles dersom det er aktuelt å framstille vedkommende for varetektsfengsling, jf. påtaleinstruksen § 9-2 andre ledd.

7.3.3.2 Barneverntjenestens møteplikt

23 instanser, nærmere bestemt *Barne- og likestillingsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Aust-Agder tingrett, Konfliktrådet, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt, Politidirektoratet, Politijuristene, Kriminalomsorgen region øst, Kriminalomsorgen region sør, Kriminalomsorgen region nordøst, Bufetat, Barneombudet, Oppfølgingsteam Trondheim, Oslo kommune v/Byrådet, Bergen Kommune v/Byrådet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fellesorganisasjonen, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977 og Redd Barna, støtter utvalgets forslag om lovpålagt plikt for kommunens barneverntjeneste til å møte i fengslingsmøter etter å ha mottatt melding fra politiet. Dette begrunnes dels med at barneverntjenestens opplysninger vil kunne gi retten et bedre beslutningsgrunnlag, dels med at deltakelse vil bidra til å sikre at barneverntjenesten bringes raskt inn i saken og får vurdert barnets behov for tiltak.*

Politidirektoratet mener at tilstedeværelse av barnevernkompetanse i fengslingsmøtet, kan innebære at retten vil fatte fengslingskjennelser som bygger på et bedre grunnlag når det gjelder vurderingen av den unges totale situasjon. Videre vil det kunne sikre at den enkelte unge siktede ivaretas bedre i forbindelse med de tvangsmidler som blir besluttet. *Domstoladministrasjonen* påpeker at barneverntjenestens opplysninger vil være verdifulle når retten skal vurdere nødvendigheten

eller forholdsmessigheten av inngrepet og ved en eventuell vurdering av bruk av barnevernsinstitusjon som varetektssurrogat. Også *Barneombudet* peker på at deltagelse vil gjøre det lettere for retten å finne fram til gode løsninger for ungdommen som alternativ til varetektsfengsel.

Barneombudet er bekymret for at barnevernet per i dag ikke i tilstrekkelig grad involverer seg i forhold til ungdom som er i varetekt. *Norges Politilederslag* vil sikre at barnevernet håndterer den enkelte problemstilling og ikke minst gjennom sin opplysning til retten må synliggjøre det arbeidet som er gjort eller planlagt iverksatt. *Barne- og likestillingsdepartementet* mener at deltagelse vil bidra til å sikre at barneverntjenesten kommer inn og får vurdert barnets behov for tiltak fra barnevernet både under og i etterkant av varetekten. *Politi-juristene* anfører at dersom barnet har kommet i en situasjon hvor det siktes for et straffbart forhold, er det på det rene at det er behov for at barnevernet involveres og iverksetter de nødvendige tiltak.

Kriminalomsorgen region sør går noe lenger og mener at regelverket også bør forplikte barnevernet til å møte i ansvarsgrupper i fengslet, slik at man sammen kan vurdere muligheten for varetektssurrogat. Dette begrunnes med at situasjonen under rettsmøtet ofte ikke vil være egnet for slike vurderinger. Påtalemyndigheten er først og fremst opptatt av etterforskningsmessige hensyn, mens barnet, forsvarer og dommer ikke har tilstrekkelige kunnskaper om hvilke muligheter som foreligger. Region sør mener dessuten at plikten til å møte i fengslingsmøte også bør gjelde kriminalomsorgen.

Tre høringsinstanser uttrykker skepsis mot å pålegge barnevernet en møteplikt.

Riksadvokaten mener det ofte vil være hensiktsmessig at barnevernet møter, for slik å kunne gi informasjon om varetektssurrogater eller bistå dommeren med faglige vurderinger og råd. Riksadvokaten er imidlertid usikker på om det er behov for å lovfeste en obligatorisk møteplikt for barneverntjenesten. I alle tilfelle reises det spørsmål om en eventuell plikt muligens kan begrenses til tilfeller som gjelder de aller yngste lovbrøtterne.

Oslo Kommune v/Barne- og familieetaten understreker at ikke alle barn som fremstilles for varetektsfengsling er kjent for barneverntjenesten på forhånd. Det anføres at det ikke er rimelig ressursbruk dersom barneverntjenesten plikter å møte på fengslingsmøter for å uttale seg om barn de ikke kjenner til. Det foreslås at plikten til å møte kun gjelder for saker der barnet allerede er kjent for barneverntjenesten. Videre kan Barne-

og familieetaten ikke se at det vil være formålstjenlig at barneverntjenesten plikter å møte til eventuelle påfølgende fengslingsmøter. Siden fengslingsmøter for disse barna foreslås avholdt hver annen uke, vurderes det nærmest urealistisk å forvente at barneverntjenesten har noe ytterligere å bidra med dersom situasjonen ikke er endret eller når effekten av iverksatte tiltak ikke har vist seg. Barne- og familieetaten foreslår derfor at plikten til å møte begrenses til kun å gjelde det første fengslingsmøtet.

Fylkesmannen i Buskerud mener at fremfor å lovfeste en plikt for barneverntjenesten til å møte i fengslingsmøter, bør påtalemyndigheten i hver enkelt sak vurdere om barneverntjenesten skal trekkes inn. Først når påtalemyndigheten har foretatt en slik vurdering og kommet til at barneverntjenesten skal delta i fengslingsmøtet, bør barneverntjenestens plikt til å møte inntre.

7.3.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om en lovpålagt plikt for politiet til å varsle kommunens barneverntjeneste dersom det er aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år, kombinert med en plikt for den kommunale barneverntjenesten til å møte i fengslingsmøter og informere om behovet for, og arbeidet med, tiltak.

Selv om politiet allerede i dag er undergitt bestemmelser om, og har rutiner for, varsling til barnevernet, vil den foreslåtte lovendringen synliggjøre og kodifisere dagens praksis og skjerpe politiets varslingsplikt. Lovendringen vil dessuten sikre at barneverntjenesten bringes raskt i kontakt med barnet, slik at nødvendige undersøkelser gjøres, mulige varetektssurrogater vurderes, relevante tiltak iverksettes og at barnet får nødvendig oppfølging under varetekten. Departementet viser til FN's barnekonvensjon artikkel 3, som pålegger både domstoler og administrative myndigheter å la barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Den kriminelle aktiviteten kommer ofte i tillegg til andre omfattende problemer, for eksempel omsorgssvikt i hjemmet, skolefravall, rusproblemer eller psykiske problemer. Det er derfor viktig at de ulike instansene i hjelpeapparatet følger opp sine ansvarsområder når barnet kommer i en slik kritisk situasjon som fremstilling for varetekt er. Barnevernet har et ansvar for å medvirke til at barnets interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. § 3-2 i barnevernloven. Ved å innføre en møteplikt, tydeliggjøres barneverntjenestens ansvar overfor disse barna, samtidig som fortsatt involvering og oppfølging sikres og økt

samarbeid mellom politi og barneverntjenesten fremmes.

Departementet mener at det ikke kan være avgjørende for møteplikten hvorvidt barneverntjenesten kjenner det enkelte barnet på forhånd. Barneverntjenesten vil uansett kunne bistå dommeren med faglige vurderinger og råd og således gi retten et bedre beslutningsgrunnlag. I tillegg vil barneverntjenesten ha ansvar for å bistå barnet fremover. En sontring mellom barn som allerede er kjent for barneverntjenesten og andre barn, vil dessuten kunne innebære en vilkårlig forskjellsbehandling av barn i en vanskelig livssituasjon.

Møteplikten, som er foreslått i ny § 3-5 i barnevernloven, er en konsekvens av politiets melding om fengslingsmøte. Departementet antar at det som oftest er behov for at barneverntjenesten møter i flere enn det første fengslingsmøtet. Det legges til grunn at belastningen på barnet øker ved et lengre opphold i varetekt, og at behovet for omsorg øker tilsvarende. Det kan dessuten tenkes at det er kommet nye opplysninger om aktuelle tiltak, eller at barneverntjenesten har fått ytterligere kunnskap om barnet og dets behov i løpet av to uker. I den forbindelse nevnes at det vil kunne foretas en personundersøkelse av mindreårige i vareteksperioden, jf. kapittel 8 nedenfor. Departementet foreslår derfor at barneverntjenesten i utgangspunktet skal stille i hvert fengslingsmøte.

Retten kan imidlertid i enkelte saker gjøre unntak dersom barneverntjenestens tilstedeværelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Det kan for eksempel tenkes at retten finner saken tilstrekkelig opplyst etter første fengslingsmøte, og at barnet allerede får den hjelp barnevernet har ansvar for å gi. Det kan også være etablert kontakt mellom straffesakens parter og barnevernet ved bruk av videokonferanser eller telefonmøter, slik at formålet med bestemmelsen er oppfylt uten barnevernets tilstedeværelse i alle fengslingsmøter. Rettens avgjørelse fattes ved beslutning, jf. straffeprosessloven § 53.

Departementet foreslår videre at barneverntjenesten pålegges en plikt til å uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Barneverntjenesten skal blant annet gi retten sin vurdering av om tiltak i barnevernet er aktuelt som varetektssurrogat, og eventuelt redegjøre for status i arbeidet med å finne et egnet tiltak. Dette vil være med på å sikre en reell vurdering fra barneverntjenestens side. Departementet forutsetter at det samarbeides internt på

de enkelte nivåer i barneverntjenesten i dette arbeidet.

Barnevernansatte har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e, jf. barnevernloven § 6-7. Departementet legger til grunn at barneverntjenesten vil kunne gi en *generell* redegjørelse om mulige tiltak, herunder varetektssurrogater, uten å bryte taushetsplikten etter barnevernloven. En *individuell* vurdering av tiltak som kan være aktuelle i den konkrete saken, synes imidlertid å forutsette at barneverntjenesten, direkte eller indirekte, gir opplysninger om det enkelte barnet. Allerede den omstendighet at det foreligger en barnevernsak, vil i prinsippet være undergitt taushetsplikt. Barneverntjenesten vil derfor normalt ikke kunne gi opplysninger som innebærer at de har kunnskaper om en person.

I andre saker enn barnevernsaker innebærer taushetsplikten etter barnevernloven § 6-7 første og annet ledd, at ansatte i barneverntjenesten bare kan gi forklaring til retten enten etter samtykke fra de som har krav på taushet, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, eller etter fritak fra taushetsplikt etter straffeprosessloven § 118 første ledd. For personer med taushetsplikt etter barnevernloven er myndigheten til å gi slikt fritak delegert fra Barne- og familiedepartementet til fylkesmannen, jf. delegasjon ved rundskriv I - 8/82 og ved forskrift 14. januar 1994. Samtykke fra fylkesmannen kan bare nektes når det å gjøre taushetsbelagt informasjon kjent vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighet. Dersom fylkesmannen ikke finner å kunne fritta den ansatte, kan retten ved kjennelse likevel beslutte at vedkommende skal uttale seg, jf. straffeprosessloven § 118 annet ledd. Departementet legger til grunn at barneverntjenestens avgivelse av opplysninger om barnet og redegjørelse for aktuelle individuelle tiltak, som regel vil være til gunst for barnet, og at det derfor sjelden vil være adgang til å nekte fritak. Departementet henviser til artikkel 3 i FNs barnekonvensjon som pålegger alle offentlige og private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer å ha barnets beste som et grunnleggende hensyn. Ved anvendelsen av prinsippet om barnets beste skal det tas utgangspunkt i det enkelte barnets behov og forutsetninger.

Departementet vil i tillegg presisere at det er viktig at barneverntjenesten vurderer om det kan oppnås samtykke til å dele informasjon med retten fra den opplysningen gjelder. Dette kan legge til rette for en best mulig oppfølging av det enkelte barn som befinner seg i en svært utsatt situasjon.

Departementet foreslår at det henvises til straffeprosessloven § 118 i straffeprosessloven § 183 nytt tredje ledd og barnevernloven § 3-5 om barneverntjenestens deltagelse i fengslingsmøter, slik at bestemmelsen om fritak fra barneverntjenestens taushetsplikt gjelder tilsvarende. Forklaringen gis som regel for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt, jf. straffeprosessloven § 117 annet ledd.

7.4 Vilkår for varetektsfengsling

7.4.1 Gjeldende rett

Varetektsfengsling er, i likhet med pågrepelse, et straffeprosessuelt tvangsmiddel som innebærer frihetsberøvelse. I straffeprosessloven § 184 annet ledd slås det fast at varetektsfengsling kan besluttes dersom vilkårene etter §§ 171, 172 eller 173 annet ledd er til stede og formålet ikke kan oppnås ved tiltak etter § 188. Sistnevnte bestemmelse regulerer alternativer til fengsling, herunder sikkerhetsstillelse og plassering i institusjon. Også påtaleinstruksen § 9-4 slår fast at det alltid må vurderes om fengslingssurrogater kan benyttes i stedet for pågrepelse eller begjæring om varetektsfengsling.

Særregelen i § 174 gjelder tilsvarende, jf. § 184 annet ledd annet punktum, noe som innebærer at personer under 18 år ikke bør varetektsfengsles med mindre det er ”særlig påkrevd”. Vilkaene for pågrepelse og varetektsfengsling er således i stor grad sammenfallende, og det vises derfor til punkt 7.1.1 om pågrepelse hva angår gjeldende rett.

Dersom det er grunn til å anta at saken vil bli avgjort ved påtaleunndlatelse, forelegg eller betinget dom, bør vedkommende ikke begjæres varetektsfengslet uten at det anses særlig påkrevd, jf. påtaleinstruksen § 9-3. Slike reaksjonsformer er i praksis særlig aktuelle for de yngste lovbrysterne.

7.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at varetekt overfor barn bare blir brukt i et fåtall av de tilfeller hvor barn begår lovbrudd. Varetekt blir i hovedsak benyttet der barn har begått svært alvorlig kriminalitet og gjerne der barnet er inne i en destruktiv spiral med stadig nye og alvorlige lovbrudd. I mange tilfeller har lovbruddene nær tilknytning til rus og psykiske problemer, noe som vil kunne innebære at barna kan utgjøre en fare for seg selv eller andre.

Utvalget uttaler at selv om hensynet til barnets beste kan tilsi at det ikke gjøres inngrep i barnets

frihet, kan andre hensyn som begrunner varetektsfengsling veie tyngre. Hensynet til etterforskningen kan tilsi at varetekt tas i bruk for å hindre bevisforspillelse eller at flere involverte får anledning til å snakke med hverandre. Varetektsfengslingen kan også være begrunnet i hensynet til gjennomføringen av straffesaken eller hensynet til å unngå ny kriminalitet. Disse hensynene kan kreve at barnet undergis restriksjoner og begrensninger i sin bevegelsesfrihet. I helt spesielle saker kan varetekt også brukes for å unngå utrygghet eller å støtte allmennhetens rettsfølelse, for eksempel ved alvorlig gjengkriminalitet, voldskriminalitet eller narkotikaforbrytelser.

Utvalget konkluderer med at det fortsatt er nødvendig fortsatt å kunne varetektsfengsle barn.

7.4.3 Høringsinstansenes syn

28 høringsinstanser har uttalt seg om bruk av varetektsfengsling overfor barn. Av disse gir elleve instanser eksplisitt uttrykk for at de er enige med utvalget i at det fortsatt bør være anledning til å varetektsfengsle barn, nærmere bestemt *Riksadvokaten, Domstoladministrasjonen, Politijuristene, Hordaland politidistrikt, Søndre Buskerud politidistrikt, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region nord, Bufetat og Oppfølgingsteam Trondheim*. Dette begrunnes dels med lovbruddets grovhet, dels med at den enkelte unges adferd kan utgjøre en trussel mot vedkommende selv eller andre og dels med hensynet til å hindre bevisforspillelse eller gjentakelse.

Riksadvokaten peker på at det er tilfeller der varetektsfengsling kan være eneste utvei til å stoppe utagerende og aggressiv atferd eller der hensynet til etterforskningen av alvorlige lovbrudd gjør fengsling nødvendig. *Politidirektoratet* mener at enkelte unge har et adferdsmønster som gjør det nødvendig å bruke disse tvangsmidlene, ikke minst for å beskytte de unge gjerningspersonene mot konsekvensene av egne handlinger. *Politijuristene* påpeker at det ikke er ukjent at barn blir siktet for å ha begått alvorlig kriminalitet, og at hensynet til å hindre bevisforspillelse og/eller gjentakelse taler for at det gjøres et inngrep i barnets frihet.

Kun én instans, *Juss-Buss*, stiller seg negativ til bruk av varetektsfengsling overfor barn. Flere instanser gir imidlertid, på ulike måter, uttrykk for at bruken av varetektsfengsling overfor barn må være begrenset. *Foreningen for fangers pårørende, Kontaktutvalget for innvandrerdømme og Barne- og likestillingsdepartementet* mener at slik

varetektsfengsling ”bør unngås” eller ”i størst mulig grad må unngås”. *Bufetat* og *Barneombudet* gir uttrykk for at varetektsfengsling skal benyttes henholdsvis ”unntaksvis og i særlige tilfeller” og ”i ekstraordinære tilfeller”. *Norges politilederslag* mener at varetektsfengsling må brukes ”som siste utvei”. *Politidirektoratet* støtter bruk av tvangsmeddelet ”unntaksvis” og ”når det ikke finnes andre alternativer”. *Søndre Buskerud politidistrikt* mener det må være en forutsetning at fengsling bare brukes ”i de alvorligste sakene”. *Kriminalomsorgen region nord* mener at en må søke å begrense bruken til når det er ”helt nødvendig ut fra en sikkerhetsmessig vurdering”.

Advokatforeningen er av den oppfatning at varetektsfengsling av barn bør brukes ”i minst mulig grad og bare som absolutt siste mulige utvei”. Foreningen mener at bruk av varetekt for barn under 18 år bør forutsette kvalifisert mistanke, og reserveres for de mest alvorlige straffbare handlinger hvor behovet for samfunnsvern veier tyngst. Det bør kreves strafferamme på fengsel i seks år, eller overtredelse av bestemte straffebud, for eksempel av straffeloven §§ 227 - 229, § 196 og tilsvarende bestemmelser som verner om liv og helse. Overtredelse av straffeloven § 228 første ledd bør ikke være tilstrekkelig.

7.4.4 Departementets vurdering

Varetektsfengsling innebærer frihetsberøvelse uten at skyldspørsmålet er avgjort og dom avsagt. Dette er et svært inngripende tiltak, der den fengslede avstenges fra sitt normale liv. Varetektsoppholdet kommer gjerne uten forutgående varsel, slik at en ikke har anledning til å forberede familien eller tilpasse skolegang eller arbeidssituasjon. Isolasjon og usikkerhet knyttet til fengslings lengde kan medføre store fysiske og psykiske belastninger for den fengslede. Det legges til grunn at belastningene vil kunne være enda større for et barn, hvis modenhet og tidsperspektiv avviker fra voksnes. Et opphold av samme varighet i en fengselsanstalt vil normalt oppleves mye lengre for et ungt enn et eldre menneske.

Hensynet til etterforskningen vil imidlertid kunne tilsi at varetekt tas i bruk for å hindre bevisforspillelse, unndragelse eller gjentakelse av straffbare handlinger. Det er dessuten eksempler på at barn er siktet for svært alvorlige lovbrudd, og dette taler for at det kan være nødvendig å gjøre slikt inngrep i barns frihet, både for å unngå å støte allmennhetens rettsfølelse og for å verne samfunnet og den enkelte. Departementet har ikke kunnet se bort fra eksempler på at svært

unge lovbrøyttere har utført grufulle handlinger, herunder drap. Det kan også tenkes tilfeller der fengslingen er nødvendig av hensyn til barnet, for å unngå at det er til skade for seg selv. Departementet mener på denne bakgrunn at varetektsfengsling fortsatt må kunne benyttes som tvangsmiddel overfor barn under 18 år.

Det kan imidlertid være aktuelt å fastsette strengere vilkår for å varetektsfengsle barn enn det som gjelder ved pågripelse. I dag gjelder som nevnt tilsvarende vilkår for varetektsfengsling av personer under 18 år som ved pågripelse, nærmere bestemt at det må være ”særlig påkrevd”. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å erstatte henvisningen i § 184 annet ledd annet punktum til vilkåret i § 174, med en selvstendig og strengere bestemmelse. Departementet foreslår å begrense varetektsfengsling av barn til tilfeller der det er ”tvingende nødvendig” å gripe inn med slikt tvangsmiddel.

Det kan i denne sammenheng nevnes at det i flere av de nordiske landene er strengere krav for å varetektsfengsle barn enn voksne. Etter svensk rett kan barn under 18 år bare varetektsfengsles dersom det foreligger ”synnerlige skäl”, jf. punkt 6.1.2 ovenfor. Den som på grunn av alder, helsetilstand eller annen liknende omstendighet kan lide alvorlig mén av varetektsfengslingen, kan dessuten bare varetektsfengsles dersom det er åpenbart at betryggende overvåkning ikke kan ordnes. Også i Finland er det et vilkår for varetektsfengsling at dette ikke er urimelig av hensyn til den mistenktes alder, jf. punkt 6.3.2 ovenfor. På Island kan barn ikke varetektsfengsles med mindre det er åpenbart at andre mindre inngripende tiltak, som for eksempel opphold på sykehus eller institusjon, ikke er egnet til å oppnå formålet, jf. punkt 6.4.2 ovenfor.

Det følger allerede av Norges konvensjonsforpliktelse at både bruk av pågripelse og fengsling skal begrenses til tilfeller der dette er siste utvei, jf. punkt 7.1.1 ovenfor. Ordlyden tilsier at pågripelse og varetektsfengsling bare kan skje hvor andre alternative tiltak ikke kan benyttes. En slik forståelse av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b er også lagt til grunn av Barnekomiteen, jf. Generell kommentar nr. 10 punkt 28 a. I Rt. 2004 s. 1655 slo Høyesteretts kjæremålsutvalg fast at det er samsvar mellom straffeprosesslovens vilkår om at pågripelse og fengsling skal være ”særlig påkrevd” og barnekonvensjonens artikkel 37 bokstav b. Det kan derfor stilles spørsmål om en innstramming i vilkårene for varetektsfengsling innebærer noen realitetsendring fra dagens situasjon. Til dette vil departementet bemerke at formålet

med lovendringen i første rekke er å tydeliggjøre at terskelen for å varetektsfengsle et barn skal være høy, for slik å unngå at barn utsettes for dette inngripende tvangsmiddelet i større grad enn nødvendig. Vilkåret vil innebære et absolutt krav om at det ikke finnes noe alternativ til varetektsfengsling.

Dersom en slik synliggjøring viser seg ikke å ha tilstrekkelig effekt, vil det kunne være aktuelt å vurdere andre lovendringer. Dette kan være for eksempel å begrense varetektsadgangen til nærmere bestemte lovbrudd eller til tilfeller der det er begått lovbrudd med en høyere strafferamme enn dagens terskel, eventuelt å begrense fengslingsgrunnene.

7.5 Pågripelse og varetektsfengsling av barn under 16 år

7.5.1 Gjeldende rett og historisk bakgrunn

Straffeprosessloven § 174, jf. § 184 annet ledd annet punktum fastsetter som nevnt at personer under 18 år ikke bør pågripes eller varetektsfengsles hvis det ikke er særlig påkrevd. Påtaleinstruksen § 9-2 fastsetter dessuten at overfor personer under 16 år bør det i stedet for fengsling forsøkes andre tiltak, for eksempel midlertidig plassering i egnet institusjon under barnevernet. I NOU 2002: 4 - *Ny straffelov delutredning VII* foreslo Straffelovkommisjonens flertall et forbud mot pågripelse og varetektsfengsling av lovbrøtere under 16 år. Dette ble begrunnet med at sterke hensyn talte mot å sette 15-åringer i fengsel, at det dreide seg om svært få tilfeller i året og at behovet for fengsling som ledd i kriminalitetsbekjempelse derfor var minimalt. Straffelovkommisjonens mindretall mente at det i unntakstilfeller var behov for å kunne pågripe og eventuelt fengsle 15-åringer, for eksempel meget aktive lovbrøtere med sterkt avvikende atferd som kunne innebære en fare både for dem selv og andre. Mindretallet fikk støtte av de fleste høringsinstansene, og departementet konkluderte i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 19.4.6.4 med at det var behov for å beholde en begrenset adgang til å pågripe og varetektsfengsle også barn under 16 år.

Regjeringen gjentok imidlertid forslaget fra Straffelovkommisjonens flertall om et fullstendig forbud mot pågripelse og varetektsfengsling av 15 åringer i St.meld. nr. 20 (2005–2006) punkt 5.1.1.1, og refererte flertallets begrunnelse:

”Selv om det ikke har vært mulig å få pålitelig statistisk materiale, er det på det rene at det dreier seg om svært få tilfeller i året. Behovet for fengsling som ledd i kriminalitetsbekjempelse er derfor minimalt. De hensynene som sterkt taler mot bruk av fengsel overfor unge mennesker, bør da være avgjørende. De samme hensynene som begrunner en regel om forbud mot varetektsfengsling, tilsier også at forbudet omfatter pågripelse, som jo ellers kan innebære opphold i arrest eller fengselscelle i opptil et par døgn. Forslaget vil ikke medføre at politiet står helt uten virkemidler overfor denne aldersgruppen. Det vil være adgang til innbringelse etter politiloven § 8, blant annet ved forstyrrelser av den offentlige ro og orden. Og etter politiloven § 13 andre ledd kan politiet gripe inn overfor barn som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for deres helse eller utvikling.”

I Innst. S. nr. 64 (2006-2007) ga medlemmene fra to av partiene som utgjorde justiskomiteens flertall, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, uttrykk for at varetekt ikke var et egnet tvangsmiddel for 15-åringer, og det ble her vist til begrunnelsen gitt i delutredning VII side 467. Disse medlemmene mente at det måtte etableres egne varetektslignende tiltak for denne gruppen som kunne hindre rømming, gjentakelsesfare eller bevisforspillingsfare. Det kunne imidlertid ikke foretas en lovendring om et fullstendig pågripelses- og varetektsforbud for lovbrøtere under 16 år før en hadde et alternativ som ivaretok hensynet til samfunnets sikkerhet.

Flertallets medlemmer fra Høyre støttet ikke forslaget om et absolutt forbud mot å pågripe og fengsle personer under 16 år, og viste til at både Politidirektoratet og Politiets Fellesforbund hadde gått imot forslaget. Disse medlemmene mente regjeringens forslag i praksis var å snikinnføre en ny kriminell lavalder og mente dette vil sende gale signaler. De understreket at politiets mulighet til å pågripe ved alvorlig kriminalitet som drap mv., måtte sikres. Dagens kriminelle lavalder måtte stå fast og være reell. Erfaringer fra politiet viste dessuten at kriminelle gjenger grovt utnyttet mindreårige, og konsekvensene av forslaget ville være økt press mot disse barna. Dersom det kategorisk ikke var mulighet for å varetektsfengsle, ville det i tillegg kunne skape problemer for etterforskningen med hensyn til bevissikring mv. Det ble også vist til at politiets mulighet for tydelig grensesetting fra fylte 15 år var viktig i forebyggingssøyemed.

7.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen særregler for lovbrutere under 16 år, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.2.1. Utvalget advarer mot en fullstendig overføring av ansvaret for varetektsfengsling til barneverntjenesten, og det har ikke vurdert dette spørsmålet annerledes når det gjelder 15-åringene.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Politijuristene* som har uttalt seg om spørsmålet. Foreningen mener at det ikke er formålstjenlig med en egen regel for barn under 16 år og viser til at dette virkemiddelet i dag bare benyttes i den utstrekning det er absolutt nødvendig.

7.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener, etter ny vurdering og i samsvar med utvalgets forslag, at det er behov for å beholde en begrenset adgang til å pågripe og varetektsfengsle barn under 16 år. I vurderingen er det lagt vekt på politiets og påtalemyndighetens mulighet til å benytte tvangsmidler når denne gruppen begår svært alvorlig kriminalitet. Selv om lovbruteren er ung, kan det være nødvendig å bruke tvangsmidler for å hindre gjentakelse av alvorlige straffbare handlinger, bevisforspillelse eller unndragelse fra straff.

Et grunnkrav for å bruke tvangsmidler er at inngrepet ikke er uforholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a. Som Straffelovkommisjonen peker på, vil pågripelse og fengsling av 15-årige lovbrutere ofte være uforholdsmessig. Adgangen vil bare være åpen i et fåtall alvorlige saker hvor behovet for å fengsle er særlig stort.

Departementet legger også vekt på bestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 46 annet ledd annet punktum, som foreskriver at skadelige virkninger av fengslingen skal forebygges. Kravet medfører at fengsling av unge lovbrutere må gjennomføres på en måte som tar tilstrekkelig hensyn til lovbruterens unge alder og behovet for blant annet oppfølging og tilrettelegging.

Det legges videre vekt på at straffeprosessloven § 188 annet ledd åpner for at frihetsberøvelsen kan gjennomføres utenfor fengsel. Retten kan som et alternativ til fengsling (såkalt varetektsurrogat) treffe beslutning om at den unge lovbruteren skal plasseres i en egnet institusjon eller i kommunal boenhet. Vilkåret er at institusjonen eller kommunen samtykker.

Videre er det en risiko for at en lovendring vil kunne medføre at ungdom ved gjengkriminalitet blir presset til å begå lovbrudd med argumentasjonen at de ikke risikerer pågripelse eller varetekt. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å videreføre dagens begrensede adgang til å pågripe og fengsle barn under 16 år, med de endringer som foreslås foran.

7.6 Varetektsfengslingens varighet

7.6.1 Gjeldende rett

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b annet punktum at pågripelse, frihetsberøvelse og fengsling bare skal benyttes for et kortest mulig tidsrom. FNs Barnekomité har gitt følgende anbefaling om varetektsfengslingens lengde i Generell kommentar nr. 10 punkt 80-83:

”80. Komiteen har med uro merket seg at barn i mange land vansmekter i varetekt i måneder og til og med år, noe som innebærer en grov krenkelse av konvensjonens artikkel 37 bokstav b). [...] Varetektsfengslingens varighet skal begrenses ved lov og være gjenstand for regelmessig vurdering.

81. Komiteen anbefaler partene å sørge for at barn kan løslates fra varetekt så snart som mulig, om nødvendig på bestemte vilkår. [...]

82. Ethvert barn som er fratatt friheten, har rett til [...] å få en rask avgjørelse i saken.

83. Ethvert barn som blir arrestert og interneret, skal få sin sak prøvd for en kompetent myndighet, som innen 24 timer skal vurdere om frihetsberøvelsen (og eventuell fortsatt frihetsberøvelse) er i henhold til loven. Komiteen anbefaler også partene å sørge for, gjennom strenge lovbestemmelser, at en slik vurdering blir gjort regelmessig, fortrinnsvis annenhver uke. Dersom en løslatelse av barnet, f.eks. på vilkår av at han/hun gjennomgår et alternativt tiltak, ikke er mulig, skal barnet siktes formelt for den lovovertrædelsen han/hun er beskyldt for, og saken skal bringes inn for en domstol eller en annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettslig instans, senest 30 dager etter at barnet ble satt i varetekt. Komiteen, som er kjent med at rettsforhandlinger ofte blir utsatt, og gjerne mer enn én gang, ber innstendig om at partene vedtar de lovbestemmelser som er nødvendig, for å sikre at retten

eller dommeren, eller en eventuell annen kompetent instans, treffer en endelig avgjørelse i saken senest seks måneder etter at siktelsen ble tatt ut.”

Til tross for at straffeprosessloven ikke inneholder bestemmelser som direkte regulerer varetektsfengslingens lengde, fremgår det av flere bestemmelser at barn ikke bør holdes varetektsfengslet for lengre tidsrom.

Tiltalspørsmålet skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt og senest innen seks uker etter at barnet er å anse som mistenkt, jf. straffeprosessloven § 249 første og annet ledd. Fristen er imidlertid ikke absolutt, og tiltale kan tas ut senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig. Det er i forarbeidene gitt uttrykk for at det bør være adgang til fristforlengelse i unntakstilfeller, da også saker med unge lovbrytere kan være kompliserte og tidkrevende, jf. Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) side 36.

Videre følger det av straffeprosessloven § 275 annet ledd at dersom siktede var under 18 år på handlingstidspunktet skal hovedforhandling berammes innen to uker, og begynne senest seks uker etter at saken kom inn for tingretten. I ankesaker er fristen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til hovedforhandling. Ved overskridelse må påtalemyndigheten opplyse retten om grunnen og denne må nedtegnes i rettsboken, jf. § 275 tredje ledd.

Varetektsfengsling forut for hovedforhandling i første instans skal etter dette i utgangspunktet ikke vare i mer enn 12 uker. Lengden skal dessuten være innenfor de grenser som trekkes opp i internasjonale konvensjoner, jf. EMK artikkel 5 nr. 3 (“hovedforhandling innen rimelig tid”), SP artikkel 9 nr. 3 (“rettergang innen rimelig tid”) og barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b (“for et kortest mulig tidsrom”). Det finnes imidlertid eksempler på barn som har sittet lenger i varetekt enn 12 uker, da fristene som nevnt ikke er absolutte. Tall fra 2010 viser at 41 prosent (14 personer) satt opp til 15 dager, ca. 60 prosent (20 personer) satt opp til én måned. Tre personer, hvorav to var 17 år og en 16 år, satt så lenge som 94, 117 og 119 dager.

Beslutter retten å fengsle den siktede, fastsetter den en bestemt tidsfrist for fengslingen, jf. straffeprosessloven § 185 første ledd. Fristen skal være så kort som mulig og ikke overstige fire uker, og den kan bare forlenges med inntil fire uker om gangen. Dette skal sikre at nødvendigheten av fortsatt fengsling blir prøvd med jevne mel-

lomrom. Heller ikke denne regelen er absolutt, da retten kan sette en lengre frist dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving vil være uten betydning. Dette kan særlig være aktuelt i saker der etterforskningen er komplisert og tidkrevende, for eksempel drapssaker. Adgangen til å fravike hovedregelen om fristens lengde er imidlertid forutsatt å være meget snever, jf. Rt. 1991 side 838, ettersom det i de fleste saker er rimelige utsikter til at saken kan komme i en ny stilling etter fire uker.

7.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at bruk av varetekt overfor barn i størst mulig grad må begrenses, og at det er aktuelt med lovendringer for å oppnå dette. Til tross for at adgangen til å varetektsfengsle barn etter straffeprosessloven og internasjonale konvensjoner er snever, ses eksempler på at barn varetektsfengsles for lang tid. Utvalget mener at det kun i unntakstilfeller er grunn til å benytte langvarig varetekt for barn. Utvalget ønsker imidlertid ikke å foreslå en absolutt grense for bruk av varetekt overfor barn, av frykt for at fristen vil kunne oppfattes som en legitimering av fengsling i lengre perioder enn det som benyttes i dag.

Utvalget ønsker i stedet å skjerpe kravene til prøvingen av varetektsfengslingen, for slik å ha oppmerksom på at varetekt i størst mulig grad skal unngås når det gjelder barn. Utvalget foreslår at vilkårene for fortsatt bruk av varetektsfengsling, herunder forholdsmessigheten av fortsatt varetektsfengsling, skal prøves hver annen uke, jf. forslag til endring i straffeprosessloven § 185. Ved hyppig prøving av om varetektsfengsel fortsatt skal benyttes, ønsker utvalget å sørge for en stadig påminnelse både til påtalemyndigheten og domstolen om at varetektstiden skal gjøres kortest mulig. De hyppige prøvingene vil, etter utvalgets oppfatning, legge press på påtalemyndigheten til å prioritere saken. Ved at barnevernet er pliktig til å møte til fengslingsmøtet, vil forslaget også kunne legge press på barneverntjenesten for å finne alternative løsninger.

7.6.3 Høringsinstansenes syn

13 instanser, herunder *Barne- og likestillingsdepartementet*, *Domstoladministrasjonen*, *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgen region sør*, *Kriminalomsorgen region nordøst*, *Barneombudet*, *Oppfølgingsteam Trondheim*, *Bergen kommune ved Byrådet*, *Foreningen for fangers pårørende*, *Juss-*

Buss, Forsvarergruppen av 1977, Redd Barna og Advokatforeningen, støtter utvalgets forslag om at varetektsfengsling av barn skal prøves hver annen uke. *Kriminalomsorgen region øst* begrunner dette med at belastningen for denne gruppen ved bruk av varetekt er så stor at en må søke å redusere bruken både gjennom å presse på fortgang i saken og gjennom å skaffe varetektsalternativer. *Redd barna* påpeker at forslaget følger opp anbefalinger fra FNs barnekomité og mener det er grunn til å tro at påtalemyndigheten vil føle et press på etterforskningen, som igjen kan medføre en raskere avklaring av saken og korte ned på tiden i varetekt. Også *Advokatforeningen* antar at lovendringen vil kunne sikre at barn ikke sitter unødig varetektsfengslet og at politi og påtalemyndighet prioriterer etterforskning i saker som gjelder barn.

Riksadvokaten har ingen innvendinger mot lovendringen, men mener at det bør åpnes for å gjøre unntak i særlige tilfeller. *Søndre Buskerud politidistrikt* mener den foreslåtte lovendringen sikrer fremdrift i etterforskningen, men at regelen for så vidt skulle være unødvendig idet varetektsfengsling ikke under noen omstendigheter skal benyttes dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt.

Tre instanser, *Norges politilederslag, Asker og Bærum politidistrikt* og *Hordaland statsadvokatembeter*, er uenige i utvalgets forslag om prøving av varetektsfengsling hver annen uke. *Norges politilederslag* mener at det vil kunne virke hemmende for sakens raske ferdigstilling og kvalitet å gjennomføre så hyppige fengslingsmøter. Det antas videre at barn som oppfyller vilkår til fengsling befinner seg i en slik situasjon at det neppe vil ta skade av fengslingsperiode på eksempelvis fire uker - snarere tvert i mot. *Asker og Bærum politidistrikt* antar at økt ressursbruk for politiet ved hyppige fengslinger i liten grad vil påvirke antall dager barn vil sitte i varetekt. Det vises til dagens situasjon hvor retten i hvert fengslingsmøte vurderer forholdsmessigheten ved varetektsfengsling, herunder tar i betraktning alder i forhold til lengden av fengslingsperioden. Også *Hordaland statsadvokatembeter* påpeker at hensynet til lav alder blir håndtert på en god måte allerede i dag, og at fengslingsfristen regelmessig settes kortere enn to uker.

To instanser, *Kriminalomsorgen region sør* og *Juss-Buss*, mener at det bør oppstilles en absolutt grense for hvor lenge barn kan varetektsfengsles, og *Kriminalomsorgen region sør* anfører at det bør være plikt til å benytte en annen egnet institusjon etter to måneder.

7.6.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det neppe er hensiktsmessig å foreslå en absolutt grense for bruk av varetekt for barn. Det vil kunne være behov for en helhetlig vurdering i den enkelte sak. Dessuten er det en fare for at fristen vil kunne oppfattes som en legitimering av fengsling i lengre perioder enn det som benyttes i dag.

Departementet støtter også utvalgets forslag om at vilkårene for fortsatt bruk av varetektsfengsling, herunder forholdsmessigheten av fortsatt varetektsfengsling, skal prøves hver annen uke. Hyppige prøvinger av varetektsfengslingsberettigelse vil sikre at politiet og påtalemyndigheten prioriterer etterforskning i saker som gjelder barn, og at barnet ikke sitter unødig lenge varetektsfengslet.

Belastningen på barn i varetekt må antas å være så vidt stor at bruken av slik frihetsberøvelse bør begrenses så mye som mulig. Forslaget følger dessuten opp anbefalingen fra FNs barnekomité, jf. Generell kommentar nr. 10 punkt 83. For øvrig kan det nevnes at det i Sverige er et generelt vilkår at varetektsfengslingsberettigelse prøves hver fjortende dag.

Departementet mener at det ikke er ønskelig med en unntaksregel om lengre frist dersom fornyet prøving ”vil være uten betydning”, slik Riksadvokaten foreslår. Det er en fare for at unntaksregelen, som kun er ment å være en sikkerhetsventil, ville benyttes hyppigere enn det gjøres i dag, slik at endringen av tidspunktet for prøving av fengslingen fra hver fjerde til hver annen uke ikke blir reell.

7.7 Innholdet i varetektsfengsling

7.7.1 Innledende bemerkninger

Barnekomiteen uttaler i Generell kommentar nr. 10 punkt 89:

“Komiteen ønsker å understreke at bl.a. følgende prinsipper og regler må overholdes i alle saker der det er snakk om frihetsberøvelse: Det fysiske miljøet og lokalitetene skal være i samsvar med formålet med plasseringen av mindreårige i en slik institusjon, som er å rehabilitere dem, og det skal tas behørig hensyn til deres behov for privatliv, sansemessige stimuli, anledning til å omgås jevnaldrende, og til å delta i sport, fysiske aktiviteter, kunstnerisk virksomhet og fritidsaktiviteter. Ethvert barn som er i skolealder, har rett til undervisning

som er tilpasset barnets behov og evner, og som er lagt opp med henblikk på å forberede barnet på å komme tilbake til samfunnet. I tillegg skal alle barn, i den grad det er relevant, få yrkesopplæring på områder der de har mulighet til å finne seg arbeid etter endt opphold [...].”

Norsk rett inneholder ikke særregler rettet spesielt mot unge lovbrytere, verken om plassering i varetekt eller gjennomføring av straff. Unge under 18 år kan plasseres sammen med voksne innsatte, og varetektsinnsatte kan plasseres sammen med domsinnsatte. Dette er blant annet begrunnet i prinsippet om at innsatte så langt det er mulig skal sitte fengslet i nærheten av hjemstedet, for å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med familien og nærmiljøet (nærhetsprinsippet). Dersom varetektsinnsatte under 18 år ikke skulle plasseres sammen med voksne, samtidig som nærhetsprinsippet også skulle ivaretas, ville de risikere å sitte alene.

Behandling av varetektsinnsatte er regulert i straffegjennomføringsloven kapittel 4. Fengselet skal håndheve de forbud eller kontrolltiltak (restriksjoner) retten eller påtalemyndigheten har fastsatt, og kan ikke endre eller lempe på disse uten forhåndsgodkjennelse. Varetektsinnsatte som er ilagt restriksjoner etter straffeprosessloven § 186 eller § 186 a har ikke anledning til å delta i fellesskap eller aktiviteter med andre innsatte, jf. straffegjennomføringsloven § 52. Varetektsinnsatte uten restriksjoner skal behandles på lik linje med domsinnsatte, jf. forskrift 22. februar 2002 nr. 183 § 4-3. De skal, til tross for at det etter straffegjennomføringsloven § 49 ikke foreligger aktivitetsplikt, motiveres til deltagelse i fellesskap og aktiviteter. Skadelige virkninger av fengslingen skal så vidt mulig forebygges, jf. straffegjennomføringsloven § 46 første ledd. Det følger av straffegjennomføringsloven § 18 at kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak er likestilt, jf. forskriften § 3-12.

Utvalget har beskrevet en rekke tiltak de mener vil ivareta barns særlige behov ved varetektsfengsling bedre enn dagens system. Utvalget vektlegger at barn som sitter i varetekt, skal prioriteres for alle typer tiltak. Dersom de er rettighetselever, skal det gis tilbud om skolegang. For øvrig skal de prioriteres for arbeid, programvirksomhet og andre tiltak, herunder trening, lufting mv. for å unngå skadevirkninger av varetektsoppholdet. Utvalget anbefaler at barn i varetekt for-

trinnsvis bør sitte i felleskapsavdelinger. Utvalget peker videre på at det bør oppnevnes kontaktbetjent så raskt som mulig og at det må undersøkes om barnet har behov for en individuell plan. Utvalget mener det er naturlig at forvaltningen vurderer hvorvidt dette bør innarbeides i de relevante forskrifter eller retningslinjer og foretar de nødvendige endringer.

Nedenfor drøftes enkelte konkrete problemstillinger knyttet til innholdet i varetektsfengslingen som vil kunne fordre lovendringer.

7.7.2 Kontakt med familien

7.7.2.1 Gjeldende rett

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c annet punktum at barnet ”skal ha rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, unntatt under særlige omstendigheter”. Unntaket ”under særlige omstendigheter” er i den engelske teksten formulert som ”save in exceptional circumstances”. Ordlyden taler for at dette er et snevert unntak. Bestemmelsen må leses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 3 (1). Stabil og god familiekontakt er et viktig moment i vurderingen av hva som er ”barnets beste”. Også dette tilsier at ”særlige omstendigheter” må tolkes strengt.

I norsk rett kan varetektsfanger, også mindreårige, ilegges brev- og besøksforbud ”i den utstrekning hensynet til etterforskningen i saken tilsier det”, jf. straffeprosessloven § 186. Bestemmelsen må tolkes i lys av våre internasjonale forpliktelser, og ved motstrid vil barnekonvensjonen gå foran straffeprosesslovens bestemmelser, jf. menneskerettsloven § 3.

7.7.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det er i strid med barnekonvensjonen å ilegge barnet brev- og besøksforbud, og foreslår at behovet for avskjerming avhjelpes ved bruk av brev- og besøkskontroll. Utvalget foreslår på den bakgrunn at det ikke skal kunne benyttes brev- og besøksforbud overfor nær familie der siktede er under 18 år, jf. utvalgets forslag til endring av straffeprosessloven § 186.

Utvalget foreslår også at kriminalomsorgen kan gi reisestøtte til barnets familie slik at familie eller nærmeste pårørende kan komme på besøk der barnet er plassert i varetekt. Det foreslås at denne regelen gjelder tilsvarende for barn som soner en ubetinget fengselsstraff.

7.7.2.3 Høringsinstansenes syn

Elleve høringsinstanser støtter utvalgets forslag om at det ikke skal kunne benyttes brev- og besøksforbud overfor nær familie når siktede er under 18 år, nærmere bestemt *Barne- og likestillingsdepartementet, Norges politilederslag, Vestfold politidistrikt, Kriminalomsorgen region Sør, Data-tilsynet, Barneombudet, Oppfølgingsteam Trondheim, Foreningen for fangers pårørende, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen*. Dette begrunnes med at kontakt med pårørende er av svært stor betydning for barnets velferd. Videre er det gitt uttrykk for at slik lovendring vil være i bedre overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Fem av høringsinstansene påpeker at brev- og besøkskontroll er tilstrekkelig og noen ganger nødvendig, dette gjelder *Barne- og likestillingsdepartementet, Norges politilederslag, Vestfold politidistrikt, Oppfølgingsteam Trondheim og Forsvarergruppen av 1977*.

Barneombudet og Foreningen for fangers pårørende anfører at for familier som ikke snakker norsk må kriminalomsorgen ha plikt til å skaffe tolk, slik at kontakt ikke begrenses dersom det er behov for tilstedeværelse av betjent.

Åtte høringsinstanser støtter ikke utvalgets forslag, herunder *Hordaland statsadvokatembeter, Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt, Salten politidistrikt, Riksadvokaten, Stavanger kommune, Oslo kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Stine Sofies Stiftelse*. Det gis uttrykk for at et absolutt forbud kan være uheldig og at det må åpnes for unntak. Reglene må ta høyde for at det i spesielle saker er viktig at personen i varetekt ikke bør kommunisere med nær familie, særlig i etterforskning av saker som gjelder æresrelatert vold og drap. Tilsvarende vil gjelde saker hvor familiemedlemmer mistenkes for å ha begått kriminelle handlinger sammen.

Riksadvokaten viser til at dersom andre i familien er siktet i samme sak eller har vært vitne til lovbruddet, kan kontakt med familie skade etterforskningen.

Oslo Kommune, ved Barne- og familieetaten, anfører at for enkelte av barna har nærmeste familie en posisjon som både forklarer og kan være en direkte årsak til at barnet er fengslet. Oslo kommune vurderer det som viktig å frata disse barna den belastningen det vil være å måtte si nei til besøk/brev og at det derfor bør foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt påpeker at det er stor variasjon hva gjelder saks-

forholdene og personene involvert, og at behovene både for den enkelte ungdom og etterforskningen i den enkelte sak ikke nødvendigvis vil være identiske. Det anføres at en må ha tillit til at retten fatter en riktig avgjørelse hvor hensynet til ungdommen er vurdert.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er i tvil om forslaget. Fylkesmannen mener at muligheten til å benytte brev- og besøksforbud vil kunne være hensiktsmessig for ungdom som straks fyller 18 år, mens det vil være mer betenkelig med et slikt forbud overfor de som er yngre.

Flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg om reisestøtte er enig i forslaget om at kriminalomsorgen skal gi slik støtte til familien av barn i fengsel. *Politijuristene* understreker at samvær med familie og reisestønad for nærstående og lignende virkemidler, trolig vil være svært nyttig for at barnet skal ha en fornuftig og oppbyggende straffegjennomføring. *Barneombudet* påpeker at det bør etableres besøksleiligheter i tilknytning til der barnet er plassert. Ombudet mener det må legges til rette for besøk hver uke, fremfor en gang i måneden, som utvalget foreslår. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* påpeker at mange av forslagene i utredningen kan være viktige for barn som er innvandret eller som er norskfødte med innvandrerforeldre, for eksempel foreldresamarbeid og å bruke foreldre, familie og nettverk som ressurs. Dette gjelder også forslaget om å gi økonomisk reisestøtte til familien slik at barn kan ha kontakt med sin familie under fengselsopphold.

7.7.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det i utgangspunktet ikke bør være brev- og besøksforbud overfor barnets nære familie, og at behovet for avskjerming i stor grad vil kunne avhjelpes ved bruk av brev- og besøkskontroll. Departementet ser imidlertid at det unntaksvis kan være behov for brev- og besøksforbud, spesielt i saker om æresrelatert vold og drap, samt der familiemedlemmer mistenkes for å ha begått kriminelle handlinger sammen. Departementet er av den oppfatning at en slik snever unntaksbestemmelse ikke vil være i strid med internasjonale forpliktelser, da også barnekonvensjonen åpner for unntak "under særlige omstendigheter". Det kan nevnes at også enkelte av de andre nordiske landene har tilsvarende unntak. I Finland kan kontakt med nærstående, herunder brevveksling, telefonsamtaler og besøk, bare begrenses der det foreligger "særskilt vägande skäl" (særlig tungtveiende grunner) tilknyttet

etterforskningen. Dette skal ikke skje i større utstrekning eller lengre enn nødvendig.

Departementet støtter forslaget om reisestøtte til barnets nærmeste familie og pårørende, blant annet som kompensasjon for at nærhetsprinsippet fravikes. På den måten kan det legges til rette for familiesamvær der dette er til beste for barnet. Også etter dansk rett kan foreldrene få dekket transportutgifter i forbindelse med samvær. Det er imidlertid nødvendig å utforme nærmere regler for omfanget av en slik støtte. En individuell vurdering av barnets behov og rimelighet i den enkelte sak bør inngå i en slik vurdering. Departementet foreslår derfor at kriminalomsorgen kan gi nærmere regler om økonomiske bidrag til innsattes nærstående for gjennomføring av besøk, jf. forslag til straffeprosessloven § 186 annet ledd nytt fjerde punktum, jf. straffegjennomføringsloven § 31 nytt åttende ledd.

7.7.3 Bruk av isolasjon

7.7.3.1 Gjeldende rett

Isolasjon kan benyttes under varetektsfengslingen for å forhindre bevisforpillelse, eller som disiplinærtiltak ved varetektsfengsling eller straffegjennomføring.

I henhold til straffeprosessloven § 186 a første ledd kan retten ved kjennelse beslutte at den fengslede skal utelukkes fra fellesskap med de andre innsatte (fullstendig isolasjon) når varetektsfengsling er besluttet etter § 184 annet ledd, jf. § 171 første ledd nr. 2, og det er nærliggende fare for at den fengslede vil forspille bevis i saken dersom han ikke holdes isolert. Er den siktede under 18 år, kan isolasjon besluttes bare hvis det er særlig påkrevet. Dagens regler åpner for at siktede under 18 år kan holdes isolert i opptil åtte uker sammenhengende, jf. § 186 a fjerde ledd. Kriminalomsorgen skal prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon, jf. straffegjennomføringsloven § 36 annet ledd.

I tillegg kan en innsatt utelukkes fra fellesskapet i inntil 24 timer ved brudd på reglene om ro, orden og disiplin, jf. straffegjennomføringsloven § 39, jf. § 40. Kriminalomsorgen kan videre ta i bruk sikkerhetscelle der den innsatte er til fare for seg selv eller andre, jf. straffegjennomføringsloven § 38.

Konvensjonstatene skal ifølge barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a første punktum sørge for at intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Barnekomiteen har kritisert flere

av statene for brudd på forbudet, blant annet for bruk av isolasjon. For nærmere omtale vises det til punkt 11.9.1.3 nedenfor.

Videre følger det av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c at ethvert barn som er berøvet friheten skal "behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder." Barnekomiteen uttaler i Generell kommentar nr. 10 punkt 89:

"Disiplinærtiltak skal være i samsvar med prinsippet om å verne den mindreåriges iboende verdighet og de grunnleggende formål med plassering av mindreårige i institusjon. Disiplinærtiltak som innebærer en krenkelse av konvensjonens artikkel 37, skal være strengt forbudt, herunder fysisk avstraffing, plassering i mørkecelle eller på isolat, og annen straff som kan sette barnets fysiske eller psykiske helse eller barnets ve og vel i fare."

7.7.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener bruk av isolasjon i en så lang periode som åtte uker er i strid med Barnekonvensjonen. Det påpekes at bruk av isolasjon kan ha alvorlige skadefølger for barnet. Forskning viser at isolasjon kan ha både akutte og kroniske skadefølger. Barn som har begått straffbare handlinger er i utgangspunktet en belastet og sårbar gruppe som vil være spesielt utsatt for skadefølger.

Utvalget går inn for et forbud mot bruk av fullstendig isolasjon av barn i varetekt. Utvalget mener at de hensyn som begrunner fullstendig isolasjon, må kunne ivaretas på andre måter. Uansett anføres det at skadevirkningene, ved bruk av fullstendig isolasjon, er så store at hensynet til barnet må gå foran politiets eventuelle behov under etterforskningen.

7.7.3.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet støtter helt eller delvis forslaget om forbud mot isolasjon, herunder *Barne- og likestillingsdepartementet, Politiets Fellesforbund, Vestfold politidistrikt, Hordaland statsadvokatembeter, Kriminalomsorgen region nordøst, Barneombudet, Bergen kommune ved Byrådet, Oppfølgings-team Trondheim, Foreningen for fangers pårørende, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen*. Dette begrunnes med at inngrepet kan ha svært alvorlige skadevirkninger for barnet, både akutte og langvarige, samt at en lov-

endring vil være i bedre overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.

Forsvarergruppen av 1977 mener at det å plassere et barn i fullstendig isolasjon medfører en risiko for traumer og skadevirkninger hos barnet, og at hensynet til etterforskningen lar seg avhjelpe ved bruk av delvis isolasjon, brev- og besøkskontroll og eventuelt plassering av medsiktede i ulike fengsler. *Advokatforeningen* peker på at også bruk av delvis isolasjon bør unngås i aller største utstrekning.

Enkelte er imidlertid skeptiske til et absolutt forbud mot isolasjon, herunder *Politijuristene, Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt* og *Kriminalomsorgen region sør*. *Politijuristene* mener at det i særskilte tilfelle bør være åpning for å benytte dette tvangsmiddelet. *Kriminalomsorgen region sør* anfører at de hensyn til isolasjon under varetekt som utvalget viser til, ikke gir et korrekt bilde. Regionen påpeker at mulighetene til hel eller delvis isolasjon er svært begrenset etter lovendringen i 2002, og at det i de aller fleste tilfeller heller benyttes brev- eller besøksforbud.

7.7.3.4 Departementets vurdering

Norge har flere ganger blitt kritisert for sin bruk av isolasjon, av både The Committee Against Torture (CAT) og The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). The UN Working Group on Arbitrary Detention uttalte følgende i rapporten etter sitt siste besøk i Norge: "The Working Group is generally concerned at the frequency of the use of isolation in detention, both in remand and after sentencing." Bekymringen omfatter altså både bruk av isolasjon under varetekt og straffegjennomføring.

Denne kritikken har ikke vært knyttet til isolasjon av barn spesielt. Det skal imidlertid mindre til for at isolasjon av barn anses uakseptabelt enn isolasjon av voksne innsatte. En av grunntankene bak barnekonvensjonen er at barn har behov for særlig beskyttelse, noe som også er fremholdt i barnekonvensjonens fortale. Dette innebærer en erkjennelse av at barn er særlige sårbare.

Departementet er av den oppfatning at det er hensiktsmessig med et forbud mot bruk av fullstendig isolasjon overfor barn i varetekt, på grunn av de store traumer dette kan påføre barnet. Departementet støtter utvalget i at de hensyn som begrunner fullstendig isolasjon, vil kunne ivaretas på andre måter. Blant annet vil bruk av delvis isolasjon langt på vei bidra til å ivareta behovet for at flere siktede i samme sak ikke får kontakt med

hverandre. Departementet vil understreke at lovendringen kun retter seg mot adgangen til å utelukke barn fra felleskap med andre innsatte etter straffeprosessloven § 186 a, altså når det er nærliggende fare for at den fengslede vil forspille bevis i saken dersom han ikke holdes isolert. Isolasjon som disiplinærtiltak drøftes nedenfor i punkt 11.9.4 om straffegjennomføring.

7.8 Varetektssurrogater

7.8.1 Gjeldende rett

I følge barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b skal pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn bare benyttes som "en siste utvei". Dette forutsetter nødvendigvis at det finnes flere utveier, altså at det foreligger alternative tiltak som kan benyttes i stedet for frihetsberøvelse.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 4 at "[p]artene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon." Dette medfører en plikt for staten til å sørge for at det foreligger alternative tiltak som kan benyttes i stedet for frihetsberøvelse av barn. Barnekomiteen har også lagt til grunn en slik forståelse av barnekonvensjonen i Generell kommentar nr. 10, der det flere steder understrekes betydningen av å utvikle et bredt spekter av effektive tiltak. Det vises blant annet til punkt 80, der det heter:

"For at partene skal kunne oppfylle sin plikt etter artikkel 37 bokstav b) til bare å benytte frihetsberøvelse som en siste utvei, må de ha et effektivt spekter av alternativer til rådighet [...]."

Straffeprosessloven oppstiller alternativer til varetektsfengsling i §§ 181 og 188. Eksempler på fengslingssurrogater er meldeplikt, restriksjoner knyttet til oppholdssted, innlevering av førerkort eller pass, plassering i institusjon og sikkerhetsstillelse ved kausjon, deponering eller pantsettelse.

7.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at det innenfor dagens regelverk er rom for omfattende restriksjoner som kan ivareta de hensyn som begrunner varetektsfengsling. Det er etter utvalgets vurdering mulighet til å opprette spesialordninger i enkelte tilfeller, men det bør utvises forsiktighet med å åpne for private

løsninger der barnets familie gis kontrolloppgaver.

7.8.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om bruk av varetektssurrogater.

Redd Barna mener at bestemmelsen om fengslingssurrogater bør benyttes i langt større grad enn i dag, og at det i medhold av barnekonvensjonen artikkel 3 påhviler myndighetene et ansvar for å etablere og gjennomføre alternativer til tradisjonell arrest og varetektsfengsling.

Advokatforeningen ser positivt på at alternativer til varetektsbruk blir drøftet, men mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad tar stilling til eller fullfører drøftelsen. Foreningen stiller seg positiv til at det opprettes skreddersydde ordninger. Videre gis det uttrykk for at husarrest bør oppregnes som et alternativ til varetekt i lovs form. En slik lovfesting vil ha symbolverdi og øke sannsynligheten for at alternativet blir vurdert hyppigere.

Salten politidistrikt mener at det er viktigere å tilrettelegge for varetektssurrogater, slik at innsettelse i fengsel kan unngås, enn å se på tiltak som kan redusere skadevirkningene av varetektsfengsling.

7.8.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 181 inneholder ikke en uttømmende oppregning av varetektssurrogater, kun eksempler, jf. uttrykket "andre vilkår, så som ...". Også såkalt husarrest vil kunne benyttes som varetektssurrogat, selv om dette ikke nevnes konkret. Det vil for øvrig også kunne subsumeres under alternativet om restriksjoner knyttet til oppholdssted. Det kan imidlertid ha en viss pedagogisk effekt å innta tiltaket husarrest uttrykkelig, dersom det er ønskelig med en utvidet bruk av slikt surrogat.

Hvorvidt et slikt surrogat er hensiktsmessig, vil være avhengig både av barnets atferd og de nærståendes evne til grensesetting og omsorg. Departementet støtter utvalget i at det er grunn til å vise varsomhet med å åpne for private løsninger der barnets familie gis kontrolloppgaver, da nettopp manglende ressurser og evne til grensesetting kan være en del av det komplekse bildet som danner grunnlaget for barnets kriminelle atferd.

Departementet mener likevel at varetektssurrogat bør brukes oftere enn det gjøres i dag. Der den unges livssituasjon tilsier det, skal spesialtilpassede løsninger alltid vurderes. Dersom foreldrene ikke evner å bidra, må for eksempel tiltak

knyttet til andre støttepersoner vurderes. I disse tilfeller vil også offentlige instanser, som blant annet justissektoren og barneverntjenesten, kunne bistå med tiltak som reduserer belastningen på de nærstående. Hvilke løsninger som er aktuelle vil bero på grunnlaget for varetekten. I enkelte tilfeller vil også mindre inngripende tiltak som meldeplikt, besøksforbud, innetid med elektronisk kontroll, forbud mot å oppholde seg på bestemte steder, ruskontroll etc. kunne være aktuelle. Dette er restriksjoner som kan fastsettes innenfor dagens regelverk, og det foreslås ingen lovendringer på dette punktet.

7.8.5 Barneverninstitusjon som varetektssurrogat

7.8.5.1 Gjeldende rett

Barn mellom 15 og 18 år som begår lovbrudd vil kunne bli møtt både med strafferettslige virkemidler og med barneverntiltak. Etter barnevernloven § 4-24 kan et barn som har vist alvorlige atferdsvansker, plasseres eller tilbakeholdes i institusjon uten eget samtykke. Alvorlig eller gjentatt kriminalitet er atferdsavvik som nevnes eksplisitt i loven. Samtidig vil mindreårige over den kriminelle lavalderen og kunne bli møtt med straffeprosessuelle tvangsmidler og straffereaksjoner.

Kriminalomsorgen har i dag ansvaret for å finne egnede varetektsplasser. Straffeprosessloven oppstiller imidlertid alternativer til varetektsfengsling i §§ 181 og 188. For barn vil særlig plassering i barneverninstitusjon være aktuelt. I praksis vil spørsmålet om plassering i barneverninstitusjon komme opp utenfor fengslingsmøtene. Påtalemyndigheten kan, dersom det foreligger samtykke fra barneverninstitusjonen, foreslå at varetekten skal utholdes i en barneverninstitusjon. Domstolen kan da avsi slik kjennelse. I enkelte saker vil alternativer fremkomme under behandlingen i retten, som da kan beslutte varetekt i et nærmere angitt surrogat. Som regel finnes imidlertid ikke et slikt alternativ, og domstolens adgang til å beslutte plassering i barneverninstitusjon benyttes derfor sjelden.

Politiet skal imidlertid fortsette å lete etter surrogat som kan ivareta de hensyn som begrunnet varetekt. Når et tilfredsstillende alternativ er funnet, kan politiet løslate før tiden på visse betingelser, eller de kan overføre den fengslede til et surrogat for resttiden.

I St.meld. nr. 20 (2005-2006) ble det gitt uttrykk for at regjeringen ønsket at fengslingssurrogater, og da særlig barneverninstitusjoner, som

hovedregel skal benyttes når den siktede er under 18 år. Det ble ansett som viktig å sikre at barneverninstitusjonene er godt nok utbygget til å ta imot de unge på en forsvarlig måte, at plasseringen er til det beste for barnet og at den kan hindre rømming, gjentakelse eller ødeleggelse av bevis. Videre ønsket regjeringen å vurdere om Bufetat skulle pålegges en plikt til å stille plass til disposisjon, og at samtykke fra barnevernet således ikke er nødvendig. Dette forslaget møtte sterk motstand, også under behandlingen i Stortinget.

Barneverninstitusjon kan i dag kun unntaksvis benyttes som varetektssurrogat, der det er mulig innenfor bestemmelsene i forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon av 12. desember 2002 (rettighetsforskriften). Det følger av straffeprosessloven § 188 at institusjonen eller kommunen skal samtykke til institusjonsplassering som varetektssurrogat.

Plassering av ungdom med store atferdsvansker i barneverninstitusjon, i henhold til barnevernloven § 4-24, skjer etter vedtak fra fylkesnemnda. Slik plassering har et annet siktemål enn varetektsfengsling, nemlig omsorgs- og behandlingsformål, og skjer ikke på bakgrunn av samfunnets behov for beskyttelse. I praksis er det motstand i barnevernet mot å fungere som varetektsurrogat. Begrunnelsen er primært at det ikke er samsvar mellom barnevernets formål og varetektsinstituttets formål. I de tilfeller der plassering skjer, er barnevernet vanligvis allerede involvert eller særlige grunner tilsier at de to formålene kan dekkes gjennom plassering i barneverninstitusjon.

7.8.5.2 Utvalgets forslag

Det inngikk i utvalgets mandat å drøfte og vurdere dagens dobbeltsporede system, hvor unge lovbrøyttere kan bli møtt både med strafferettslige virkemidler og med barneverntiltak. Det er ikke fremmet konkrete forslag til endringer i denne systematikken, men behovet for tett samarbeid mellom justismyndigheter og barnevernmyndigheter er understreket.

Utvalget antar at det kan være aktuelt å plassere barnet i en barneverninstitusjon som et surrogat for bruk av varetekt, i første rekke der barnet allerede er institusjonsplassert og inne i en god progresjon. Barnevernets arbeid med en ungdom som er varetektsfengslet kan også tenkes å føre til at en overføring fra fengsel til institusjon vil være forsvarlig både ut fra fengslingens formål og barnevernets formål.

Forslaget om å gi barnevernet en plikt til å legge til rette for å fungere som varetektsurrogat er ikke fulgt opp av utvalget. Utvalget trekker likevel frem opphold i barneverninstitusjon som det mest aktuelle surrogatet til varetektsfengsling. Barneverntjenestens faglige kompetanse og mål om å gi barnet omsorg og behandling, vil kunne innebære at inngrepet oppfattes mindre belastende for barnet enn fengsling.

Utvalget mener at et alternativ som helt ut skal kunne erstatte varetektsfengsling av barn, må kunne ivareta de samme hensyn som begrunner slik frihetsberøvelse. Varetektsfengsling er dessuten et strakstiltak, og tidsmomentet tilsier at surrogater må kunne fremskaffes like raskt som en varetektsplass. Hensynet til andres sikkerhet, samt faren for bevisforspillelse og unndragelse, krever at institusjonen kan benytte låste dører og streng kontroll, og utvalget påpeker at de fleste barnevernsinstitusjoner i dag er åpne. Utvalget mener at dersom plassering i barnevernet skal erstatte bruk av varetektsfengsling, er det en forutsetning at det opprettes egne barneverninstitusjoner for barn som har begått lovbrudd eller er mistenkt for dette. Slike institusjoner må presumptivt ha en viss utbredelse, kunne lukkes og være lett tilgjengelig på kort varsel.

Utvalget peker på flere hensyn som taler mot å overføre ansvaret for strakstiltak til barneverntjenesten. Slik overføring vil innebære at barnevernet får ansvaret for et felt som tradisjonelt faller innenfor kriminalomsorgens arbeidsområde, nemlig samfunnsvern og straff, i tillegg til sitt eget overordnede formål som er hensynet til barnets beste. En sammenblanding av oppgaver vil være uheldig og kunne medføre at tilliten til barnevernet blir svekket. Ved å samle barn som er mistenkt for lovbrudd i én institusjon, vil dessuten tendensen til kriminell utvikling hos barna kunne forsterkes. Videre er det en fare for at egne institusjoner vil legitimere økt bruk av institusjonsplassering av barn og at frihetsberøvelse vil benyttes for et lengre tidsrom enn i dag.

Utvalget konkluderer med at kriminalomsorgen fortsatt bør ha ansvaret for varetektsfengsling av barn. Det foreslås således ikke at ansvaret for slik fengsling eller lignende tiltak for barn, overføres til barneverntjenesten.

7.8.5.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av de som uttaler seg om dette spørsmålet, elleve instanser, mener at ansvaret for varetektsplassering ikke bør overføres til barnevernet. Dette gjelder *Barneombudet, Fylkesman-*

nen i Oslo og Akershus, Oppfølgingsteam Trondheim, Riksadvokaten, Barne- og likestillingsdepartementet, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt, Kriminalomsorgen region øst, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Buskerud og Bufetat. Begrunnelsen er blant annet knyttet til de ulike formål som disse tjenestene har. Barnevernet har barnets beste i fokus, mens justissektoren også må ta hensyn til samfunnets behov for vern mot alvorlig kriminalitet, i tillegg til etterforskningshensyn. Flere påpeker dessuten at en overføring til barnevernet i realiteten vil innebære at barnevernet får et straffegjennomføringsansvar, og at dette kan innebære en uheldig sammenblanding av roller og en sammenblanding av straff og behandling.

Barneombudet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Oppfølgingsteam Trondheim støtter utvalgets vurdering om at det fortsatt bør være kriminalomsorgen som skal ha det primære ansvaret for varetektsfengsling av barn og at opphold i dagens barneverninstitusjon ikke kan erstatte bruken av varetektsfengsling av barn. Også Riksadvokaten, Barne- og likestillingsdepartementet, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt, Kriminalomsorgen region øst, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Buskerud og Bufetat slutter seg til utvalgets konklusjon om at ansvaret for varetektsfengsling ikke bør overføres barnevernet.

Barneombudet mener at en overføring til barnevernet i realiteten vil innebære at barnevernet får et straffegjennomføringsansvar. Barneombudet er redd for at dette kan innebære en uheldig sammenblanding av roller - og en sammenblanding av straff og behandling. Barnevernets fokus og rolle er en annen enn kriminalomsorgens.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpeker at barneverntjenesten har som hovedoppgave å gi barn omsorg og behandling, og at andre instanser vil måtte ivareta hensynet til samfunnets behov for vern. Etter Bufetats oppfatning vil varetektssurrogat i barneverninstitusjon alltid være problematisk der varetektssurrogat er begrunnet i etterforskningstekniske hensyn og samfunnsvern. Formålene i barnevernloven, rammer for institusjonene og regelverket for rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner, tar ikke høyde for å ivareta slike hensyn.

En instans, Politijuristene, gir uttrykk for at det er vanskelig å se for seg noe alternativ som kan erstatte bruken av varetektsfengsling, og at barneverntjenesten i dag ikke er dimensjonert til å ta hånd om barna det her er snakk om. Politijuristene ber imidlertid om at det iverksettes prøvetiltak for å høste erfaring av om barnevernet i større grad kan tre inn i kriminalomsorgens rolle,

og at en slik løsning ikke kan forkastes alene med henvisning til å opprettholde tilliten til barnevernet.

Forsvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen er ikke ubetinget enig i utvalgets konklusjon om at ansvaret for varetektsfengsling ikke bør overføres barnevernet. Forsvarergruppen gir uttrykk for at bruk av barnevernsinstitusjoner muligens vil kunne erstatte bruk av varetektsfengsling dersom tilstrekkelige ressurser tilføres barnevernet. Advokatforeningen mener at risikoen for stigmatisering og forsterking av kriminelle tendenser, som utvalget peker på hefter ved barnevernsinstitusjonene, antagelig i like stor eller større grad knytter seg til fengslene.

Salto – samarbeid Oslo politidistrikt og Oslo kommune mener utvalgets stadfestelse av det strafferettslige sporet som "hovedsporet", kan oppfattes som at dagens system opprettholdes med de problemstillinger og utfordringer som følger med dette.

Kriminalomsorgen region sør mener at barnevernet ofte slipper saken og overlater barnet til kriminalomsorgen så snart det er pågrepet. Etter regionens syn er det ikke barnets beste å oppholde seg i fengsel, og den enkleste måten å overholde barnekonvensjonens forpliktelser om ikke å blande barn og voksne og domsinnsatte og varetektsfengslede på, er å gjennomføre varetekt i barneverninstitusjon. Regionen anser det ikke nødvendig å opprette egne institusjoner i barnevernet til varetektsfengsling, da det må kunne tenkes opprettet avdelinger innen en barneverninstitusjon som på kort varsel etablerer det påkrevde varetektsregimet. Innenfor en region eller et fylke bør det kunne finnes tverrfaglige ambulerende team med særlig kompetanse på sikkerhet og innhold i varetekts- og soningsregimer som kan settes inn ved behov. Også Barneombudet mener at man må jobbe for å finne lokale, alternative løsninger som tilpasses den enkelte ungdommens behov slik at man unngår at varetektsoppholdet gjennomføres i fengsel i så stor grad som overhodet mulig. Ombudet uttaler at opprettelsen av et sentralt ambulerende team med god fagkompetanse vil spille en viktig rolle i så måte.

7.8.5.4 Departementets vurdering

Innledningsvis kan det bemerkes at det er domstolen som har kompetanse til å bestemme i kjennelse at varetekten skal avholdes i en barneverninstitusjon. Slik beslutning kan imidlertid ikke tas uten at barneverninstitusjonen samtykker. I utgangspunktet er det kriminalomsorgen som har

hovedansvaret for å finne egnede varetektsplasser, og gjennomføringen av slik varetektspfengsling reguleres av straffegjennomføringsloven. Dersom barneverntjenesten samtykker til at barneverninstitusjon benyttes som varetektssurrogat, må bruken av tvang være innenfor rettighetsforskriftens bestemmelser.

Departementet vil først vurdere hvorvidt ansvaret for barn i varetekt i sin helhet skal overføres til barneverntjenesten. Formålet med varetekt og kravene til slike lokaler tilsier at barneverninstitusjonene som regel ikke er egnet. Barneverntjenesten har som hovedoppgave å gi barn omsorg og behandling, ikke å ivareta hensynet til samfunnets behov for vern eller etterforskningshensyn. Formålene i barnevernloven, og regelverket for rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner, ivaretar ikke slike hensyn. Varetektspfengsling er dessuten et strakstiltak, og tidsmomentet tilsier at institusjonsplass må kunne fremskaffes like raskt som en varetektsplass. Barneverntjenesten har i dag ikke kapasitet til å ta i mot denne gruppen.

Det er også gode grunner for ikke å bygge egne institusjoner innenfor barnevernet for å ivareta de formål som begrunner varetekt. Dersom barneverninstitusjoner fullt ut skal erstatte varetektspfengsling for denne gruppen, vil de måtte være egnet til å hindre bevisforspillelse, unndragelse og nye straffbare forhold, samt ivareta hensynet til andres sikkerhet. Dette innebærer at institusjonen må kunne benytte låste dører og streng kontroll, hvilket kan komme i konflikt med rettighetsforskriften. Det er også en fare for at egne institusjoner vil legitimere økt bruk av institusjonsplassering av barn og at frihetsberøvelse vil benyttes for et lengre tidsrom enn i dag.

En overføring av ansvaret, eller plikt til å stille med plass i institusjon, vil dessuten innebære at barnevernet får ansvaret for et felt som tradisjonelt faller innenfor kriminalomsorgens arbeidsområde, i tillegg til sitt eget overordnede formål som er hensynet til barnets beste. En sammenblanding av oppgaver vil kunne være uheldig og medføre at tilliten til barnevernet svekkes. Departementet konkluderer etter dette med at ansvaret for varetektspfengsling ikke bør overføres til barneverntjenesten og at kriminalomsorgen fortsatt bør ha ansvaret for egnede plasser. Dette samsvarer både med utvalgets vurdering og flertallet av høringsinstansenes syn.

Departementet vil likevel presisere at det er en målsetting å legge til rette for å unngå at barn plasseres i fengsel gjennom å stimulere til økt bruk av surrogatorordninger for barn der frihetsbe-

røvelse ikke kan unngås. Det fremgår av internasjonale konvensjonsforpliktelser at frihetsberøvelse kun skal benyttes som siste utvei, hvor andre alternative tiltak ikke kan benyttes. Dette er også bakgrunnen for at departementet ønsker å skjerpe vilkårene for bruk av varetektspfengsling ovenfor barn som var under 18 år på handlingstidspunktet til der det er "tvingende nødvendig", jf. punkt 7.4.4 ovenfor.

Barneverntjenesten skal i fengslingsmøtet blant annet medvirke til å finne alternativer til fengsel. Barneverninstitusjoner kan benyttes som varetektssurrogat, der dette er mulig innenfor rettighetsforskriftens bestemmelser, og kommunen eller institusjonen samtykker til det. Ved eventuelle varetektsplasseringer i statlige barneverninstitusjoner skal Bufetat, som eier av institusjonen, samtykke til plasseringen. Det kan stilles spørsmål om samtykke bør gis av Bufetat også ved plassering i kommunale og private barneverninstitusjoner, for å sikre at godkjennelse gis på et nivå som har tilstrekkelig oversikt over de tilgjengelige institusjonene. Mot dette kan det innvendes at det ofte er behov for et strakstiltak, og det kan ikke utelukkes at arbeidet med å finne alternative surrogater til fengsel vil kunne kompliseres dersom samtykke skal gis på regionalt nivå. Departementet foreslår ingen lovendringer på dette punktet, da ansvarsfordelingen innen barneverntjenesten ikke er utredet i denne proposisjonen. Et konkret tilbud om plass som oppfyller varetektens formål bør uansett foreligge før det avses kjennelse om varetektsplassering i barneverninstitusjon.

Det kan nevnes at det i flere av de nordiske landene legges til rette for bruk av barnevern- eller annen institusjon som varetektssurrogat. Den som på grunn av alder kan lide alvorlig mén av varetektspfengslingen vil etter svensk rett bare varetektspfengsles dersom det er åpenbart at betryggende overvåkning ikke kan ordnes, jf. punkt 6.1.2 ovenfor. Opphold hos barneverntjenesten (socialtjänsten) vil kunne kvalifisere som betryggende overvåkning og benyttes som alternativ til fengsling. I Danmark skal påtalemyndigheten, der det oppstår spørsmål om å varetektspfengsle unge under 18 år, nedlegge påstand om plassering på sikret sosial institusjon (ikke barneverninstitusjon), med mindre siktelsen angår særlig grov eller farlig kriminalitet, jf. punkt 6.2.2 ovenfor. På Island kan barn ikke varetektspfengsles med mindre det er åpenbart at andre mindre inngripende tiltak, som for eksempel opphold på sykehus eller institusjon, ikke er egnet til å oppnå formålet, jf. punkt 6.4.4 ovenfor.

Det er også i Norge sett eksempler på at kriminalomsorgen, i samarbeid med barneverntjenesten, har funnet frem til tilfredsstillende varetektsurrogater utenfor fengsel. Dersom barnet vanskelig kan bli værende i den barneverninstitusjonen vedkommende bodde i på tidspunktet for lovbruddet, kan det være aktuelt med flytting til en annen barneverninstitusjon. Det kan også tenkes brukt annet enn ordinære barneverninstitusjoner, der hensynet til øvrige beboere tilsier at slik

plassering er uheldig. For eksempel kan et barn bli flyttet til et eget hus med døgnkontinuerlig bemanning fra barnevernet, men der kostnadene og det overordnende ansvaret for å oppfylle varetektens formål ligger hos, og kostnadene blir dekket av, kriminalomsorgen. Et slikt individuelt tilpasset opphold vil ivareta hensynene bak varetekten, samtidig som barnet sikres nødvendig omsorg, i tråd med barnevernlovens formål.

8 Personundersøkelse for mindreårige

8.1 Gjeldende rett

Personundersøkelser reguleres i henholdsvis straffeprosessloven kapittel 13, forskrift 22. oktober 1986 nr. 2373 (Regler om personundersøkelse i straffesaker), rundskriv G - 13/2003 - 4 (Retningslinjer for personundersøkelser i straffesaker) og i Påtaleinstruksen kapittel 14. Reglene er generelle og er ikke rettet mot mindreårige spesielt.

Etter gjeldende rett skal det som regel foretas personundersøkelser av siktede når det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler, jf. straffeprosessloven § 161. Formålet med personundersøkelsen er å skaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken. Ved avgjørelsen av om personundersøkelse skal foretas, skal det særlig legges vekt på siktedes alder og miljøforhold, sakens alvor, undersøkelsens betydning for sakens avgjørelse og om undersøkelsen vil kunne føre til en uheldig forsinkelse av saken, jf. påtaleinstruksen § 14-1.

Det finnes tre forskjellige typer personundersøkelser; ordinær personundersøkelser, personundersøkelser ved program mot ruspåvirket kjøring og i mulige forvaringssaker. Den ordinære personundersøkelsen er rettet inn mot lovbrudd som normalt vil gi samfunnsstraffdommer, men avgrenser imidlertid ikke mot saker som kan få annet utfall. Det følger av rundskrivet punkt 12 at den ordinære personundersøkelsen ikke skal inneholde noen egnethetsvurdering.

Personundersøkelse skal dessuten alltid rekvireres når det kan være aktuelt å idømme program mot ruspåvirket kjøring etter straffeloven 1902 § 53 nr. 3 bokstav e, jf. forskrift og tilhørende rundskriv G - 10/2002 § 3. Dette er den eneste typen personundersøkelse hvor det skal foretas en egnethetsvurdering.

Det skal også innhentes personundersøkelse av siktede i mulige forvaringssaker, jf. straffeloven 1902 § 39 d første ledd, med mindre retten i stedet beslutter at den siktede skal underkastes rettspsykiatrisk undersøkelse, jfr. § 39 d andre

ledd, jf. straffeprosessloven § 165. I Ot.prp. nr. 87 (1993-94) side 112 fremgår det at personundersøkelsen skal gi en grundig beskrivelse av siktedes oppvekst, atferd, hans forhold til alkohol og narkotika og hans seksualitet. Personundersøkelsen skal gi en utfyllende beskrivelse av siktede og det vil være relevant å gå mye lengre tilbake i tid enn i de to andre typene personundersøkelser. Det følger av rundskrivet at siktedes farlighet, faren for gjentagelse og om dom på forvaring bør gis *ikke* skal vurderes av personundersøkeren. Undersøkelsen skal kun inneholde en faktabeskrivelse av objektive forhold, som igjen vil kunne danne grunnlaget for rettens farlighetsvurdering. Innhentning av personundersøkelse utgjør imidlertid i praksis unntaket i forvaringssaker. I de aller fleste tilfeller vil en rettspsykiatrisk undersøkelse ligge til grunn for avgjørelsen. I 2010 var det registrert totalt 174 personer på forvaring, hvorav det var innhentet personundersøkelse i 26 av sakene.

Påtalemyndigheten kan gjøre vedtak om personundersøkelse når siktede har tilstått, når han/hun samtykker i undersøkelsen, eller når undersøkelsen skal være til bruk ved behandlingen av anke over fastsettingen av straff eller andre forholdsregler, jf. straffeprosessloven § 162. Ellers treffes beslutningen av retten. Forsvareren kan ikke begjære personundersøkelse utført, men kan rette en forespørsel til politiet om å gjøre dette. Påtalemyndigheten skal vise stor imøtekommenhet ovenfor forsvarerens ønske om personundersøkelse, jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 2/1991 del II.

Personundersøkelse utføres av en skikket person utpekt av kriminalomsorgen, dersom ikke retten oppnevner en bestemt person til å foreta undersøkelsen. Personundersøkeren skal fortrinnsvis være en saksbehandler i friomsorgen. Dersom en annen unntaksvis utpekes, er friomsorgen ansvarlig for at undersøkelsen gjennomføres i tråd med regelverket og har dessuten instruksjonsmyndighet over den eksterne personundersøkeren. Ingen som etter domstolloven §§ 106 eller 108 ville være inhabil som dommer, kan gjøre tjeneste som personundersøker, jf. straffeprosessloven § 163 annet ledd. Ansatte ved fri-

omsorgskontorene vil for eksempel ikke kunne foreta personundersøkelse av egne klienter, da dette vil kunne være egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet.

Opplysningene skaffes til veie dels gjennom personundersøkerens samtaler med siktede og dels gjennom henvendelser til personer, institusjoner og myndigheter som antas å kunne gi opplysninger av betydning, jf. forskrift om personundersøkelse i straffesaker § 9. I den utstrekning det ikke strider mot taushetsplikt, skal offentlige myndigheter og tjenestemenn bistå personundersøkeren med opplysninger til bruk for saken, jf. straffeprosessloven § 168.

Før undersøkelsen utarbeides, skal personundersøkeren gjøre siktede kjent med formålet, jf. rundskrivet punkt 8. I tillegg til eventuelt samtykke fra siktede om utarbeiding av personundersøkelse, skal personundersøkeren be om siktedes samtykke til å innhente opplysninger om vedkommende fra for eksempel familie, arbeidsgiver, behandlingsinstitusjoner og offentlige instanser. Samtykket skal så vidt mulig innhentes skriftlig.

Hvis siktede er mindreårig, skal også vergen orienteres om formålet med undersøkelsen før den utarbeides, jf. rundskrivet punkt 9. Vergen bør dessuten anmodes om å delta under samtalen med siktede. Personundersøker skal videre be om vergens samtykke ved innhenting av opplysninger. Det fremgår av rundskrivet at dersom det er uenighet mellom verge og siktede om samtykke skal gis, er det vergens standpunkt som er avgjørende, jf. vergemålsloven 1927 § 39 og barneloven §§ 30 følgende. Dette må imidlertid ses i sammenheng med mindreåriges medbestemmelserett, jf. punkt 8.7.1 nedenfor.

Det er ikke et generelt vilkår at siktede samtykker i at en personundersøkelse skal gjennomføres, jf. straffeprosessloven § 162 og påtaleinstruksen § 14 – 2. Dersom det ikke gis samtykke etter straffeprosessloven § 61 b første ledd nr. 1, må det vurderes om nødvendige opplysninger unntaksvis likevel skal innhentes uten samtykke. Slik innhenting av taushetsbelagte opplysninger krever imidlertid annen hjemmel i straffeprosessloven § 61 b eller § 61 c. Selv om det foreligger hjemmel for å innhente personlige opplysninger uten siktedes samtykke, må det foretas en selvstendig vurdering av om slike opplysninger skal innhentes. Det følger av rundskrivet punkt 10 at dersom samtykke fra siktede ikke er gitt, skal opplysninger som klar hovedregel ikke innhentes. I praksis innhentes opplysninger så å si aldri uten samtykke.

Privatpersoner har ingen plikt til å gi opplysninger til en personundersøker selv om de sitter inne med viktige opplysninger. Siktedes pårørende skal informeres om sin rett til ikke å forklare seg, jf. rundskrivet punkt 11. Bestemmelsen har sammenheng med straffeprosessloven § 122 som fritar siktedes ektefelle og angitte slektninger fra vitneplikt. De skal videre gjøres oppmerksom på at siktede har rett til å gjøre seg kjent med innholdet av personundersøkelsen, jf. forskriften § 11 og rundskrivet punkt 11.

Personundersøkelsen skal foretas slik at den ikke blir til unødig ulempe eller krenkelse for siktede eller andre, jf. forskriften § 11. Kravet om diskresjon begrunnes i at en personundersøkelse representerer et alvorlig inngrep i siktedes privatliv. Både utarbeidelse av undersøkelsen og bruken av den skal skje så skånsomt som mulig. Det skal ikke hentes inn opplysninger om siktedes personlige forhold med mindre opplysningene har betydning for avgjørelsen av saken, jf. rundskrivet punkt 7.

Personundersøkeren er underlagt taushetsplikt og må ikke overfor uvedkommende røpe noe om de private forholdene som fremkommer under arbeidet, jf. straffeprosessloven § 170 og forskriften § 11. Taushetsplikten skal bare hindre at opplysninger gis til uvedkommende. Overfor påtalemyndigheten og retten vil vedkommende ha plikt til å gi opplysninger om de undersøkelser og funn som er gjort, jf. nedenfor.

Personundersøkeren avgir som regel skriftlig erklæring, jf. straffeprosessloven § 164. Det skal benyttes godkjent formular, jf. forskriften § 4. Dersom det er mer enn ett år siden det sist ble utført personundersøkelse av siktede, skal det benyttes godkjent skjema for tilleggsundersøkelse (jf. også påtaleinstruksen § 14-1). Er det mer enn tre år siden det sist ble utført personundersøkelse, skal det utføres en ny undersøkelse.

Personundersøkeren har vitneplikt og kan innkalles til å gi forklaring for den dømmende rett, enten i stedet for å avgi skriftlig erklæring eller for å gi nærmere utredning. Når en personundersøker innkalles for retten, avhøres han etter de regler som gjelder for vitner, men han kan være til stede under hele forhandlingen. Personundersøkelsen kan brukes som bevis under hovedforhandlingen når muntlig avhør ikke kan settes i verk eller ikke finnes nødvendig, jf. straffeprosessloven § 299.

Leder for friomsorgen skal sørge for at personundersøkelsene er sikret slik at ikke uvedkommende får tilgang til dem. De skal ligge nedlåst når de ikke brukes i arbeidet. Opplysningene i for-

bindelse med undersøkelsen makuleres etter fem år, med mindre det i mellomtiden kommer et nytt oppdrag om vedkommende.

8.2 Generelt om personundersøkelse og særlig om begrepsbruken

8.2.1 Utvalgets forslag

Etter utvalgets vurdering kan en utdypende personundersøkelse gi grunnlag for ileggelse av målrettede og individualiserte tiltak og ha stor betydning for valg av reaksjon og straffeutmåling. Utvalgets undersøkelse viser imidlertid at det kun er foretatt personundersøkelse av barn som har begått lovbrudd i en tredjedel av sakene, samt at kvaliteten på de personundersøkelsene som er foretatt varierer sterkt. På bakgrunn av dette mener utvalget at det er nødvendig med lovendringer som sikrer et bedre grunnlag for valg av reaksjon og straffeutmåling. Utvalget foreslår derfor at alle barn det tas ut tiltale mot, skal underlegges en såkalt "kartlegging" før saken pådømmes av en domstol, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.7 og utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 164 a og endringer i straffeprosessloven §§ 168 til 170.

Kartleggingen skal kunne si noe om hvilket innhold effektive tiltak bør ha, hvilken intensitet det er nødvendig å ha på tiltakene og på hvilken måte tiltakene skal gjennomføres. Utvalget peker på at forskning har vist at det er nødvendig med tiltak av høyt intensitetsnivå der barn har en høy risiko for nye lovbrudd, mens slike tiltak vil virke mot sin hensikt der faren for gjentakelse er lav.

8.2.2 Høringsinstansenes syn

Mange av høringsinstansene er generelt positive til forslaget om kartlegging, herunder *Domstoladministrasjonen*, *Dommerforeningen*, *Norges politilederlag*, *SALTO – samarbeid Oslo politidistrikt og Oslo kommune*, *Vestfold politidistrikt*, *Salten politidistrikt*, *Kriminalomsorgen region sørvest*, *Kriminalomsorgen region nordøst*, *Bufetat*, *Barneombudet*, *Oslo kommune ved henholdsvis Barne- og familieetaten og Byrådet*, *Bergen kommune*, *Stavanger kommune*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening*, *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* og *Advokatforeningen*. Flere av høringsinstansene har innspill til innholdet i og gjennomføringen av kartleggingen, jf. nedenfor i punkt 8.5.2.

Domstoladministrasjonen og *Dommerforeningen* mener kartlegging vil gi domstolene et best mulig avgjørelsesgrunnlag og ha stor betydning

for å komme frem til et godt resultat ved valg av reaksjon. Også *Barneombudet* er positiv til at barnet kartlegges, ut fra et ønske om å gjøre det lettere å finne frem til en reaksjon og oppfølging som er best mulig tilpasset det enkelte barn.

Kriminalomsorgen region øst v/Oslo friomsorgskontor påpeker at det er behov for en klargjøring av forholdet mellom personundersøkelse og kartlegging. Regionen mener dessuten at de personundersøkelsene som blir foretatt i dag vil være tilstrekkelige for å avgjøre type straffereaksjon. Det foreslås at det heller gjøres en utdypende kartlegging i forkant av straffegjennomføringen, for å gi et godt grunnlag for målrettede og individualiserte tiltak. Regionen mener at kvaliteten på kartleggingen kan bli bedre når den gjennomføres etter at straffereaksjon er bestemt, fordi skyldspørsmålet da er avgjort og inkriminering ikke vil være til samme hinder.

8.2.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det er hensiktsmessig å foreta personundersøkelse av lovbrutere under 18 år i flere saker enn det gjøres i dag. Det er viktig at påtalemyndigheten og domstolen gis et best mulig grunnlag ved straffutmålingen, herunder ved valg av straffereaksjon. Departementet støtter videre utvalgets synspunkt om at personundersøkelsen også skal kunne benyttes som støtte ved fastleggingen av innholdet i de ulike straffereaksjonene, for eksempel danne grunnlag for valg av tiltak i en ungdomsplan.

Utvalget omtaler kartleggingen som en "utdypende personundersøkelse". Departementet mener det er unødvendig å innføre det nye begrepet "kartlegging", og at det er mer naturlig å bygge videre på den eksisterende og godt innarbeidede betegnelsen "personundersøkelse". Dette begrepet peker i større grad mot et deltakerperspektiv, der undersøkeren ut fra en åpen spørsmålsguide og i dialog med den unge, blir kjent med dennes bakgrunn, behov og muligheter. Kartleggingsbegrepet har mer karakter av subjekt/objekt-forhold mellom undersøker og siktede, der det benyttes et fast strukturert skjema. Det er heller ikke gitt at undersøkelsen trenger å være særlig mer omfattende enn dagens personundersøkelse (PU), jf. nedenfor i punkt 8.5.3. Videre mener departementet at det er viktig å skille mellom en personundersøkelse som foretas før reaksjonen fastsettes, og kriminalomsorgens behovskartlegging, som iverksettes etter domsavsigelse, før straffegjennomføringen påbegynnes.

Departementet foreslår at undersøkelsen omtales som "personundersøkelse for mindreårige" (PUM), og vil nedenfor benytte begrepene "PUM", "personundersøkelse" eller "undersøkelse".

8.3 Når og i hvilke saker personundersøkelse skal foretas

8.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det kan foretas kartlegging der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet, og at siktede alltid skal undergis kartlegging før saken pådømmes av domstolen. Forslaget innebærer at alle barn det tas ut tiltale mot, skal underlegges slik kartlegging.

8.3.2 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser støtter forslaget om personundersøkelse av alle barn det tas ut tiltale mot, herunder *Domstoladministrasjonen, Kriminalomsorgen region sør og Fylkesmannen i Oslo og Akershus*. En rekke andre høringsinstanser støtter forslaget om personundersøkelse, uten å kommentere eksplisitt tidspunktet for denne, nærmere bestemt ved siktelse eller tiltale.

Dommerforeningen mener at forslaget om at siktede alltid skal undergis personundersøkelse før saken pådømmes av domstolen, er for unyansert. Det anføres at en obligatorisk personundersøkelse neppe er nødvendig i foreleggssaker eller der siktede bringer en påtaleunntatelse inn for retten. Det bør videre presiseres at obligatorisk personundersøkelse bare skal gjelde i saker hvor det er utferdiget tiltalebeslutning etter straffeprosessloven § 252.

Riksadvokaten påpeker at saker som skal pådømmes av retten ikke nødvendigvis er svært alvorlige. Lovbryteren kan for eksempel dømmes fordi han nekter å vedta et forelegg eller være siktet for en handling som etter praksis ikke fører til mer enn betinget fengsel. Riksadvokaten finner det derfor vanskelig å se at den omfattende personundersøkelsen som utvalget beskriver er nødvendig. Det gis videre uttrykk for at dersom personundersøkelse skal være obligatorisk, bør dette kun gjelde når det er tale om å dømme til ubetinget fengsel av en viss lengde. Lovbruddets art må også tas med i vurderingen.

Kriminalomsorgen region øst v/Oslo friomsorgskontor mener at en inngående personundersøkelse av alle barn det er tatt ut tiltale mot, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad og antatt

strafferamme og -reaksjon, vil kunne være et unødvendig intensivt inngrep både for den unge og for vedkommendes verger.

Barneombudet gir uttrykk for at det bør vurderes å innføre en unntaksbestemmelse der personundersøkelse fremstår som åpenbart unødvendig.

Oslo kommune – byrådet mener personundersøkelse må begrunnes i det enkelte tilfellet og ikke være obligatorisk.

8.3.3 Departementets vurdering

Utvalget er ikke helt presist i sin omtale av forslaget til ny § 164 a i straffeprosessloven, da det her refereres til "kartlegging av alle siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet". Tanken synes imidlertid å være at det *kan* gjennomføres slik undersøkelse der barn mellom 15 og 18 år er siktet, og at det *skal* foretas slik undersøkelse før saken pådømmes i domstolen, altså der det er tatt ut tiltale mot barnet. Departementet mener at tidspunktet for personundersøkelsen bør presiseres, slik at det fremgår tydelig at det i utgangspunktet er tiltale som utløser plikten til å foreta en personundersøkelse.

Personundersøkelse bør imidlertid også kunne rekvireres allerede på siktelsestidspunktet, men da etter en konkret vurdering fra påtalemyndigheten, noe som samsvarer med gjeldende rett om personundersøkelser. I den sammenheng nevnes at det ikke utferdiges tiltalebeslutning ved tilståelsessaker som fremmes for retten i medhold av straffeprosessloven § 248. Fordi siktede allerede har erkjent forholdene, skjer pådømmelsen summarisk, det føres få vitner og sakene kan være så korte at en ikke får særlig kunnskap om den siktede. Departementet bemerker at det også i slike saker kan være behov for en personundersøkelse, særlig der det dreier seg om alvorlige eller gjentatte lovbrudd.

Departementet mener at det ikke er nødvendig å foreta personundersøkelse av *alle* barn det er tatt ut tiltale mot og foreslår at det avgrenses mot noen sakstyper. Bakgrunnen er at personundersøkelsen kan være unødvendig inngripende i mindre saker. Departementet foreslår at plikten til å foreta personundersøkelse av mindreårige avgrenses mot saker hvor ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntatelser bringes inn for retten. Departementet er imidlertid ikke enig med Riksadvokaten i at personundersøkelse kun bør være obligatorisk når det er tale om å dømme til ubetinget fengsel av en viss lengde. Denne terskelen synes å være for høy. Også mindre alvorlige lovbrudd, for

eksempel tagging eller biltyveri, kan være tegn på at barnet har behov for en individuelt tilpasset reaksjon for å unngå en kriminell løpebane. Erfaring viser at ungdommer som begår slike lovbrudd oftere enn andre fortsetter med kriminelle handlinger og får et liv preget av kriminalitet.

Departementet foreslår videre at det innføres en generell – men snever – unntaksregel, slik at personundersøkelse ikke foretas i saker hvor det er ”åpenbart unødvendig”. Dette kan for eksempel være saker hvor det nylig er foretatt en personundersøkelse eller rettspsykiatrisk vurdering, eller hvor det foreligger andre relevante utredninger av barnet, i regi av barnevernet eller andre. En slik unntaksregel vil også kunne benyttes ved bagatellmessige lovbrudd, men departementet vil understreke at unntaksbestemmelsen er ment å være snever. Det skal ikke åpnes for mange unntak, da tanken er å øke bruken av personundersøkelser, for slik å bedre grunnlaget for tilpassede reaksjoner for flest mulig unge lovbrøyttere.

8.4 Om hvem som foretar personundersøkelsen

8.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at personundersøkelsen (kartleggingen) må legges til et organ på statlig nivå og har vurdert konfliktrådet, barneverntjenesten og kriminalomsorgen som aktuelle organer. Utvalget foreslår at oppgaven legges til kriminalomsorgen. Dette begrunnes med at kartleggingen vil være en utvidet form for personundersøkelse og således i tråd med de oppgaver kriminalomsorgen har i dag. Det påpekes at det samtidig må gis nødvendige ressurser til opplæring i bruk av aktuelle undersøkelsesverktøy.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser kommenterer direkte spørsmålet om hvem som skal foreta personundersøkelsen.

Samtlige *kriminalomsorgsregioner*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Bergen kommune – Byrådet*, *Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening* og *Vestfold politidistrikt* støtter utvalgets forslag om at det er kriminalomsorgen som bør foreta personundersøkelsen. Flere understreker imidlertid viktigheten av tverretattlig samarbeid.

Sekretariatet for konfliktrådene er enig i at en personundersøkelse ikke bør legges til konfliktrådet.

Barne- og likestillingsdepartementet slutter seg til utvalgets argumenter mot at oppgaven legges til barneverntjenesten.

Politijuristene mener det kan være grunn til å iverksette prøveprosjekter hvor både kriminalomsorgen og barnevernet søker å ivareta personundersøkelsesfunksjonen. Det anføres at den som fyller oppgaven best bør ivareta dette ansvaret.

8.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener, i likhet med utvalget og høringsinstansene, at ansvaret for å foreta personundersøkelser av mindreårige bør ligge hos kriminalomsorgen, som allerede har kompetanse i og erfaring med å utarbeide personundersøkelser. Departementet mener at barneverntjenesten, til tross for at den har faglig kompetanse og i dag foretar undersøkelse av barn med atferdsproblemer før enkelte barneverntiltak iverksettes, ikke bør pålegges slikt ansvar i forbindelse med en straffesak. Som idag vil imidlertid andre aktører med kjennskap til barnet, herunder barnevernet, være naturlige samarbeidspartnere i forbindelse med utarbeidelsen av personundersøkelsen.

Departementet finner det heller ikke naturlig å legge oppgaven til konfliktrådet, til tross for at den nye reaksjonen ungdomsstraff er foreslått lagt dit, jf. punkt 10.4. Personundersøkelsen vil kunne tilsi at andre reaksjoner enn den nye ungdomsstraffen benyttes, og vil dessuten være en ny arbeidsform for konfliktrådet. Departementet mener imidlertid at det ikke er noe i veien for at personundersøkeren involverer ungdomskoordinatoren under undersøkelsen i de saker hvor det kan være aktuelt med ungdomsstraff. Etter departementets vurdering vil slik involvering kunne gi retten et bedre grunnlag for valg av straffereaksjon og legge til rette for at det senere iverksettes hensiktsmessige tiltak.

Personundersøkeren bør etter departementets oppfatning fortrinnsvis være en saksbehandler i kriminalomsorgen med særlig kompetanse på aldersgruppen 15 til 18 år. Det er imidlertid ikke gitt at oppgaven bør begrenses til friomsorgen, da det må antas at også ungdomsenhetene etter hvert vil bygge opp betydelig kompetanse om lovbrøyttere i denne aldersgruppen. Kriminalomsorgen er i endring og skillet mellom friomsorg og fengsel bygges gradvis ned.

8.5 Innhold i og omfang av personundersøkelsen

8.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget legger opp til en bred og omfattende kartlegging, både av barnet og dets familie. Etter utvalgets syn bør en forsøke å kartlegge tidligere eller nåværende lovovertrædelser, familieforhold og oppdragelse, utdanning, jobb, vennerelasjoner, rusmisbruk, personlighet, atferd, samt holdninger eller orientering.

Utvalget anfører at personundersøkelsen må søke å danne et bilde av barnets kontakt med politi og påtalemyndighet, barneverntjenesten og konfliktråd, samt omfanget av og holdninger til det å begå lovbrudd. Videre må undersøkelsen vise hvilke relasjoner barnet har til sine foreldre, om foreldrenes tilsyn og grensesetting er tilstrekkelig, om foreldrene har vansker med å kontrollere barnets atferd og eventuelt inkonsekvens i oppdragelsen. Når det gjelder skolegang må personundersøkelsen ta utgangspunkt i barnets atferd og prestasjoner i skolen, hvilke relasjoner det har til lærere og medelever, og hvor mye han eller hun skulker. Undersøkelsen av vennerelasjoner må vise om barnet har kriminelle venner eller bekjente, og i hvilken grad det har venner som kan bidra positivt til barnets utvikling. I forhold til eventuelt rusmisbruk må en avdekke hvor ofte og hvor mye barnet bruker rusmidler, om dette er forbundet med lovbrudd og om det påvirker daglig fungering. Personundersøkelsen må videre vise barnets deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og personlige interesser.

Utvalget mener videre at også barnets personlighet og atferd må kartlegges. Personundersøkelsen skal her vise om barnet har en overdrevent høy selvfølelse, om barnet er aggressivt, om det har kort oppmerksomhetsspenn og lav frustrasjonstoleranse, og om det mangler eller har uegnet skyldfølelse og omtanke for andre. Personundersøkelsen bør videre omfatte barnets psykiske helse generelt. Undersøkelsen skal også vise om barnet har antisosiale holdninger, uttrykker autoritetsprotest, søker hjelp hos andre eller om de aktivt avviser slike tilbud og muligheter.

I tillegg kan kartleggingen omfatte vurderinger av familien og foreldrene, herunder om de har begått lovbrudd, om det foreligger psykiske problemer, stoff eller alkoholmisbruk, ekteskaps- eller samlivskonflikter, økonomiske eller boligproblemer, konflikter som knytter seg til kulturell, etnisk eller religiøs tilpasning eller om foreldrene

har utsatt noen i familien for fysiske, emosjonelle eller seksuelle overgrep.

Utvalget mener at en slik personundersøkelse vil gi et godt grunnlag for valg av straffereaksjon og tilpasning av innholdet i denne. Utvalget understreker at det er viktig at personundersøkelsen ikke skjer på grunnlag av kartleggerens meninger, men at det benyttes et standardisert verktøy som bygger på relevant foreliggende forskning. Utvalget finner det naturlig at forvaltningen utreder og velger slikt verktøy.

8.5.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttaler seg om innholdet i og omfanget av personundersøkelsen, hvorav noen påpeker at personundersøkelsen bør være grundig, mens andre gir uttrykk for at en slik inngående personundersøkelse innebærer et unødvendig intensivt inngrep.

Oslo kommune ved byrådet mener det er avgjørende at personundersøkelsen omfatter en grundig og tverrsektoriell utredning av sosiale, psykologiske og kognitive funksjoner så vel som innhenting av opplysninger om nettverk, historikk og iverksatte tiltak. *Kriminalomsorgen region sørvest, region sør og region nord* støtter også forslaget om en grundigere personundersøkelse.

Riksadvokaten er i tvil om alle de nevnte opplysningene virkelig er nødvendige for valget av straffereaksjon. Det anføres at det i mange tilfeller trolig er tilstrekkelig med ordinær personundersøkelse.

Kriminalomsorgen region øst ved Oslo friomsorgskontor mener at en slik inngående personundersøkelse vil kunne være et unødvendig intensivt inngrep både for den unge og for vedkommendes verger. Regionen påpeker videre at en risikovurdering kan føre til et negativt stempel på den unge, som påvirker eget selvbilde. Det kan i tillegg påvirke andres syn på barnet, som igjen kan innvirke på den behandling det undergis. Det anføres at faren er til stede for at en heller ser negative faktorer fremfor ressurser som det kan bygges videre på hos barnet, dets familie og øvrige omgivelser. Regionen mener dessuten det er en fare for at de som har store behov og betydelige risikofaktorer, kan få en uforholdsmessig inngripende reaksjon som ikke står i rimelig forhold til det begåtte lovbrudd.

Også *Barneombudet* mener at det er viktig å legge vekt på barnets ressurser, samt at det bør vurderes om omfanget av personundersøkelsen alltid skal være like omfattende.

Flere høringsinstanser påpeker at det er viktig at personundersøkelsen ikke fører til lengre saksbehandlingstid og at det settes av tilstrekkelige ressurser i de ulike ledd, herunder *Dommerforeringen, Vestfold politidistrikt, Hordaland statsadvokatembeter, Salten politidistrikt og Stavanger kommune*.

Kriminalomsorgen region øst er kritisk til den vekt som utvalget legger på bruk av standardiserte verktøy, især ved vurdering av risiko og eventuell farlighet, og peker på at det å skulle predikere fremtidige handlinger er generelt vanskelig og også etisk betenkelig. Det påpekes at det er stor forskjell på å kartlegge sosiale og miljømessige ytre risikofaktorer og det å lage en personlighetsprofil ut fra personlighetsfaktorer som anses å være forholdsvis statiske. Region øst understreker videre at de er imot et undersøkelsesverktøy som ender ut med en personlighetsprofil med tallscore. Regionen påpeker at standardiserte verktøy der opplysninger om gjerningspersonen gjøres om til tall kan medføre at barnet sammenliknes med andre med samme tallverdi. Samme tall kan lett føre til samme type tiltak, selv om svarene som ligger bak tallene – og derav muligens også behovene – er forskjellige. Dette kan motvirke prinsippet om at tiltak overfor barn i strafferettspleien skal tilpasses individuelle behov.

8.5.3 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis understreke at formålet med personundersøkelsen er å skaffe opplysninger om barnet slik at domstolen skal kunne utmåle en riktig og hensiktsmessig straffereaksjon i det enkelte tilfellet. Det er imidlertid ikke gitt at det er til barnets beste at det samles mest mulig informasjon.

Departementet mener at utvalgets forslag med hensyn til omfang og innhold er for omfattende. En nærgående undersøkelse av personlige forhold omkring barnet og dets familie vil i seg selv kunne medføre en belastning for barnet. En omfattende risikovurdering vil dessuten kunne virke stigmatiserende og påvirke barnets selvbilde i en negativ retning. Departementet mener at det i større grad bør tilstrebes å få frem opplysninger om positive sider ved barnet og å synliggjøre ressurser og muligheter fremfor å se på negative faktorer.

For øvrig vil en svært omfattende personundersøkelse kunne skape urealistiske forventninger hos barnet og dets familie om innholdet i straffen og mulige hjelpetiltak, noe som tilsier at

spørsmålene begrenses til det som er nødvendig for å finne frem til en best mulig reaksjon for barnet.

Flere høringsinstanser peker på at det er viktig at en personundersøkelse ikke medfører økt saksbehandlingstid. Departementet er enig i denne forutsetningen, og viser til at det særlig for unge lovbytere er viktig at rettergang og straffegjennomføring kommer raskt. På den måten sikres det at barnet ikke får et større avbrudd fra hverdagen enn nødvendig, samt at det ikke taper av syne årsakssammenhengen mellom handling og reaksjon. Det er imidlertid ikke gitt at antall spørsmål i PUM er avgjørende for saksbehandlingstiden. Videre må slike hensyn veies opp mot hensynet til å få i stand en individuell og riktig reaksjon for det enkelte barnet.

Departementet mener at det bør benyttes et spørreskjema basert på åpne spørsmål og dialog med barnet, fremfor et standardisert skjema med ja/nei-spørsmål. I likhet med *Kriminalomsorgen region øst* mener departementet at personundersøkelsen ikke bør resultere i en personlighetsprofil med tallscore. Departementet anbefaler at det tas utgangspunkt i dagens skjema for personundersøkelse, og at det gjøres enkelte endringer i dette tilpasset målgruppen 15 til 18 år. Det anbefales videre at arbeidet med å tilpasse personundersøkelsen til målgruppen 15 til 18 gjøres av kriminalomsorgen selv, eventuelt i samarbeid med barnevernet.

Det er igangsatt et arbeid for å utrede personundersøkelser nærmere, som et av oppfølgingspunktene etter St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Det skal utredes i hvilke saker en personundersøkelse kan ha betydning for domstolens valg av straffereaksjon og hvilke tiltak som kan settes i verk for å sikre at det blir foretatt personundersøkelse i de "riktige" sakene. Det skal videre konkretiseres hvilke områder det er hensiktsmessig å kartlegge i undersøkelsen, noe som innebærer at innholdet i dagens PU vil kunne endres. Utredelsen vil også kunne vurdere hvilke spesielle hensyn som bør iakttas overfor barn.

Departementet påpeker at selv om personundersøkelsen viser at et barn har store hjelpebehov, er det viktig å se hen til forholdsmessighetsprinsippet ved reaksjonsfastsettelsen; undersøkelsen skal ikke utløse uforholdsmessig inngripende tiltak. Straffen og innholdet i reaksjonen skal bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der lovbruddets art og grovhet og barnets individuelle behov inngår som momenter.

8.6 Behov for ny personundersøkelse

Etter *gjeldende rett* skal det foretas en tilleggsundersøkelse når det er gått mer enn ett år, og ny undersøkelse når det er gått mer enn tre år, siden PU ble foretatt.

Utvalget mener at det er viktig å ta høyde for at barn som kartlegges er i utvikling. Resultatene fra personundersøkelsen vil dermed kunne endre seg over tid, og det foreslås derfor at undersøkelsen ikke skal kunne legges til grunn for straffereaksjoner senere enn ett år etter at den ble utarbeidet.

Spørsmålet om personundersøkelsens "holdbarhet" oppstår der ungdommen begår nye lovbrudd eller der saksbehandlingen tar lang tid, enten på grunn av anke eller andre forhold. Det kan stilles spørsmålsteget ved om gjeldende regler er tilstrekkelige, med henholdsvis krav til tilleggsundersøkelse etter ett år og ny undersøkelse etter tre år, eller om det bør innføres avvikende regler for aldersgruppen 15–18 år.

Departementet mener at det bør være et absolutt krav at ny personundersøkelse foretas dersom det er gått mer enn ett år siden den forrige ble utarbeidet. Barnets utvikling tilsier at en personundersøkelse eldre enn det ikke bør kunne legges til grunn for valg av straffereaksjon eller utforming av reaksjonens innhold. Departementet mener dessuten at det skal gjennomføres en ny undersøkelse også før den tid, dersom det foreligger vesentlige endringer tilknyttet barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter.

8.7 Samtykke og taushetsplikt

8.7.1 Gjeldende rett

I NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* kapittel 4 er det redegjort for taushetsplikt og utveksling av informasjon som forutsetning for koordinering av tjenestetilbud til barn og unge. Reglene om taushetsplikt om opplysninger tjenesteyter får kunnskap om i forbindelse med sitt arbeid, er spredt rundt i de ulike tjenestelovene, herunder helsepersonelloven kapittel 5, barnevernloven § 6-7, sosialtjenesteloven § 8-8 og opplæringsloven § 15-1. Reglene er dels ulikt utformet fordi lovgiver har lagt til grunn at det gjør seg noe ulike personvernshensyn gjeldende innen de ulike tjenestefeltene.

Det eksisterer to typer av taushetsplikt i de systemene som yter tjenester til barn og unge. Den forvaltningsmessige taushetsplikt gjelder for alle som deltar i offentlig tjenesteyting, mens den strengere yrkesmessige taushetsplikten bare gjel-

der for helsepersonell. De to unntakene i forvaltningsloven § 13 a som er aktuelle med tanke på ordinært samarbeid mellom ulike tjenestefelt, er samtykke og anonymisering. Også helsepersonelloven kapittel 5 inneholder tilsvarende unntak fra taushetsplikten.

For barn og unge vil det i utgangspunktet være den eller de som har foreldreansvaret som kan samtykke på vegne av barnet, jf. barneloven § 30. Forvaltningsloven angir ingen nærmere aldersgrense for når barn selv kan samtykke til informasjonsutveksling, men foreldrene skal la barnets selvbestemmelsesrett utvikles i takt med alder og modenhet etter barneloven § 33. Det samme prinsippet er nedfelt i artikkel 12 i FNs barnekonvensjon. Enkelte av tjenestelovene regulerer barns samtykkekompetanse nærmere. Innenfor barnevernfeltet og helsesektoren har barn selvstendig samtykkekompetanse fra de er henholdsvis 15 og 16 år, jf. barnevernloven § 6-3 og pasientrettighetsloven § 4-3.

8.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at barnet ikke må utsettes for press eller på annen utilbørlig måte bli satt i en situasjon der det føler at det er nødt til å fortelle om lovbrudd der skyldansvaret ikke allerede er plassert. På grunn av barnets lave alder vil terskelen for hva som utgjør slikt press, være lavere enn for voksne.

I en senere straffesak mot barnet vil den nærmeste familien være fritatt for vitneplikt. Utvalget mener at en heller ikke kan pålegge disse å forklare seg for personundersøkeren. På bakgrunn av dette vil personundersøkelsen i stor grad være avhengig av frivillig deltakelse fra barnet og dennes familie. Ettersom personundersøkelsen skal legges til grunn for valg av straffereaksjoner og denne dermed skal kunne gi grunnlag for at mindre intensive tiltak enn ubetinget fengsel benyttes, antar imidlertid utvalget at siktede normalt vil være samarbeidsvillig og motivert til å gi opplysninger.

Personundersøkelsen vil videre fordre kontakt med en rekke offentlige etater. Utgangspunktet er at offentlige myndigheter og tjenestemenn har en plikt til å bistå personundersøkere med opplysninger, jf. straffeprosessloven § 168. Fremleggelsesplikten er imidlertid begrenset av taushetspliktreglene. Utvalget utelukker ikke at det på sikt kan være nødvendig å oppheve de offentlige etaters taushetsplikt ved personundersøkelse av mindreårige. Utvalget forutsetter imidlertid at reglene om personundersøkelse i første omgang ikke

fører til endringer i bestemmelsen om taushetsplikt og legger til grunn at det må innhentes samtykke fra siktede. Derfor må den som kartlegger, klargjøre hensikten med personundersøkelsen for siktede og motivere til frivillig deltakelse.

8.7.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg om taushetsplikt og samtykke.

Helsedirektoratet påpeker at de opplysningene som vil fremkomme i personundersøkelsen kan være svært sensitive. Mange av dem er helseopplysninger som reguleres av helsepersonelloven. Taushetsplikten i helsepersonelloven er så streng fordi enhver skal kunne oppsøke helsetjenesten uten å være redd for at opplysningene vil bli benyttet i andre sammenhenger. Dette utgangspunktet er så viktig at eventuelle andre hensyn må veie svært tungt før man hjemler unntak fra taushetsplikten. Det påpekes videre at dersom siktedes samtykke til innsyn i taushetsbelagte opplysninger skal være gyldig, må det være fullt ut frivillig og informert.

Datatilsynet er enig i at det må innhentes samtykke fra siktede for å kunne innhente opplysninger fra ulike offentlige etater. Tilsynet mener utvalget signaliserer at det i fremtiden vil kunne være aktuelt å oppheve taushetsplikten i forbindelse med en personundersøkelse. Tilsynet vil fraråde en slik fremtidig innskrenkning i taushetsplikten da en innskrenkning kan få uheldige ringvirkninger for tillitsforholdet mellom det offentlige støtteapparat og den enkelte.

8.7.4 Departementets vurdering

Det er ikke et generelt vilkår at siktede samtykker i gjennomføring av personundersøkelse. Taushetspliktreglene vil imidlertid normalt hindre at opplysninger innhentes dersom siktede ikke samtykker. Departementet legger til grunn at personundersøkelsen neppe vil være særlig informativ dersom siktede ikke selv er villig til å bidra og undersøkelsen foretas i strid med dennes ønske. Videre vil barnets egne uttalelser ha mindre verdi dersom disse ikke støttes av objektive opplysninger fra andre kilder, herunder aktuelle offentlige instanser. Det er derfor ønskelig at barnet samtykker både i at det foretas en personundersøkelse og i at taushetsplikten oppheves.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at personundersøkeren må bruke tid på å klargjøre formålet og motivere til deltakelse, da dette vil kunne medføre at siktede vurderer det som gun-

stig å samarbeide. Departementet vil understreke at for at samtykket skal være gyldig, må det være frivillig og informert. Det må med andre ord ikke foreligge tvang, eller få andre negative følger for personen dersom samtykke nektes.

Departementet mener videre at det er uaktuelt, og vanskelig å forutse konsekvensene av, å gjøre inngrep i taushetsplikten uten nærmere utredning. Utvalget foreslår heller ikke endringer i reglene om taushetsplikt og legger til grunn at siktede fortsatt i utgangspunktet må samtykke for at det skal kunne innhentes opplysninger fra andre.

I Regjeringens strategi for forebygging (juli 2009) slås det fast at regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt skal gjennomgås. Hensikten er å sikre mer effektiv informasjonsutveksling mellom etater i tilfeller som berører vitale interesser knyttet til liv, helse og livsvilkår, spesielt med tanke på samarbeid mellom barnevern og politi. Det er igangsatt et interdepartementalt arbeid, for å kartlegge praksis og vurdere om det er behov for å endre regelverket om taushetsplikt

8.8 Personvern

8.8.1 Gjeldende rett

Norge har tiltrådt flere konvensjoner som har betydning for barns rettsstilling generelt og barns personvern spesielt. Barnekonvensjonen og EMK er særlig sentrale. Begge gjelder direkte som norsk rett gjennom menneskerettsloven, og skal ved eventuell motstrid med andre norske lovbestemmelser gis forrang, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK artikkel 8 gjelder alle individer – uavhengig av alder – og gir vern av privatlivet også for barn. Den gir også barn krav på beskyttelse med hensyn til innsamling, forvaltning og spredning av personopplysninger.

I barnekonvensjonen artikkel 3 knesettes prinsippet om barnets beste som ledetråd (“a paramount consideration”) for avgjørelser som treffes av lovgiverne, domstolene, forvaltningsorganene og private velferdsinstitusjoner, jf. Inge Lorange Backer: *Barneloven* (2. utgave, Oslo 2008) side 18. Artikkel 3 vil være et sentralt tolkningsprinsipp når barns rettigheter skal utledes av konvensjonen for øvrig.

Barns rett til personvern presiseres i barnekonvensjonen artikkel 16, hvor det fremgår at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem

eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.

Barnekonvensjonen artikkel 40 (2) bokstav b (vii) omhandler barnets rett til privatliv under en straffesak. Det følger av denne bestemmelsen at ethvert barn som beskyldes for eller anklages for å ha begått et straffbart forhold har rett til at dets privatliv respekteres fullt ut under hele saksgangen. I Generell kommentar nr. 10 punkt 65 heter det:

“For å beskytte barnas privatliv, har de fleste av partene en regel – enkelte har en regel med rom for unntak – som sier at rettslige eller andre avhør av et barn som er anklaget for å ha begått en straffbar handling, skal skje bak lukkede dører. Regelen tillater at sakkyndige og andre fagpersoner som har spesiell tillatelse fra retten, kan være til stede. Offentlige rettsprosesser mot mindreårige som er siktet for lovbrudd, bør bare forekomme i helt spesielle og klart definerte tilfeller, og bare på grunnlag av et skriftlig vedtak fra retten. Et slikt vedtak skal kunne ankes av barnet.”

Videre fremgår det av Generell kommentar nr. 10 punkt 66:

“Komiteen anbefaler at alle land som er part i konvensjonen, innfører en regel om at rettslige og andre avhør av mindreårige som er i konflikt med loven, skal finne sted bak lukkede dører. Unntak fra denne regelen bør bare forekomme i svært begrensede tilfeller, og slike unntak skal være klart definert i loven. Kjennelsen/dommen skal bekjentgjøres i et rettsmøte på en slik måte at identiteten til barnet ikke blir avslørt.”

Barn har rettigheter med hensyn til personvern, både etter internasjonal og nasjonal rett. Personopplysningslovens generelle regler gjelder i utgangspunktet for behandling av personopplysninger om barn innenfor alle samfunnsområder og sektorer. I henhold til § 5 kommer loven til anvendelse på behandling av personopplysninger, med mindre annet følger av en særskilt lov som regulerer behandlingsmåten. Personvernkommissjonen mener imidlertid å ha identifisert klare svakheter ved dagens rettslige regulering (NOU 2009: 1, punkt 14.4.1). En utfordring er den usikkerheten som synes å råde hos de forvaltningsorganene som er satt til å forvalte spørsmål om håndtering av barns personopplysninger og deres interesser generelt. I forbindelse med høring om

etterkontroll av personopplysningsloven er mindreåriges personvern drøftet særskilt både i høringsnotatet juni 2009 punkt 8 og Schartum/Bygrave (2006) punkt 11. I høringsnotatet punkt 8.3.1.6 antyder departementet at det kan være behov for særregler om beskyttelse av mindreåriges personopplysninger. Dette vil bli vurdert i forbindelse med den pågående revisjonen av personopplysningsloven.

Etter norsk rett er rettsmøter i utgangspunktet offentlige, jf. domstoloven § 124. Retten kan imidlertid, under gitte forutsetninger, beslutte ved kjennelse at rettsmøtet helt eller delvis skal holdes for lukkede dører. Dette gjelder blant annet når hensynet til privatlivets fred krever det eller når siktede er under 18 år, jf. domstoloven § 125.

8.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget behandler i liten grad de personvernutfordringer en personundersøkelse (kartlegging) kan medføre.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser påpeker at forslaget har personvernmessige konsekvenser, herunder *Riksadvokaten*, *Datatilsynet*, *Kriminalomsorgen region øst og region nord*, *Barneombudet* og *Advokatforeningen*.

Riksadvokaten påpeker at selv om personundersøkelsen vil være avhengig av frivillig deltakelse fra de involverte, går den langt i å kreve at foreldre og familien ellers må velge mellom å ”blottlegge” sitt privatliv eller å nekte å medvirke til de beste løsningene for siktede.

Datatilsynet mener at det på bakgrunn av den høye grad av sensitivitet på opplysningene i personundersøkelsen, siktedes lave alder, samt omfanget av følsomme opplysninger om tredjepersoner, er essensielt at de grunnleggende personvernprinsipper ivaretas på alle stadier underveis i personundersøkelsesprosessen, i tillegg til at reglene i personopplysningsloven følges. Tilsynet påpeker videre at utredningen ikke omtaler hva som skal skje med personundersøkelsen dersom saken ender med frifinnelse, og mener at opplysningene om den frikjente skal slettes så snart det foreligger en rettskraftig frifinnende dom. Tilsynet reiser videre spørsmål ved lagringstid i de fellene hvor saken ender med fellende dom.

Også *Kriminalomsorgen region øst og region nord* peker på det dilemmaet som kan oppstå dersom barnet frikjennes i retten. Det gis uttrykk for at mye unødvendig informasjon og

sensitive opplysninger om dette arkiveres, noe som er personvernmessig betenkelig.

Advokatforeningen påpeker at personundersøkelsen skal avklare og beskrive forhold av meget personlig karakter for siktede og hans nærstående, og det derfor bør vurderes tiltak for å sikre at personvernet ivaretas. Dette kan skje ved at forhandlinger om dette foregår for lukkede dører og ved at den del av dommen som omhandler dette ikke offentliggjøres. Som et minstekrav bør den som kartlegges gjøres oppmerksom på at personundersøkelsen vil dokumenteres i retten, og på muligheten for å be om at dørene lukkes.

8.8.4 Departementets vurdering

Personundersøkelse av barn reiser flere personvernspørsmål, knyttet til både behandling, lagring og sletting av slike personopplysninger, samt til hvorvidt opplysningene skal presenteres i offentlige rettsmøter.

Departementet vil først drøfte behandling av barnets personopplysninger. Det er på det rene at personundersøkelsen vil medføre at det samles inn og lagres mange personlige opplysninger om barnet og dets familie, både hos kriminalomsorgen og påtalemyndigheten.

8.8.4.1 Kriminalomsorgens behandling av personopplysninger

Det er vanligvis en saksbehandler i friomsorgen som foretar personundersøkelsen. En personundersøkelse omfatter selve erklæringen fra personundersøker, innhentet dokumentasjon fra, og journalnotat fra samtale med, siktede og andre, samt elektronisk kopi av diverse brev, herunder innkalling til PU, oppdragsbrev mv. Opplysningene blir lagret i kriminalomsorgens arkivsystem, Kompis.

I Prop. 151 L (2009-2010) ble det foreslått et nytt kapittel 1 a i straffegjennomføringsloven som regulerer behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. Kapitlet, med §§ 4 a til 4 e, er tilføyd ved lov 17. desember 2010 nr. 85, men ikke trådt i kraft. Ordlyden synes likevel ikke entydig å peke i retning av at personundersøkelser omfattes. I henhold til ny § 4 d bokstav a kan kriminalomsorgen blant annet behandle opplysninger om "domfelte og innsatte", herunder i politiarrest eller varetekt. Mange av de siktede som personundersøkes befinner seg imidlertid i frihet, noe som innebærer at de tilsynelatende faller utenfor den personkrets som omhandles i kapittel 1 a i straffegjennomføringsloven. Det kan dess-

uten stilles spørsmål om behandling av personopplysninger ved personundersøkelse faller utenfor de lovfestede formål i § 4 c. Her fremgår det at kriminalomsorgen kan behandle opplysninger som er nødvendige for blant annet å "planlegge, administrere og gjennomføre reaksjoner og tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 1", jf. ny § 4 c bokstav a. Formålet med en personundersøkelse er å skaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken, jf. straffeprosessloven § 161 annet ledd. Begrepet "planlegge" er neppe ment å gis en så vid forståelse.

Personundersøkelser er behandlet på side 23 i Prop. 151 L, hvor det gis uttrykk for at det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger i forbindelse med utarbeidelse av personundersøkelser fremgår av straffeprosessloven. De ovennevnte bestemmelsene i det nye kapitlet i straffegjennomføringsloven, om formålet med behandlingen og personkretsen det kan behandles opplysninger om, kommenteres ikke nærmere i denne sammenheng. Det sondres i stedet mellom tilfeller der kriminalomsorgen gjør en personundersøkelse på vegne av påtalemyndigheten og der det gjøres på eget tiltak. Det gis uttrykk for at dersom kriminalomsorgen gjør en personundersøkelse på eget tiltak, vil undersøkelsen være regulert av de nye bestemmelsene i straffegjennomføringsloven. Dersom kriminalomsorgen gjør personundersøkelsen på vegne av påtalemyndigheten, heter det at kriminalomsorgen ikke beholder en egen kopi av personundersøkelsen etter at denne er overlevert påtalemyndigheten, og det synes å legges til grunn at en her er utenfor straffegjennomføringslovens anvendelsesområde.

Til det siste kan det imidlertid innvendes at kriminalomsorgen, uansett om dokumenter overleveres påtalemyndigheten, behandler personopplysninger ved personundersøkelsen. Kriminalomsorgens datasystem vil dessuten fortsatt inneholde en elektronisk kopi av alle sakens dokumenter, også personundersøkerens erklæring. Departementet har derfor, etter en ny vurdering, funnet at det er behov for å regulere kriminalomsorgens behandling av slike personopplysninger nærmere, for å klargjøre at det rettslige grunnlaget for behandlingen følger av straffegjennomføringsloven. Departementet foreslår at det presiseres i straffegjennomføringsloven at kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å gjennomføre personundersøkelser. Videre bør personkretsen utvides til å omfatte også siktede eller tiltalte som underlegges personundersøkelser. Slik vil det tydeliggjøres at det

er uten betydning hvorvidt den som underlegges en personundersøkelse er innsatt eller befinner seg i frihet.

Det fremgår av straffegjennomføringsloven ny § 4 a at personopplysningsloven gjelder med de utfyllende bestemmelser som følger av nytt kapittel 1 a. Kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i en personundersøkelse vil følgelig være underlagt personopplysningsloven, noe som også er gjeldende rett, jf. prinsippet i personopplysningsloven § 5. Departementet foreslår at det, av informasjonshensyn, presiseres i straffeprosessloven ny § 161 a at kriminalomsorgens behandling av personopplysninger ved personundersøkelse reguleres av straffegjennomføringsloven kapittel 1 a, jf. personopplysningsloven.

Departementet er kjent med at det i dag sjelden foretas noen reell vurdering av om det fremdeles er nødvendig å lagre opplysningene ut fra formålet med personundersøkelsen, noe som er et grunnkrav etter personopplysningsloven § 11, og at slike opplysninger i praksis ikke slettes eller sperres i Kompis. Departementet finner i den forbindelse at det på prinsipielt grunnlag kan stilles spørsmål om det bør være adgang til å ha opplysninger om mindreårige, som ikke tiltales eller som frikjennes, tilgjengelig i kriminalomsorgens register. Departementet mener at det i slike tilfelle neppe kan sies å foreligge et legitimt formål for å lagre opplysningene om personundersøkelsen. Til tross for at kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i en personundersøkelse er underlagt personopplysningsloven, kan det være ønskelig å presisere denne adgangen nærmere i forskrift. Det er i straffegjennomføringsloven ny § 4 e gitt forskriftshjemmel til å regulere blant annet sperring og sletting av opplysninger. I den forbindelse må det ses hen til oppbevaringsplikten etter arkivloven, jf. arkivloven §§ 6 og 9.

8.8.4.2 *Politiets behandling av personopplysninger*

Kriminalomsorgen overleverer kun selve erklæringen fra personundersøker til påtalemyndigheten. Politiregisterloven regulerer politiets oppbevaring og senere behandling av personopplysningene, og er et eksempel på slik særlov som unntar behandlingen fra personopplysningslovens anvendelsesområde, jf. personopplysningsloven § 5. Politiregisterloven ble vedtatt 11. mars 2010 og sanksjonert 28. mai 2010, men er ikke trådt i kraft.

Det følger av forarbeidene til politiregisterloven, Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 21.7 (side

310), at personundersøkelser faller inn under "andre tiltak som følge av lovbrudd", jf. §§ 36 og 41. Opplysning om slikt tiltak kan således registreres i reaksjonsregisteret, anmerkes på uttømmende politiattest og utleveres ved vandelskontroll. En forutsetning for slik registrering er imidlertid at lovbrøyteren blir straffedømt for forholdet. I begrepet "som følge av lovbrudd" ligger at slike tiltak kun kan markeres i de tilfeller hvor det i rettskraftig avgjørelse konstateres straffeskyld. Blir en person frikjent i en sak, skal ikke en personundersøkelse foretatt i sakens anledning anmerkes i forbindelse med vandelskontroll.

Selv om vedkommende blir frifunnet, og opplysningen således ikke registreres i reaksjonsregisteret, vil personundersøkelsen likevel inngå i straffesaksdokumentene og behandlingen være underlagt politiregisterloven. Elektronisk kopi av erklæringen fra personundersøkeren vil registreres i politiets saksbehandlingssystem BL (Basisløsninger). Alle opplysninger med tilknytning til straffesaken skal registreres i BL, og personopplysninger som ligger i systemet er søkbare, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 3.4.2 (side 34).

Det fremgår av politiregisterloven § 50 første ledd at opplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet med behandlingen. Opplysningene skal slettes eller sperres, men mindre de skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning. Sletting innebærer ikke automatisk at opplysningene tilintetgjøres. Forbudet mot å lagre opplysninger lenger enn nødvendig betyr i utgangspunktet ikke noe annet enn at opplysningene skal fjernes fra politiets registre og systemer, slik at de ikke lenger er tilgjengelige for bruk til sitt opprinnelige formål, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 21.8 (side 317). Ofte vil det være hensiktsmessig å bruke uttrykket sletting uavhengig av om opplysningene skal bevares og avleveres arkivmyndighetene eller tilintetgjøres. Begrepet "nødvendig" innebærer at det må være et konkret og saklig behov for å behandle opplysningene. Det er ikke tilstrekkelig at politiet finner det hensiktsmessig å oppbevare disse. Departementet mener at dersom barnet som er underlagt personundersøkelsen frifinnes, foreligger det ikke lenger et legitimt formål for å behandle, herunder lagre, opplysningene om personundersøkelsen.

Av tredje ledd følger det imidlertid at bestemmelsen om sletting i § 50 første ledd ikke gjelder for opplysninger i straffesaksdokumenter. Bakgrunnen for unntaket er at straffesaksdokumentet sjelden makuleres. Det kan stilles spørsmål om det er behov for ytterligere beskyttelse av barnets

personvern på dette punktet. Departementet foreslår at det, av pedagogiske grunner, presiseres i straffeprosessloven ny § 161 a at politiets behandling av personopplysninger ved personundersøkelse reguleres av politiregisterloven. Departementet foreslår videre at det presiseres at § 50 tredje ledd ikke skal være til hinder for at slike opplysninger slettes. Politiets behandling av personopplysninger ved personundersøkelse kan reguleres nærmere i forskrift, jf. politiregisterloven § 69.

8.8.4.3 Offentlige rettsmøter

FNs barnekomité anbefaler at konvensjonspartene som hovedregel lar straffesaker der barn har begått lovbrudd, skje bak lukkede dører, og at unntak bør være svært begrenset og klart angitt i loven, jf. punkt 8.8.1 foran.

Gjeldende norsk rett har motsatt utgangspunkt. Hovedregelen er at rettsmøter er offentlige, dersom ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov, jf. domstoloven § 124. Retten kan beslutte at rettsmøtet helt eller delvis skal holdes for lukkede dører, blant annet når hensynet til privatlivets fred krever det eller når siktede er under 18 år, jf. domstoloven § 125. Det

kan imidlertid stilles spørsmål om denne unntaksbestemmelsen gir barnet tilstrekkelig beskyttelse, i overensstemmelse med barnekonvensjonen.

Det kan bemerkes at i Sverige har retten mulighet til å beslutte lukkede dører i saker som gjelder unge under 21 år, jf. loven om unge lovbrøyttere (1964:167) 27 §. Det kan ikke utelukkkes at det faktisk at Sverige har en slik bestemmelse i en egen lov om unge lovbrøyttere, gjør at domstolen i større grad er oppmerksom på behovet for, og benytter muligheten til å beslutte, lukkede dører.

Personundersøkeren har plikt til å gi retten opplysninger om de undersøkelser og funn som er gjort i personundersøkelsen. Det kan være en stor belastning for barnet når dette dokumenteres i retten. Departementet mener på denne bakgrunn at det er ønskelig å innta en særregel i straffeprosessloven om lukkede dører ved gjennomgåelsen av barnets personundersøkelse. Dette vil være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet bemerker at det på sikt vil kunne være aktuelt med en generell lovendring om straffesaker der barn har begått lovbrudd, slik at hovedregelen blir at slike saker i sin helhet holdes for lukkede dører.

9 Straffereaksjoner

9.1 Påtaleunntatelse

9.1.1 Gjeldende rett

Selv om straffeskyld er bevist kan påtalemyndigheten velge å unnlate å påtale forholdet. En slik påtaleunntatelse innebærer en skyldkonstatering og er en måte å gjøre opp et pådratt straffeansvar. Påtaleunntatelse er dermed en strafferettslig reaksjon og noe annet enn en henleggelse av forholdet. Bestemmelsene om påtaleunntatelse finner vi i straffeprosessloven §§ 69 og 70.

Det oppstilles ingen begrensninger med hensyn til hvilke typer lovbrudd som kan føre til påtaleunntatelse, men Riksadvokaten uttaler i rundskriv nr. 6/1989 at det bør vises varsomhet med å gi påtaleunntatelse for alvorlige volds-, sedelighets- og narkotikaforbrytelser. Hovedregelen er at lovbrudd skal påtales, og for å gjøre unntak må det foreligge slike særlige forhold at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.

Påtalemyndigheten må anse alle vilkår for straffbarhet oppfylt for å kunne gi påtaleunntatelse, noe som innebærer at reaksjonen ikke kan benyttes der lovbrøtteren er under 15 år. Her kan påtalemyndigheten i stedet beslutte at saken overføres til barneverntjenesten, jf. straffeprosessloven § 71 b.

Det finnes ingen særskilte bestemmelser om bruk av påtaleunntatelse for barn over den kriminelle lavalder i gjeldende straffeprosesslov. Ung alder tas imidlertid i betraktning ved den konkrete vurderingen av om det foreligger "særlige forhold" som nevnt ovenfor. Reaksjonen brukes i utstrakt grad for å unngå den belastningen som gjennomføringen av en straffesak ville innebære for et barn, men for likevel å markere samfunnets reaksjon. Det ble i 2007 gitt 733 betingede påtaleunntatelser til barn, noe som utgjorde mer enn halvparten av det totale antallet på 1426 betingede påtaleunntatelser som ble gitt i alle alderskategorier. I 2009 ble det gitt 925 betingede påtaleunntatelser til mindreårige.

Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget av at siktede ikke gjør seg skyldig i nye straffbare handlinger i en prøvetid på to år, jf. straffeprosessloven § 69 annet ledd. Prøvetiden kan likevel ikke være lenger enn foreldelsesfristen for det aktuelle lovbruddet, jf. § 69 annet ledd annet punktum. Etter § 69 tredje ledd kan påtaleunntatelse også gjøres betinget av individuelt tilpassede vilkår som nevnt i straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a-h, nr. 4 og nr. 5. Dette vil eventuelt kunne gjøres i samarbeid med hjelpeapparat og barnets øvrige nettverk. Det er ikke adgang til å stille andre særvilkår enn de som er særskilt nevnt i bestemmelsen, i motsetning til situasjonen ved betinget dom.

Strafforfølgningen kan tas opp igjen etter reglene i straffeprosessloven § 74 tredje ledd dersom ett eller flere vilkår for påtaleunntatelse ikke overholdes, eller dersom siktede unndrar seg pålagt tilsyn eller setter seg ut over pålegg fra tilsynsmyndigheten.

Etter § 70 første ledd kan påtale også unntales av prosessøkonomiske grunner, når reglene for straffutmåling ved sammenstøt av flere forbrytelser eller forseelser medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff vil komme til anvendelse.

Dersom siktede mener at han ikke er skyldig, kan han kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten, med mindre siktelsen frafalles, jf. § 71.

9.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det bør være et utgangspunkt at ingen straffesaker mot barn bør avgjøres påtalemessig før barnet er avhørt av politiet. Unntak bør bare skje der det er aktuelt å ilegge forenklet påtaleunntatelse eller forenklet forelegg. Utvalget uttaler videre at det er naturlig at Riksadvokaten i sine rundskriv utarbeider retningslinjer for avhør forut for påtalemessig avgjørelse i saker der mistenkte/siktede er under 18 år.

Utvalget påpeker at selv om påtaleunntatelse er en straffereaksjon, unngår man den belastningen gjennomføringen av en straffesak vil kunne innebære for barn. Påtaleunntatelse kan derfor være en hensiktsmessig reaksjon ved første

gangs lovbrudd og ved mindre alvorlig lovbrudd der en slik reaksjon vil kunne ha tilstrekkelig individualpreventiv effekt. For de barna som er i faresonen for å fortsette med kriminell aktivitet, mener utvalget at påtaleunntatelse kan ha motsatt effekt. Bruk av individuelt tilpassede vilkår vil ofte være nødvendig der barnet har andre problemer i tillegg til selve lovbruddet.

Påtaleunntatelse kan være et hensiktsmessig alternativ til forelegg, men forutsetter etter utvalgets syn lovendringer for å være et reelt, praktisk alternativ. Utvalget mener at det må være anledning til å gi påtaleunntatelse med kortere prøvetid enn i dag og foreslår at prøvetidens lengde skal kunne fastsettes til mellom seks måneder og to år – såkalt ”individuelt tilpasset prøvetid” (jf. forslag til straffeprosessloven § 69 annet ledd nytt tredje punktum).

Videre foreslår utvalget at polititjenestemenn skal ha adgang til å gi påtaleunntatelse på stedet i enkelte mindre alvorlige saker, såkalt ”forenklete påtaleunntatelse”, avgrenset til positivt angitte områder. En slik forenklet påtaleunntatelse bør, etter utvalgets syn, begrenses til overtredelser av vegtrafikkloven og fritids- og småbåtlovgivningen. Utvalget mener kompetanse til å utstede forenklete påtaleunntatelse bør delegeres til polititjenestemenn i forskrift med hjemmel i straffeprosessloven § 67 nytt 10. ledd, samt at en slik delegasjon bør omfatte adgang til å fastsette enkelte vilkår for påtaleunntatelsen. Utvalget begrunner dette med at slik kompetanse kan bidra til å unngå at det benyttes forenklete forelegg til barn av praktiske hensyn. Reguleringen bør skje i egen forskrift, og dette bør etter utvalgets mening følges opp av forvaltningen. Utvalget ser det som naturlig at forenklet påtaleunntatelse og forenklet forelegg følger samme regler.

Utvalget mener at dagens lovverk i stor grad åpner for en individuell tilpassing av vilkårene ut i fra barnets behov. Utvalget mener også at det er viktig å beholde dagens ordning, der påtalemyndigheten kun kan ilegge vilkår ut i fra en uttømmende liste. Der det er behov for andre vilkår enn de loven åpner for, mener utvalget at det er viktig at slike vilkår ilegges av domstolen, eksempelvis i form av en betinget dom.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er noe ulike syn på om det bør være anledning til å gi påtaleunntatelse med kortere prøvetid enn dagens system og ”forenklet påtaleunntatelse”.

Følgende instanser er positive til en individuelt tilpasset prøvetid: *Politidirektoratet*, *Salten politidistrikt*, *Ungdomsteamet i Kristiansand* og *Oppfølgingsteam Trondheim*. *Salten politidistrikt* mener at dette vil kunne sikre at påtaleunntatelse med vilkår kan gis som reaksjonsform i mindre alvorlige saker – som alternativ til forelegg – uten at det blir en uforholdsmessig streng reaksjon.

En instans, *Asker og Bærum politidistrikt*, mener at prøvetiden på to år bør opprettholdes. Det gis uttrykk for at prøveperioden bør ha en viss varighet for at en påtaleunntatelse skal ha noen særskilt individualpreventiv effekt, og at det synes rimelig at gjentakende kriminalitet innenfor en toårsperiode vil få konsekvenser.

En instans, *Stine Sofies stiftelse*, mener prøvetiden bør utvides til tre år.

Seks instanser går mot forslaget om forenklet påtaleunntatelse: *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Politijuristene*, *Asker og Bærum politidistrikt*, *Salten politidistrikt* og *Vestfold politidistrikt*.

Politidirektoratet mener de fleste straffereaksjoner mot barn bør saksbehandles og avgjøres av politi- og påtalemyndighet på ordinær måte. Dette sikrer enhetlig behandling og prioritering. Der ved kan disse sakene, i motsetning til forenklete påtaleunntatelse, registreres i STRASAK, politiets straffesaksregister, noe som er et vilkår for å kunne identifisere barn i faresonen tidligst mulig. Svært bagatellmessige lovertredelser begått av barn vil dessuten fortsatt kunne avgjøres ved muntlig advarsel av enhver som har politimyndighet. Dette prinsippet er ikke lovfestet, men antas å følge av lang og fast myndighetspraksis som del av opportunitetsprinsippet. *Politidirektoratet* mener denne myndighet dekker deler av det behov for rask reaksjon som utvalget begrunner delegasjonsforslaget med.

Riksadvokaten er usikker på om påtaleunntatelse er den beste løsningen der det i dag er adgang til å gi forenklet forelegg. Uansett vises det til at forslaget om delegasjon er for dårlig utredet til at det er mulig å ta stilling til det.

Asker og Bærum politidistrikt viser til at praksis i distriktet er at alle under 18 år som begår en straffbar handling skal innkalles til bekymringsamtale eller avhør hos politiet sammen med verger. Ved denne praksisen, som antas å bli fulgt også i flere andre politidistrikter, vil det dermed ikke være behov for å gi en reaksjon ”på stedet”, idet en påtaleavgjørelse naturlig følger i etterkant av samtalen eller avhøret. Også *Vestfold politidistrikt* nevner allerede etablerte rutiner for oppfølging av ungdom og går mot forslaget om forenklet påtaleunntatelse.

To instanser støtter forslaget om forenklet påtaleunntatelse, nærmere bestemt *Norges politilederlag og Oppfølgingsteam Trondheim*.

Norges politilederlag mener en innføring av forenklete påtaleunntatelser kan gi gode, effektive og individuelle reaksjoner. Det gis uttrykk for at utvalget her har tenkt nytt, men samtidig satt tydelige begrensninger for gyldighetsområdet. Politilederlaget ser for seg en senere utvidelse av ordningen, til også å gjelde andre typer saker og for de over 18 år.

9.1.4 Departementets vurdering

9.1.4.1 Påtaleunntatelse med vilkår

Departementet mener, i likhet med utvalget, at påtaleunntatelse er en hensiktsmessig reaksjon ved første gangs lovbrudd og ved mindre alvorlige lovbrudd der en slik reaksjon vil kunne ha tilstrekkelig individualpreventiv effekt. Slik unngås den belastning som gjennomføring av en straffesak vil kunne innebære for barn.

Departementet mener videre at særlig betingede påtaleunntatelser vil kunne sikre barnet en bedre oppfølging enn for eksempel bøter, og legge til rette for en rehabiliterende prosess. Det vises i den sammenheng til de senere års prosjekter "Felles ansvar" i Salten og "Oppfølgingsteam" i Oslo, Kristiansand, Stavanger og Trondheim, der deltagelse i oppfølgingsteam ble satt som vilkår for påtaleunntatelse, jf. punkt 5.2.4 og 5.2.5 ovenfor. Ved betinget påtaleunntatelse kan det gis vilkår som kan bidra til atferdsendring hos barnet. Det er særlig viktig at det settes vilkår for en eventuell påtaleunntatelse der barna har andre, omfattende problemer enn lovbrudd. For disse barna er det nødvendig med en reaksjon som griper fatt i de underliggende problemene hos den enkelte og kan medvirke til endring av barnets atferd og holdninger. En påtaleunntatelse uten vilkår vil kunne oppleves som en ny bekreftelse på at det er mulig å "komme unna med" lovbruddene.

Det fremgår av straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum at påtaleunntatelse kan gjøres betinget av slike vilkår som er nevnt i straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a – h, nr. 4 og nr. 5. Dette er forstått slik at det kun kan benyttes de opplistede vilkår ved påtaleunntatelse, og at det ikke er adgang til å stille andre særvilkår enn de som er særskilt nevnt i bestemmelsen. Dette i motsetning til situasjonen ved betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3. Departementet har fått signaler om at reglene i dag er for rigide og stenger for hensiktsmessige vilkår for påtaleunntatelse.

Enkelte vilkår som er nevnt i opplistingen, for eksempel opphold inntil ett år i institusjon, er langt mer inngripende enn andre aktuelle vilkår som ikke nevnes, slik som samtaler med støttepersoner eller deltagelse i fritidsaktiviteter. Departementet vil følge opp dette.

9.1.4.2 Individuelt fastsatt prøvetid

Forslaget om individuelt fastsatt prøvetid er etter departementets syn i tråd med utgangspunktet om at straffereaksjoner for barn skal fastsettes etter en individuell vurdering. Et mothensyn kan være at individuelt tilpasset prøvetid vil kreve en grundigere vurdering i hver enkelt sak og derved noe økt ressursbruk. Dessuten vil gradert prøvetid kunne føre til ulik behandling av ellers like saker. Departementet mener likevel at hensynet til å finne en passende reaksjon for det enkelte barnet bør veie tyngre og viderefører forslaget om at prøvetiden for barn kan fastsettes til mellom seks måneder og to år etter en konkret vurdering. Bruk av individuelt fastsatt prøvetid vil kunne sikre at påtaleunntatelse med vilkår kan gis som reaksjonsform i mindre alvorlige saker – som alternativ til forelegg – uten at det blir en uforholdsmessig streng reaksjon. En kortere prøvetid vil dessuten bidra til at barnet raskere kan legge saken bak seg. Departementet tilrår imidlertid at prøvetiden fastsettes til enten 6, 12, 18 eller 24 måneder, for slik å forenkle vurderingen i den enkelte sak, samt unngå unødig differensiering og ressursbruk.

9.1.4.3 Forenklet påtaleunntatelse

Departementet mener det må utvises forsiktighet med å delegere myndigheten til å gi påtaleunntatelse til den enkelte polititjenestemann, av hensyn til sakens forberedelse og av rettssikkerhetsmessige grunner. Alle de momenter som rettslig sett er nødvendige ved avgjørelsen av tiltalespørsmålet må vurderes, og departementet mener at dette bør gjøres av påtalemyndigheten. Slike rettssikkerhetsmessige hensyn bør veie tungt i saker hvor lovbrøyteren er mindreårig.

Departementet mener dessuten at det er et viktig utgangspunkt at ingen straffesaker mot barn bør avgjøres påtalemessig før barnet er avhørt av politiet. Et avhør vil, i tillegg til å avdekke forhold som gjelder skyldspørsmålet, kunne gi viktig informasjon om barnet, herunder dets kriminelle aktivitet, kontaktnett og motivasjon til endring. Dette vil bidra til at det velges riktig reaksjon for barnet, og at det gis mulighet til å

oppnå kontakt med barnets foreldre. Avhøret vil dessuten gi barnet og dets foresatte et tydelig signal om at politiet tar saken på alvor, samt en mulighet til selv å komme til orde.

Departementet peker videre på at det allerede er etablert gode rutiner i politiet for å følge opp unge lovbrøyttere mellom 15 og 18 år, og setter spørsmålsteget ved om det i tillegg er behov for at den enkelte polititjenestemann skal kunne gi påtaleunntatelse. Mange av høringsinstansene er negative til forslaget om forenklet påtaleunntatelse og viser blant annet til at det eksisterer flere virkemidler som gjør at det ikke er behov for reaksjonen. Det vises i den forbindelse til politiets adgang til å gi muntlig advarsel på stedet, bruk av bekymringssamtale for å sikre involvering av verger og samhandling mot kommunale instanser.

Som nevnt ovenfor er departementet av den oppfatning at særlig betingede påtaleunntatelser vil kunne sikre barnet en bedre oppfølging og rehabilitering enn for eksempel bøter. Slik fastsettelse av vilkår for en påtaleunntatelse bør skje på bakgrunn av informasjon som fremkommer gjennom politiets samtaler med barnet og dets foreldre, skole, barnevern eller lignende. Det bemerkes dessuten at, selv med gode rutiner, vil det å utferdige en påtaleunntatelse med vilkår være langt mer arbeidskrevende for politiet enn å utferdige et forelegg. Det er derfor ikke gitt at politiet ville benytte betingede påtaleunntatelser overfor unge lovbrøyttere, fremfor forenklete forelegg. I verste fall ville en delegering fra påtalemyndigheten til den enkelte polititjenestemann kunne medføre flere ubetingede påtaleunntatelser og forelegg enn det som benyttes i dag, noe som vil være uheldig fra et rehabiliteringsperspektiv.

På denne bakgrunn ønsker departementet ikke å fremme forslag om "forenklet påtaleunntatelse".

9.2 Bot og forelegg

9.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende regler om bot står i straffeloven §§ 26 a til 28. Bot kan ilegges den siktede som en individuelt utmålt reaksjon, enten av domstolen ved dom eller av påtalemyndigheten ved forelegg.

Straffeloven § 27 første ledd inneholder en generell bestemmelse om utmåling av bøter. Ved siden av det straffbare forhold, bør det tas særlig hensyn til lovbrøytterens "formuesforhold og til hva han etter sine livsforhold antas å kunne utrede". Selv om § 27 etter sin ordlyd gjelder når bot "idømmes", er det sikker rett at den også kommer

til anvendelse ved ileggelse av forelegg, jf. straffeprosessloven §§ 255 og 258 annet ledd. I ny straffelov 2005 tydeliggjøres momentene som har betydning for utmålingen av boten, jf. § 53 annet ledd. Det skal legges vekt på lovbrøytterens inntekt, formue, forsørgelsesbyrde, gjeldsbyrde og andre forhold som påvirker den økonomiske evnen, ved siden av forhold som i alminnelighet tillegges vekt ved straffutmålingen.

For enkelte typer av lovbrudd kan bot ilegges i form av forenklet forelegg. Da er ikke botens størrelse individuelt tilpasset, men fastsatt på forhånd. Forenklet forelegg brukes for overtredelser av vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven.

Bøter ved dom, forelegg og forenklete forelegg er de straffereaksjoner som hyppigst ilegges barn. Tall fra SSB viser at det ble ilagt 93 bøter, 4222 forelegg og 1038 forenklete forelegg i 2007. I 2009 ble det ilagt 63 bøter, 256 betingede dommer kombinert med bot, 2989 forelegg og 868 forenklete forelegg. De fleste forelegg som ilegges barn skyldes forseelser, særlig mot vegtrafikkloven. Dette er lovbrudd som i praksis sjelden ville ha ført til fengsel.

Straffeloven har ingen generelle regler om når bot kan ilegges som eneste straff. Dette er bestemt i det enkelte straffebud. Straffeloven § 26 a første ledd gir en generell hjemmel for å kombinere fengsel og bot, selv om bot ikke er fastsatt som straff for lovbruddet. Også en rekke straffebud fastsetter at det kan idømmes enten bot eller fengsel eller begge deler. Straffeloven § 28 a femte ledd gir adgang til å kombinere bot og samfunnsstraff. Paragraf 52 nr. 3 gir en tilsvarende adgang til å kombinere bot og betinget dom, også når bot ikke er fastsatt som straff for lovbruddet. I dag kan bot og rettighetstap som utgangspunkt bare kombineres dersom straffebudet gir hjemmel for bot. I straffeloven 2005 § 54 slås det fast at bot kan ilegges sammen med fengselsstraff, samfunnsstraff og rettighetstap, selv om bot ikke er fastsatt som straff for lovbruddet.

Når en person straffes med bot, skal det samtidig utmåles en subsidiær fengselsstraff fra 1 dag til 3 måneder (4 1/2 måned ved konkurrens), som skal sones dersom boten ikke blir betalt. Dette gjelder enten boten blir ilagt ved dom, jf. straffeloven § 28 første ledd, eller ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. Mangler lovbrøytteren penger til å betale hele boten, kan det gis tillatelse til å betale avdrag, jf. straffeprosessloven § 456 annet ledd. Slik tillatelse blir gitt ganske ofte. Betaler ikke den botlagte frivillig, skal boten i utgangspunktet inndrives. Først etter at inndrivelse forgjøves er forsøkt, er det adgang til å full-

byrde den subsidiære fengselsstraffen, såkalt bøtesoning, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Etter utvalgets erfaring er det et svært lite antall barn som innkalles til bøtesoning, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.5.4.3. Derimot er det flere som innkalles til bøtesoning i aldersgruppen 18 til 23 år. Der disse har pådratt seg bøter forut for fylte 18 år, må også den subsidiære fengselsstraffen for disse bøtene sones.

Straffeloven 2005 (ikke i kraft) viderefører reglene i gjeldende straffelov om å utmåle en subsidiær fengselsstraff som kan fullbyrdes hvis boten ikke blir betalt, jf. § 55 første ledd første punktum. Etter § 55 første ledd annet punktum kan den subsidiære fengselsstraffen imidlertid bare fullbyrdes hvis vilkårene i straffeprosessloven § 456 nytt fjerde ledd annet punktum (ikke i kraft) er oppfylt. Her fremgår det at boten skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen når den botlagte har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det. Allmenne hensyn kan for eksempel tale for at den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes overfor en tilbakefallsforbryter som flere ganger er ilagt bot, uten å ha evne til å betale bøtene, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 493.

Spørsmålet om subsidiær fengselsstraff kom opp igjen i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 31 (2006–2007), som gjaldt tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i straffegjennomføringen. I justiskomiteens Innst. O. nr. 82 (2006–2007) uttaler en samlet komité:

“Komiteen er også oppteken av at det bør skje ei endring vedrørende bøtesoning. Komiteen er samd i at lukka fengselsplassar ikkje bør nyttast i slike høve, og ber og om at regjeringa kjem attende til Stortinget på eigna måte med ei utgreiing vedrørende bøtesoning der det subsidiert også kan vera samfunnsstraff og ikkje berre fengselsstraff.”

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) ble det foreslått å erstatte fengsel med samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot. Justiskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 169 (2008–2009) side 6:

”Komiteen er svært nøgd med at ein ved bøter no endrar subsidiær straff til samfunnsstraff, i staden for fengselsstraff, dersom bota ikkje vert betalt.”

I høringsnotat 3. mai 2010 ble det foreslått at det i dom på bot fastsettes subsidiær samfunnsstraff. Prop. 93 L (2010–2011) om endringer i straffe-

gjennomføringsloven mv. er nylig behandlet. Lovforslaget åpner for at den som ikke evner å betale boten, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bötetjeneste utenfor fengsel. Bötetjenesten avløser ikke fengsel som subsidiær straff, men gir botlagte muligheten til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel. Lovforslaget avhjelper uheldige sider ved dagens ordning hvor bötetraffen kan ha preg av gjeldsfengsel og bidra til sosial diskriminering. Det medfører dessuten økt bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel, i tråd med regjeringens politikk om en forskyvning mot alternative reaksjons- og straffegjennomføringsformer. Videre innebærer forslaget at kriminalomsorgen kan benytte fengselsplasser (åpne og lukkede) til andre formål.

Departementet foreslår her en annen lovteknikk enn den som er foreslått i høringsnotatet, jf. Prop. 93 L punkt 8.3. Istedenfor en ordning med bot, subsidiær samfunnsstraff og atter subsidiær fengselsstraff, går departementet inn for at kriminalomsorgen skal kunne overføre botlagte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel etter mønster av for eksempel straffegjennomføringsloven § 16. Bötetjeneste vil således være en straffegjennomføringsform og ikke en straffereaksjon, slik som samfunnsstraffen.

Ordnningen innebærer at domstolen og andre som ilegger bot, fastsetter den subsidiære fengselsstraffen i dommen eller forelegget på samme måte som i dag. Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrdelse, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Vedtak om soning treffes av politiet. Ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen forespør kriminalomsorgen om botlagte isteden samtykker til å gjennomføre straffen som bötetjeneste utenfor fengsel. Det anføres i proposisjonen at det er en fordel med samtykke på innkallingstidspunktet, da samtykket er mer gjennomtenkt og reelt enn samtykke på et tidligere trinn i prosessen. Hvis botlagte samtykker og har bosted og opphold i Norge, beslutter kriminalomsorgen at fengselsstraffen skal gjennomføres som bötetjeneste. Kriminalomsorgen fastsetter deretter timetall og gjennomføringstid for bötetjenesten. Det gis i proposisjonen uttrykk for at fremgangsmåten vil lette saksbehandlingen betydelig for dem som skal administrere ordningen i praksis. Modellen er også lovteknisk mye enklere, da det ikke er nødvendig å endre blant annet vegtrafikkloven, matloven, tolloven, og småbåtloven med underliggende regelverk slik som foreslått i høringsnotatet. Reglene for bötetjeneste

vil således være samlet i straffegjennomføringsloven istedenfor å være spredt på en rekke lover.

I henhold til den nye straffeloven 2005 § 34 vil det i utgangspunktet bare være fengselsstraff som kan gjøres betinget ved fullbyrdingsutsettelse. Dette er en forskjell fra gjeldende straffelov, som også åpner for utsatt fullbyrding av bot og forelegg, jf. § 52 nr. 1 annet punktum og nr. 4. Departementet begrunnet endringen med at betinget bot sjelden ilegges i praksis, og støttet således Straffelovkommisjonens forslag i utkastet § 7-1 første ledd om å oppheve adgangen til å gjøre en bot betinget. Departementet la særlig vekt på at en bot er en mild reaksjon som kan settes lavt når det straffbare forholdet ikke begrunner noen streng reaksjon. Behovet for å kunne gjøre en bot betinget var derfor ikke stort, og det ble ansett unødvendig å komplisere loven med regler om betinget bot.

9.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at bruk av forelegg og bøter der barnet verken har inntekt eller formue av en viss størrelse, vil kunne virke mot sin hensikt. Straffen blir enten for lite merkbar eller vesentlig mer tyngende enn for voksne. Videre kan forelegget eller boten i realiteten bli en straff for foreldrene dersom de betaler for barnet. Enkelte unge gjengangere kan dessuten pådra seg en betydelig bøtegjeld.

Etter utvalgets vurdering bør en benytte andre strafferettslige reaksjoner som er mer egnet til å påvirke barna positivt. Utvalget ser det imidlertid slik at for mange barn er forelegg det eneste praktiske alternativet og foreslår derfor ikke å utelukke bruk av denne reaksjonen overfor barn. Også allmennpreventive og individualpreventive hensyn taler, etter utvalgets mening, klart for å beholde adgangen til å ilegge barn forelegg eller bot.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser uttaler seg om bøter og forelegg.

Riksadvokaten og *Politidirektoratet* støtter utvalget i at forelegg fortsatt skal kunne anvendes overfor barn.

Riksadvokaten påpeker at forelegg er en enkel og effektiv måte å få saken ut av verden på, samtidig som det er en tydelig og markert reaksjon. Særlig godt passer den der det mindre alvorlige lovbruddet er et engangstilfelle og ikke en del av et større atferdsproblem. *Riksadvokaten* mener

videre at det ikke er noe avgjørende argument mot ordningen at boten noen ganger blir betalt av barnets foreldre. En innvending mot ordningen er imidlertid at ubetalte bøter kan fullbyrdes som fengselsstraff, og Riksadvokaten stiller spørsmål om det i det hele tatt bør være adgang til slik subsidiær fengselsstraff når handlingen er begått før lovbryteren fylte 18 år, eller om det her bør være tilstrekkelig med sivilrettslig inndrivelse.

Politidirektoratet antar at de fleste barna kun mottar ett eller få forelegg og at de gjennom samarbeid med foreldre, for eksempel ved arbeid i hjemmet eller trekk i ukepenger, kan gjøre opp for seg. Direktoratet legger imidlertid til grunn at overføring til konfliktråd og påtaleunntatelse, der det er mulig, bør velges som mer hensiktsmessige reaksjonsalternativer.

Advokatforeningen mener at dagens praktisering av § 27 ikke er forsvarlig eller i samsvar med de særlige hensyn som gjør seg gjeldende overfor barn. Etter foreningens syn bør bruk av bot overfor barn være undergitt en nærmere regulering.

9.2.4 Departementets vurdering

Departementet vil først drøfte hvorvidt bøter eller forelegg bør benyttes overfor barn. En kan spørre seg hvem slik straffereaksjon egentlig rammer, og i den sammenheng er det naturlig å ta utgangspunkt i tre mulige scenarier: foreldrene betaler boten, barnet betaler boten selv eller boten forblir ubetalt.

Departementet er av den oppfatning at det er en risiko for at bot eller forelegg blir en lite merkbar straff for barnet der foreldrene betaler. Straffen vil indirekte kunne ha en viss effekt dersom foreldrene påvirkes til å foreta grensesetting overfor barnet for slik å unngå flere lovbrudd, men utover dette vil barnet merke lite til denne straffen.

Motsatt kan det bli en for streng reaksjon dersom forelegget bidrar til at barnet bygger opp en uoverkommelig gjeld. Når barnet får en gjeld det ikke kan betale, og som bare øker i størrelse der nye forelegg blir ilagt, risikerer en at barnet gir opp å betale sine forpliktelser i ung alder. Dessuten kan barnet miste av syne sammenhengen mellom handlingen og konsekvensen, da denne først synes å inntre en gang i en fjern fremtid. Det kan derfor stilles spørsmål ved reaksjonens rehabiliterende effekt. Departementet mener en bør tilstrebe bruk av mer hensiktsmessige reaksjonsformer enn forelegg og bøter til barn under 18 år. Betinget påtaleunntatelse og overføring til kon-

fliktråd er, etter departementets oppfatning, betydelig mer egnede reaksjoner for barn.

Foreleggsinstituttet byr på en rask og effektiv reaksjon, som samtidig gir inntekter til staten. Prosessøkonomiske hensyn bør imidlertid ikke veie tyngre enn hensynet til å finne en mer egnet reaksjon for barnet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at bot eller forelegg etter en individuell vurdering vil være den mest hensiktsmessige straffereaksjonen i den konkrete saken. Departementet støtter Riksadvokaten i at dette kan være tilfelle der det dreier seg om et mindre alvorlig lovbrudd som er et engangstilfelle, ikke en del av et større atferdsproblem. Både individualpreventive og allmennpreventive hensyn kan således tale for å beholde adgangen til å ilegge bøter og forelegg. Departementet mener det ikke er et reelt alternativ å utelukke bruk av forelegg som reaksjonsform for barn, også fordi dette er den mest benyttede reaksjonen i dag. En slik løsning er heller ikke foreslått av utvalget.

Departementet går nå over til å drøfte om adgangen til å fastsette og fullbyrde *subsidiær fengselsstraff* skal videreføres, når lovbruddet som foranlediget boten ble begått før lovbryteren fylte 18 år. Departementet har vurdert ulike alternative løsninger. Et alternativ er å fjerne adgangen til subsidiær fengselsstraff ved bot og forelegg der lovbruddet som foranlediget boten ble begått før lovbryteren fylte 18 år. En annen mulighet er å beholde adgangen til subsidiær fengselsstraff, og heller ikke foreta andre endringer i lovverket. Et tredje alternativ er å beholde adgangen til subsidiær fengselsstraff, men samtidig å inkorporere en bestemmelse tilsvarende ny straffelov § 55 første ledd annet punktum i gjeldende straffelov. En fjerde mulighet er å gjøre som i sistnevnte alternativ, men unnlate å innta vilkåret om at fullbyrding kan skje der det foreligger allmenne hensyn. Dermed presiseres det at når handlingen er begått før lovbryteren fylte 18 år, skal den subsidiære fengselsstraffen bare kunne fullbyrdes når den botlagte har evne til å betale boten.

Departementet mener, i likhet med Riksadvokaten, at det er et viktig argument mot bruk av bot eller forelegg at disse kan fullbyrdes som fengselsstraff ved manglende betaling. Det er liten sammenheng mellom denne muligheten og at frihetsberøvelse ellers kun skal idømmes barn der det er særlig påkrevd, jf. punkt 9.6.1.1. Departementet mener dessuten at det er et paradoks at overtredelsene i straffesaker som avgjøres med bøtestraff, normalt ikke vil kvalifisere for bruk av ubetinget fengselsstraff.

Subsidiær fengselsstraff benyttes imidlertid i alle de øvrige nordiske landene, også overfor mindreårige. I *Sverige* utmåles ikke subsidiær fengselsstraff samtidig med bøtestraffen, jf. brottsbalken 25 kap. 8 §. Hvis en bot ikke lar seg inndrive, beslutter domstolen om subsidiær fengselsstraff skal ilegges og i tilfelle hvor lang den skal være, jf. bøtesverkstillighetslagen (1979:189) 15 §§ flg. Subsidiær fengselsstraff kan bare fastsettes dersom det er åpenbart at den botlagte ikke har vilje til å betale, eller allmenne hensyn tilsier fengselsstraff. *Finland* har samme ordning som Sverige, jf. strafflagen (1889/39) 2 a kap 4 § og lag om verkstillighet av böter (2002/672) 3 kap. Her kan domstolen dessuten avstå fra å bestemme bøtesoning der bøter ikke er betalt, dersom lovbruddet som foranlediget boten ble begått før lovbryteren fylte 18 år, jf. strafflagen 2 a kap 6 §. I *Danmark* fastsetter retten en subsidiær fengselsstraff samtidig med at boten idømmes. På *Island* kan det alternativt benyttes subsidiær samfunnsstraff.

Det kan stilles spørsmål om bøter eller forelegg uten trussel om fengselsstraff ved manglende betaling, vil ha den ønskede preventive effekt. Ved å fjerne adgangen til å fastsette og fullbyrde subsidiær fengselsstraff når handlingen er begått før lovbryteren fylte 18 år, vil en miste et ”ris bak speilet”. Mot dette kan det innvendes at for de fleste vil det være straff nok at Statens innkrevingsentral i ti år vil kunne forestå innkreving av bøtene med blant annet lønnstrekk, trygde-trekk og utleggspant. I henhold til straffeloven § 74 foreldes ilagt bot først ti år etter at avgjørelsen ble endelig. Dette vil i seg selv gi lovbyteren et incitament til å oppfylle sine økonomiske forpliktelser.

Departementet vil understreke at det i dag er svært få tilfeller der lovbytere under 18 år innkalles til bøtesoning. Det kan imidlertid ikke utelukkes at adgangen til å fullbyrde subsidiær fengselsstraff benyttes. Dette kan igjen bidra til sosial diskriminering, der ungdom med ressurssterke og betalingsvillige foreldre i mindre grad vil utsettes for slik bøtesoning enn ungdom fra mer ressurs-svake miljøer.

Det kan anføres at bestemmelsen i den nye straffeloven § 55 første ledd vil bøte på uheldige sider ved ordningen med subsidiær straff. I henhold til denne bestemmelsen skal det fortsatt fastsettes en subsidiær fengselsstraff, men straffen skal bare fullbyrdes dersom boten kan betales eller allmenne hensyn taler for det. Dette fremgår av henvisningen i § 55 første ledd annet punktum til straffeprosessloven § 456 fjerde ledd annet punktum, samt forslaget om å endre sistnevnte

bestemmelse. Regelen skal hindre at botlagte uten betalingssevne innkalles til soning, samtidig som oppfyltingspresset fortsatt opprettholdes, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 314.

Bestemmelsen i ny straffelov § 55 medfører at personer uten betalingssevne likevel må sone fengselsstraff hvis allmenne hensyn tilsier det. Dette alternative vilkåret er begrunnet i hensynet til den alminnelige rettsfølelse og straffens preventive virkning. Allmennpreventive hensyn bør imidlertid ikke veie like tungt når lovbrysteren er mindreårig, jf. Rt. 2010 side 1313. For øvrig er den nye straffeloven ennå ikke trådt i kraft og straffeprosessloven § 456 fjerde ledd annet punktum er heller ikke per i dag endret i tråd med ovenstående.

Som nevnt er det nylig fremmet en proposisjon med forslag om å innføre bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales, jf. punkt 9.2.1 ovenfor. Lovendringen åpner for at kriminalomsorgen skal kunne overføre botlagte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel. En slik løsning har mange fordeler. Som nevnt ovenfor gis botlagte mulighet til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel. Videre medfører forslaget økt bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel, samt at kriminalomsorgen kan benytte fengselsplasser til andre formål. Bøteteneste vil imidlertid være en straffegjennomføringsform, ikke en straffereaksjon, og den subsidiære straffen vil således likevel være fengsel. Departementet mener dette er prinsipielt uheldig der lovbrysteren er et barn.

Etter en vurdering av alle momenter finner departementet at det prinsipielle utgangspunktet, at frihetsberøvelse av mindreårige skal være en siste utvei, må være utslagsgivende. I lys av dette foreslår departementet at adgangen til å fastsette og fullbyrde subsidiær fengselsstraff fjernes når handlingen er begått før lovbrysteren fylte 18 år.

For øvrig foreslår departementet at adgangen til å idømme mindreårige betinget bot, som er åpen etter gjeldende rett, videreføres også i ny straffelov. Som nevnt i punkt 9.2.1 er adgangen til å gjøre en bot betinget opphevet i ny straffelov. Departementet begrunnet lovendringen med at betinget bot sjelden ilegges i praksis og at behovet for en slik reaksjon ikke er stort, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 20.3.2. Departementet har etter en ny vurdering kommet frem til at det likevel kan være behov for reaksjonen når det gjelder mindreårige lovbrystere. Det kan ikke utelukkes at betinget bot vil få større betydning når adgangen til subsidiær fengselsstraff fjernes for denne gruppen, siden mindreårige domfelte ikke lenger vil kunne velge å sone den subsidiære fengselsstraf-

fen fremfor å betale boten. Heller ikke vil straffen kunne avtjenes gjennom de nye reglene om bøteteneste. Med betinget bot vil det gis en merkbar reaksjon, samtidig som en unngår at barnet pådrar seg gjeld dersom han eller hun avstår fra å begå nye lovbrudd.

9.3 Konfliktråd

9.3.1 Gjeldende rett

Der straffeskyld anses bevist kan påtalemyndigheten beslutte at straffesaken overføres til meglings i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a. Megling i konfliktrådet kan også settes som vilkår for påtaleunndlatelse, jf. straffeprosessloven § 69, som vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h, eller som tiltak under samfunnsstraffen, jf. straffegjennomføringsloven § 53 første ledd bokstav c.

Megling i konfliktrådet er i dag betinget av at både gjerningspersonen og fornærmede samtykker, og at de møter personlig i meglingsmøtet.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget ønsker å legge til rette for økt bruk av konfliktråd. I og med at meglings i dag forutsetter samtykke fra fornærmede, kan det etter utvalgets syn bli tilfeldig hvilke barn som gis mulighet til en slik straffereaksjon. Dette medfører at like lovbrudd blir behandlet ulikt, avhengig av om fornærmede ønsker konfliktrådsbehandling eller ikke. I enkelte typer saker er det heller ikke noen direkte fornærmet, såkalte offerløse lovbrudd.

Utvalget mener det er viktig å forsøke å få til et møte med den fornærmede, men ønsker samtidig å åpne for at representanter for fornærmede skal kunne møte der dette ikke er mulig. Aktuelle representanter for fornærmede kan være foreldre/verger, eller en interesseorganisasjon dersom det ikke er en fornærmet. Utvalget foreslår derfor en endring i konfliktrådsloven § 11 som åpner for konfliktrådsmevlings i saker der fornærmede ikke ønsker å møte og ved offerløse lovbrudd.

Utvalget har for øvrig flere lovforslag knyttet til den nye ungdomsstraffen, som organisatorisk legges under konfliktrådet. Dette behandles i kapittel 10.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har kommentert forslaget til endring i konfliktrådsloven § 11.

Politidirektoratet og *Oppfølgingsteam Trondheim* støtter forslaget om adgang til å megle i visse saker uten at det møter en fornærmet part. Også *Vestfold politidistrikt* støtter forslaget om at fornærmede kan la seg representere av andre.

Norges politilederlag støtter forslaget om at andre kan representere fornærmede, men støtter ikke forslaget om at interesseorganisasjoner skal representere i saker uten fornærmet. Motsatt støtter *Salten politidistrikt* forslaget om at megling kan skje med en fornærmedegruppe der det ikke er en direkte fornærmet, men er mer usikker på om det bør åpnes for megling med en representant for fornærmede.

Kriminalomsorgen region sørvest støtter forslaget om at fornærmede kan la seg representere av en annen dersom vedkommende ikke motsetter seg at saken overføres til behandling i konfliktrådet. Derimot mener regionen at det er nødvendig å respektere fornærmedes valg dersom denne ikke ønsker at saken blir behandlet i konfliktrådet.

Asker og Bærum politidistrikt stiller spørsmål om hva det i disse sakene skal megles om, og om en samtale mellom et barn og for eksempel Trygg trafikk vil ha en ønsket effekt. Det vises særskilt til at vedkommende barn allerede i forkant vil ha hatt en bekymringssamtale med politiet, eventuelt i tillegg til samtale med barnevernet.

Sekretariatet for konfliktrådene mener forslaget om å gi adgang til konfliktrådsmegling i saker der fornærmede ikke ønsker å delta og ved offerløse lovbrudd vil åpne for en uthuling av prinsippet om at konfliktrådsbehandling som hovedregel innebærer et personlig møte mellom partene. Det gis dessuten uttrykk for at det vil kunne generere uforholdsmessig mye arbeid for konfliktrådet å finne frem til en alternativ "fornærmet". Dersom den foreslåtte tilføyelsen i § 11 blir vedtatt, er det en absolutt forutsetning at det ikke skal kunne inngås avtaler om erstatning til fornærmede. Det anføres at konfliktrådet ellers vil kunne utvikle seg til et rent "betalingsinstitutt".

9.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i kapittel 10 en ny straffereaksjon, kalt ungdomsstraff. Reaksjonen forutsetter ikke fornærmedes samtykke eller deltagelse, jf. punkt 10.7.3. Departementet ønsker imidlertid ikke å foreslå en generell regel i § 11 om at *alle* straffesaker som overføres til konfliktrådet, skal kunne megles uten fornærmedes deltagelse, uten nærmere utredning. Forslaget vil

kunne medføre en uthuling av prinsippet om at konfliktrådsmegling som hovedregel innebærer et personlig møte mellom partene. Lovendringen i denne proposisjonen vil kun knytte seg til gjennomføring av ungdomsstraffen uten fornærmedes deltagelse. Departementet mener at vurderingen av om det generelt skal åpnes for megling i konfliktrådet uten fornærmedes samtykke og i såkalte offerløse lovbrudd (vegtrafikk og narkotikasaker), hører naturlig inn i arbeidet med en generell gjennomgang og modernisering av konfliktrådsloven, som departementet er i gang med. I dette arbeidet vurderes det også å foreslå lovendringer som vil medføre økt bruk av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden.

9.4 Ruskontroll som vilkår for betinget fengsel mv.

9.4.1 Gjeldende rett

Betinget fengsel er straff som gjennomføres i frihet, noe som gjør at straffen i alminnelighet er antatt å være mindre belastende enn ubetinget fengsel. Prøvetiden skal normalt være to år, og ikke overstige fem år, jf. § 53 nr. 1. Det er et grunnvilkår at domfelte ikke begår straffbare handlinger i prøvetiden. I tillegg kan retten også fastsette vilkår i prøvetiden, for eksempel meldepikt, oppholdssted, arbeid, utdanning, avhold fra rus, promille- eller narkotikaprogram, psykiatrisk behandling eller plassering i barneverninstitusjon, jf. § 53 nr. 2 og 3. Listen over vilkår som kan ilegges er ikke uttømmende.

Vilkår om å avstå fra rusmidler kan også fastsettes av påtalemyndigheten ved påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Det vises til punkt 9.1 ovenfor om påtaleunntatelse.

Politidirektoratet gjennomførte i år en undersøkelse blant elleve politidistrikter om ruskontroll. Svarene viste at politiet ikke var involvert der det var avsagt betinget dom med vilkår om avhold. Politiets bruk av ruskontroll knyttet seg til påtaleunntatelse med vilkår, for eksempel i form av ungdomskontrakt eller ruskontrakt. Helsevesenet utførte ruskontroll i om lag halvparten av distriktene, men det var store variasjoner i hvor godt samarbeidet mellom politi og helsevesen var, samt hvilke aktører i helsevesenet som foretok ruskontrollen. Kriminalomsorgen har hjemmel til å foreta ruskontroll av innsatte og personer som er idømt samfunnsstraff, jf. straffegjennomføringsloven §§ 29 og 56. Ruskontroll ved betinget dom reguleres imidlertid ikke.

9.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at det i dag er et bredt spekter av vilkår som kan benyttes ved betinget dom og påtaleunntatelse, og at mange av disse er aktuelle å benytte der barn har begått lovbrudd. Det presiseres at det er viktig å tilpasse bruk av vilkår til barnets behov, og at dette best kan gjøres etter en grundig kartlegging.

Utvalget foreslår en presisering av hvem som skal ha ansvaret for å kontrollere vilkår om avhold fra alkohol eller andre rusmidler. Det påpekes at det i dag ikke er noen fast instans som har ansvaret for å kontrollere om vilkåret om rusforbud overholdes, og at dette kan medføre problemer. Utvalget ønsker å overføre ansvaret for innhenting av rusprøvene til kvalifisert helsepersonell, og foreslår at ruskontroll skal foretas av bydelsoverlege eller kommunelege I. På den måten vil alle kommuner ha en instans som er ansvarlig for gjennomføringen.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser påpeker at det er viktig å klargjøre det praktiske ansvaret for gjennomføring av rusprøver. Det fremkommer heller ikke motstand mot utvalgets forslag fra helsemyndighetene.

Forslaget om ruskontroll hos bydelsoverlege/kommunelege støttes, med varierende begrunnelse, av syv høringsinstanser: *Politidirektoratet, Salten politidistrikt, Vestfold politidistrikt, SALTO-samarbeid i Oslo politidistrikt og Oslo kommune, Datatilsynet, Oppfølgingsteam Trondheim og Stavanger kommune.*

Politidirektoratet er enig i at bydelsoverlege eller kommunelege kan foreta ruskontroll som vilkår for påtaleunntatelse eller betinget dom. Alternativt kan oppgaven legges til kommunenes helsestøstertjeneste for derved å knytte ruskontrollen til et bredere spekter av offentlige omsorgsinstan- ser.

Vestfold politidistrikt ser frem til en lovendring som vil gi kommunene plikt til å bistå med ruskontroll.

Datatilsynet gir sin tilslutning til å overføre ansvaret for innhenting av rusprøver fra politiet til kvalifisert helsepersonell, men forutsetter at overvåking av selve prøveavleveringen skjer på minst mulig integritetskrenkende vis.

Oppfølgingsteam Trondheim mener forslaget er viktig, både med hensyn til fornuftig reaksjon, effektiv saksbehandling, samt konkret ansvarliggjøring ved ruskontroll av ungdom.

Stavanger kommune er av den oppfatning at fastleger praktiserer prøvetaking på ulike måter, og at det derfor vil være hensiktsmessig med en ensretting.

Politidirektoratet, Vestfold politidistrikt, Datatilsynet og Oppfølgingsteam Trondheim uttaler eksplisitt at de støtter utvalgets forslag om ruskontroll også ved påtaleunntatelse på vilkår.

Fem høringsinstanser er negative eller skeptiske til forslaget om at ruskontroll skal foretas av bydelsoverlege/kommunelege, herunder *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor, Oslo kommune ved Barne- og familieetaten, Oslo kommune, Bergen kommune og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS.*

Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor er skeptisk til forslaget om at gjennomføring av ruskontroll legges til kommunene og ikke friomsorgen, som har et godt utbygd statlig rettssikkerhetsmessig prøvetakingssystem i regi av Folkehelseinstituttet.

Bergen kommune påpeker at det ikke er tillagt stillingen som kommuneoverlege å ha klientrettede oppgaver og mener at helsepersonell bør forestå prøvetaking. Også *Oslo kommune ved Barne- og familieetaten* mener at vanlig helsepersonell bør kunne ta prøvene, blant annet fordi ungdommene vil føle seg tryggere hos noen de kjenner.

Oslo kommune og KS mener at det er formålstjenlig at kommunene selv organiserer hvilken instans som forestår prøvetaking.

9.4.4 Departementets vurdering

Utvalgets forslag om ruskontroll knytter seg til betinget dom, jf. straffelovens § 53 nr. 3 bokstav c. Departementet vil påpeke at det også ved betinget påtaleunntatelse kan oppstå behov for ruskontroll, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Behovet for ruskontroll av unge lovbrøyttere vil dessuten oppstå under gjennomføringen av den nye reaksjonen ungdomsstraff, jf. punkt 10.10.3 nedenfor, der vilkår om ruskontroll vil kunne inngå i ungdomsplanen.

Departementet støtter utvalget i at det er behov for å presisere hvor ansvaret for å foreta ruskontroll skal plasseres. Det er ikke entydig besvart av høringsinstansene hvilken instans eller hvilket nivå innen helsetjenesten som bør være ansvarlig for rusprøvetaking. Departementet finner det hensiktsmessig at ansvaret fastsettes i lov, i form av en plikt for helsepersonell som utløses av anmodning av dertil bemyndiget instans. Departementet ønsker ikke å legge en ny plikt til

kommunen uten nærmere utredning, og mener en plikt for helsepersonell vil sikre tilstrekkelig forutsigbarhet. Denne ordningen vil samsvare med den plikt som foreligger når politiet anmoder om prøvetaking når en person er mistenkt for straffbare forhold under påvirkning av rus eller bedøvende midler, jf. § 12 første ledd. Rett myndighet til å anmode lege, sykepleier eller bioingenør om å foreta en rusprøve vil være politiet ved påtaleunntatelse, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd, kriminalomsorgen ved betinget dom, jf. straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c og nr. 6, og ungdomskoordinatoren ved gjennomføring av ungdomsstraff, jf. konfliktrådsloven ny §§ 19 første ledd bokstav g, 22 og 23.

Plikten til å ta rusprøver inntreer når ungdommen møter opp til prøvetaking og prøven kan ikke gjennomføres med tvang.

9.5 Samfunnsstraff

9.5.1 Gjeldende rett

I Kriminalmeldingen fra 1978 var ett av forslagene en utprøving av samfunnstjeneste. Samfunnstjeneste innebar at domstolen påla den domfelte å utføre et bestemt antall timer ulønnet, samfunnsnyttig arbeid i fritiden over en nærmere angitt tidsperiode. I begynnelsen var det en veiledende aldersgrense på 17 år for å kunne idømmes samfunnstjeneste, og i prøveordningen var kun en liten del av de som ble idømt samfunnstjeneste under 18 år. Samfunnstjeneste ble innført som egen straffart ved lov 15. mars 1991 nr. 4, regulert i straffeloven 1902 §§ 28 a og 28 b. Ved vedtakelsen av straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 ble samfunnstjeneste erstattet av samfunnsstraff.

I forarbeidene til straffegjennomføringsloven, Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) side 126, ble det påpekt at samfunnsstraff ofte vil være godt egnet for unge lovbrøyttere, som trenger en umiddelbar reaksjon i en tidlig fase av en kriminell karriere med tydelige konsekvenser ved brudd. Dette ble gjentatt i forarbeidene til ny straffelov, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 294 og 296. I St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternativ straffereaksjonar overfor unge lovbrøytarar* fremhevet regjeringen at bruk av samfunnsstraff som alternativ reaksjonsform burde økes, særlig overfor unge lovbrøyttere. Samfunnsstraff er i dag en sentral straffereaksjon der barn har begått lovbrudd. Vi viser til omtale av dette i punkt 2.6.

Det er tre vilkår som må være oppfylt for å kunne idømme samfunnsstraff. For det *første* er det et vilkår at det ellers ikke ville ha blitt idømt

strengere straff enn fengsel i ett år, jf. § 28 a første ledd bokstav a. I utgangspunktet sonderer ikke bestemmelsen mellom betinget og ubetinget fengsel. Det kan imidlertid gjøres unntak fra ettårsregelen der straffen som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, eller der sterke grunner taler for dette, jf. § 28 a annet ledd. Det er ikke tvilsomt at domfeltes lave alder på handlingstidspunktet kan tilsi samfunnsstraff, selv ved nokså lange alternative fengselsstraffer, jf. straffeloven § 55 og Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, jf. Rt. 2010 side 1313 avsnitt 8.

For det *annet* er det et vilkår at hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet, jf. § 28 a første ledd bokstav b. Vilkåret var ment å skulle åpne for en mer utstrakt bruk av samfunnsstraff sammenlignet med tidligere praksis med samfunnstjeneste. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 22.2.3 (side 296) ble det likevel påpekt at domstolene i grove volds- og seksuallovbruddssaker, samt i andre saker hvor allmennpreventive hensyn normalt gjør seg sterkt gjeldende, bør være tilbakeholdne med å idømme samfunnsstraff, også der dette gjelder unge gjerningspersoner. Hensynet til straffens formål vil i denne typen saker normalt tale mot en reaksjon i frihet. I Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313, ble det imidlertid gitt uttrykk for at tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn forskyves der domfelte var under 18 år på gjerningstiden. 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 også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til.

For det *tredje* er det et vilkår for bruk av samfunnsstraff at lovbrøytteren samtykker og har bosted i Norge, jf. § 28 a første ledd bokstav c. Det er dermed ikke et krav at lovbrøytteren er norsk statsborger. Bosetningen må imidlertid ha vært av en viss varighet og være ment å vare en viss tid.

I vurderingen av om samfunnsstraff kan ilegges, tar domstolen hensyn til både handlingens objektive grovhet og de subjektive forhold for lovbrøytteren, som blant annet kan inkludere lovbrøytrens unge alder. Dette gjør at en vil kunne benytte samfunnsstraff i tilfeller der det ikke ville blitt benyttet slik straff for voksne, fordi fengselsstraffen, som ellers ville blitt idømt, kan være kortere for barn enn for voksne.

I dom på samfunnsstraff fastsetter retten et visst timeantall, som varierer fra 30 til 420 timer,

og en subsidiær fengselsstraff, som skal svare til den fengselsstraff som den domfelte ville ha blitt idømt uten samfunnsstraff, jf. § 28 a tredje ledd bokstav a og b. Retten vil også fastsette en gjennomføringstid, som normalt skal svare til den subsidiære fengselsstraffen, jf. § 28 a annet ledd bokstav c.

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i samfunnsstraffen, innenfor de rammene som domstolen setter, jf. straffeloven § 28 a femte ledd. Det skal legges særlig vekt på kriminalitetsforebyggende tiltak. Foruten samfunnsnyttig tjeneste kan samfunnsstraffen inneholde pålegg om skolegang, program eller behandling, individuelle samtaler, konfliktråd eller andre tiltak som kriminalomsorgen finner egnet. Etter en kartleggingssamtale med domfelte skal det utarbeides en plan for gjennomføring av straffen. Straffen skal gjennomføres slik at domfelte kan utføre arbeid eller skolegang uten fravær. Den domfelte plikter å møte til fastsatt tid og sted og være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet.

I særlige tilfeller kan ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager idømmes sammen med samfunnsstraffen, jf. § 28 a sjettede ledd.

Hvis den domfelte forsettlig eller uaktsomt bryter vilkårene, kan kriminalomsorgen pålegge den domfelte å møte til samtale for å få innskjerpet kravene. Hvis den domfelte etter avholdt innskjerpingssamtale på nytt bryter kravene, bringes saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis, jf. straffeloven § 28 b første ledd bokstav a, jf. fjerde ledd første punktum. Når kriminalomsorgen på regionalt nivå beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Begår den domfelte en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdes helt eller delvis, jf. straffeloven § 28 b første ledd bokstav b, jf. fjerde ledd annet punktum.

9.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at samfunnsstraff kan være krevende å gjennomføre, men mener likevel at det er grunnlag for å idømme flere unge samfunnsstraff enn det som gjøres i dag. Det vises til at forskning tyder på at mindreårige er underrepresentert i statistikken over avbrutt gjennomføring, noe som forklares med at mange førstegangsstraffede er

lite belastede, jf. Torunn Højdahl og Ragnar Kristoffersen *Dømt til samfunnsstraff*, KRUS 2006.

Utvalget mener at en utvidelse av bruken av samfunnsstraff kan gjennomføres innenfor dagens lovrammer. Det anføres at samfunnsstraff kan idømmes i de aller fleste tilfeller der barn har begått lovbrudd. Utvalget mener imidlertid at det er nødvendig å foreta nærmere vurderinger av hvem som kan idømmes samfunnsstraff ved at det foretas mer grundige kartlegginger av barn tiltalt for lovbrudd, for å vurdere om flere er egnet til gjennomføring av samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff.

Utvalget mener at når barn idømmes samfunnsstraff, kan både program og andre kriminalitetsforebyggende tiltak med fordel inngå i en større andel av sakene enn det gjøres i dag, men anser det ikke hensiktsmessig å foreslå noen lovendring om dette. Deltagelse i aktuelle program og tiltak forutsetter i de fleste tilfellene at barnet er innstilt og motivert for dette. Dersom barnet ikke ønsker å delta i program, bør det heller ikke tvinges til dette. Utvalget mener i stedet at friomsorgen bør søke å motivere barnet til slik deltagelse. Utvalget mener at det er svært viktig at programmene som utarbeides og tiltakene som benyttes er tilpasset barnas rehabiliteringsbehov.

Utvalget påpeker at det i dag ikke er rom for skolegang som en del av samfunnsstraffen. Både straffeloven 1902 og 2005 åpner imidlertid for at domstolen kan fastsette egne vilkår om blant annet opplæring. Utvalget fremhever betydningen av at barn som har begått lovbrudd, fortsetter skolegangen også under straffegjennomføringen. Det er derfor naturlig at domstolene benytter adgangen til å fastsette et slikt vilkår, især der gjerningspersonen ikke har fullført ungdomsskolen. Utvalget påpeker at leksehjelp kan være et aktuelt tiltak under samfunnsstraffen.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

Åtte høringsinstanser har uttalt seg om samfunnsstraff, hvorav *Kriminalomsorgen region nordøst*, *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor*, *Foreningen for fangers pårørende*, *Forsvarergruppen av 1977* og *Advokatforeningen* eksplisitt støtter utvalget i at bruken av samfunnsstraff økes for unge under 18 år. For øvrig går ingen av de øvrige høringsinstansene som har uttalt seg imot dette.

Enkelte uttaler at det ikke er behov for lovendringer for å kunne utvide samfunnsstraffens anvendelsesområde, herunder *Kriminalomsorgen region nordøst* og *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor*.

Flere mener imidlertid at en lovendring er hensiktsmessig, herunder *Kriminalomsorgen region sør*, *Forsvarergruppen av 1977* og *Advokatforeningen*. *Forsvarergruppen av 1977* foreslår å ta inn et tillegg i unntaksbestemmelsen i straffeloven 1902 § 28 a annet ledd om at unntak fra ettårsregelen i første ledd bokstav a) kan gjøres også i tilfeller hvor lovbryteren er under 18 år. *Advokatforeningen* støtter Forsvarergruppens forslag i sin høringsuttalelse.

Kriminalomsorgen region sør anbefaler at det gis et tillegg til straffeloven § 28 a om at gjennomføringstiden for lovbrøtere mellom 15 og 23 år bør være lenger enn normalt, blant annet for å sikre en langvarig oppfølging av disse. Regionen mener en 30 timers samfunnsstraff over fire måneder gir for lite tid til arbeidet med de unge og foreslår at perioden strekkes til et halvt år.

Flere høringsinstanser er på ulike måter positive til at det fokuseres på innholdet i samfunnsstraffen. *Kriminalomsorgen region nordøst* mener det bør være rom for å bruke flere av timene til program og andre kriminalitetsforebyggende tiltak. Også *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor* mener friomsorgen aktivt må søke å utvide antall timer med annet innhold enn samfunnsnyttig tjeneste. Det påpekes imidlertid at det vil være en grense for hvor mye annet innhold som kan tilbys (30–35 prosent i dag på landsbasis), idet mange både ønsker og har nytte av å utføre samfunnsnyttig arbeid og gjøre opp for seg overfor samfunnet på den måten.

Ungdomsteamet i Kristiansand er særlig positive til at skolegang kan inkluderes som vilkår i gjennomføringen av samfunnsstraff, og anser det som viktig å skape gode forbindelser mellom samfunnsstraffen og ungdommens livsarenaer. *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor* mener at forslaget om leksehjelp som del av samfunnsstraffen er interessant, men at det da bør settes i en ramme og formaliseres i samarbeid med skolene. *Kunnskapsdepartementet* mener at utvalgets omtale av leksehjelp som et mulig tiltak under samfunnsstraffen blir noe snevert. Leksehjelp skal være et positivt tiltak for elevene og bør i seg selv ikke knyttes til selve straffen, men i stedet til elevenes behov for tilpasset opplæring, spesialundervisning og eventuelt alternative opplæringsformer.

Enkelte av høringsinstansene støtter eksplisitt utvalget i at kartlegging av barnet kan være et virkemiddel for å oppnå målsetningen om økt bruk av samfunnsstraff, herunder *Kriminalomsorgen region nordøst* og *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor*. Det påpekes imidlertid at krav om

flere og grundigere personundersøkelser vil få betydning for friomsorgens ressursituasjon.

9.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener at samfunnsstraffen er en hensiktsmessig straffereaksjon overfor unge lovbrøtere og slutter seg til utvalgets syn om utvidet bruk av samfunnsstraff. Departementet legger til grunn at reaksjonen er egnet til å motvirke at unge lovbrøtere begår nye lovbrudd, og at den også vil kunne anvendes ved alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Samfunnsstraff er en streng reaksjon som vil kunne være krevende å gjennomføre for den domfelte.

Departementet mener at det ikke er *nødvendig* med lovendringer for å oppnå økt bruk av samfunnsstraff for unge lovbrøtere. Hensynet til lovbrøterens alder kan utgjøre ”sterke grunner”, jf. § 28 a annet ledd, som taler for at det gjøres unntak fra ettårsregelen i § 28 a første ledd bokstav a. Det fremgår også tydelig av Høyesteretts praksis at området for samfunnsstraff blir utvidet når lovbrøteren er mindreårig, jf. avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313. Her ble det gitt uttrykk for at tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn forskyves der domfelte var under 18 år på handlingstidspunktet. Hensynet til barnets beste trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff.

Selv om en lovendring ikke er nødvendig, kan det likevel være *ønskelig* med en særskilt unntaksbestemmelse for barn, i tillegg til den generelle unntaksbestemmelsen i straffeloven § 28 a annet ledd. En slik presisering vil sende et viktig signal til påtalemyndigheten og domstolen om at samfunnsstraff i større utstrekning bør brukes som straffereaksjon overfor barn. Departementet mener at det forhold at lovbruddet er begått av et barn, bør kunne anses som tilstrekkelig tungtveiende for å gjøre unntak fra § 28 a første ledd bokstav a. Departementet anbefaler på denne bakgrunn at det presiseres at samfunnsstraff skal kunne benyttes for barn under 18 år, når det ellers ville være idømt fengsel over ett år.

Departementet er enig i at innholdet i samfunnsstraffen bør styrkes slik at denne på best mulig måte tilpasses de unges behov. Dette kan imidlertid gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, jf. § 28 a femte ledd, og fordrer således ikke lovendringer. Foruten samfunnsnyttig tjeneste

kan samfunnsstraffen inneholde pålegg om blant annet arbeid, opplæring eller behandling som kriminalomsorgen finner egnet.

Departementet mener at hyppigere bruk av personundersøkelse av barn tiltalt for lovbrudd vil kunne gi påtalemyndigheten og domstolen et bedre grunnlag ved straffutmålingen, herunder ved valg av straffereaksjon, jf. punkt 8.2.3 ovenfor. Slik vil det kunne avdekkes at flere kan være egnet til å gjennomføre samfunnsstraff i stedet for fengselsstraff.

Departementet støtter ikke forslaget fra Kriminalomsorgen region sør om at gjennomføringstiden for lovbrutere mellom 15 og 23 år settes lenger enn normalt, blant annet for å sikre en langvarig oppfølging av disse. Rettferdighetsbetraktninger og hensynet til likebehandling taler mot en slik gradering. Forslaget er heller ikke i overensstemmelse med prinsippet om at lav alder skal tillegges vekt i formildende retning, jf. punkt 9.6.2.4 nedenfor.

9.6 Ubetinget fengsel

9.6.1 Bruk av frihetsberøvende reaksjoner mot barn

9.6.1.1 Gjeldende rett

Ved lov 1. august 2003 nr. 86 ble barnekonvensjonen inkorporert i norsk rett som en del av menneskerettsloven, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 slår fast at det som best tjener barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn ved alle beslutninger som angår barnet. Artikkelen retter seg blant annet mot politi, påtalemyndighet, domstoler, kriminalomsorg og lovgivende organer, herunder Stortinget, og den gjelder også der det er spørsmål om å straffedømme barnet. Hva som best tjener barnets interesse er imidlertid ikke det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet. Formuleringen i artikkel 3 nr. 1 om at hensynet til det som best tjener barnets interesser skal være "a primary consideration" ble valgt nettopp for å understreke dette, jf. Rt. 2009 side 1261 avsnitt 31–32. Bestemmelsen forutsetter at det legges stor vekt på det som best tjener barnet, ved avveiningen mot andre interesser. I Generell Kommentar nr. 10 (2007) avsnitt 10 heter det om artikkel 3:

"I alle beslutninger som fattes i forbindelse med behandling av mindreårige lovbrutere, skal barnets beste være et grunnleggende hen-

syn. Barn og voksne er forskjellige når det gjelder fysisk og psykologisk utvikling, og de har forskjellige følelsesmessige behov og oppdragsbehov. Det er disse forskjellene som er grunnlaget for at barn som er i konflikt med loven, er mindre strafferettslig ansvarlig. Disse og andre forskjeller gjør det nødvendig med et separat rettssystem for mindreårige og en annen behandling av disse enn av voksne. Det at man skal ta hensyn til barnets beste, innebærer bl.a. at de tradisjonelle formålene med strafferetten, som straff og gjengjeldelse, må vike plassen for formål som går på rehabilitering, aktiv konfliktløsning og gjenoppretting, når det er snakk om mindreårige lovbrutere. Dette kan gjøres samtidig med at det legges vekt på en effektiv offentlig sikkerhet."

Det vises videre til artikkel 37 bokstav b, som gir uttrykk for at frihetsberøvelse av mindreårige skal være en siste utvei, som eventuelt benyttes for et kortest mulig tidsrom. I forbindelse med ratifiseringen av barnekonvensjonen uttalte Utenriks- og konstitusjonskomiteen i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 7 (1990–1991) side fire:

"Fengsling av unge under 18 bør bare skje unntaksvis. Det bør skje en nedtrapping i takt med opptrappingen av tiltak for barn og unge."

Barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 1 slår fast at ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som "(...) tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet".

Gjeldende straffelov 1902 har ingen generell bestemmelse om at en bare i begrenset utstrekning kan gjøre bruk av fengselsstraff overfor unge lovbrutere. Det følger imidlertid av *praksis* at lav alder ofte tillegges vekt i formildende retning både av påtalemyndigheten og av domstolen, se for eksempel avgjørelsene i Rt. 1982 side 82, Rt. 1992 side 833 og Rt. 2003 side 1455. Det vises også til Rt. 2004 side 804, hvor annenvoterende i en sak som gjaldt en gutt på 15 år og tre måneder – med tilslutning fra et flertall i Høyesterett – uttalte i avsnitt 25:

"En ting er at så unge mennesker ikke handler ut fra de rasjonelle overveielser hensynet til allmennprevensjonen forutsetter. Vesentligere er at individualpreventive hensyn har en særlig tyngde. I denne alderen er sinnet ytterst sår-

bart og lite egnet til å motstå uheldige virkninger av fengselsstraffen. Det bør derfor skulle svært mye til før så unge mennesker sperres inne.”

Dette er sitert også i Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313. Her uttales det dessuten i avsnitt 15:

”Der domfelte var under 18 år på gjerningstiden forskyves altså tyngdepunktet i avveinngen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn: Det som i det lange løp alt i alt 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 også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til.”

Den nye straffeloven 2005 lovfester at barn kan idømmes fengsel når det er ”særlig påkrevd”, jf. § 33. Bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft, men gir likevel uttrykk for lovgiverviljen, noe Høyesterett også har valgt å legge vekt på, jf. Rt. 2007 side 252. Førstvoterende uttalte at bestemmelsen gir et oppdatert uttrykk for lovgivers syn, som bør ha betydning allerede før loven trer i kraft.

9.6.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at fengsel er særlig belastende for barn, og at bruk av fengsel ofte har negative følger for de barna som blir fengslet. Utvalget mener at det i mange tilfeller kan være mer hensiktsmessig, og tilstrekkelig, med andre reaksjoner enn frihetsberøvelse, og at det er viktig å ha tilgjengelig et bredt spekter av andre reaksjoner som skal kunne benyttes der barn har begått alvorlige lovbrudd. Etter utvalgets vurderinger vil det likevel fortsatt være tilfeller der reaksjoner i frihet ikke er tilstrekkelig.

Generelt antar utvalget at det i de fleste tilfeller ikke vil være til barnets beste å bli møtt med en frihetsberøvende reaksjon. Utvalget mener likevel at en frihetsberøvelse, i et fåtall tilfeller, vil være nødvendig for å stoppe barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd og for å kunne starte arbeidet med barnets problemer. For at en frihetsberøvende reaksjon skal kunne være til barnets beste, må den imidlertid også kombineres med et tilbud om hjelp til endring eller oppstart med nye muligheter.

Utvalget påpeker at også barn kan begå svært alvorlige lovbrudd som ville kvalifisert til fengselsstraff dersom de hadde blitt begått av voksne. Etter utvalgets vurdering må en også kunne legge til grunn at barn fra de har fylt 15 år, i utgangspunktet forstår at alvorlige straffbare handlinger, som for eksempel drap, overfallsvoldtekt og seksuelle overgrep mot små barn, har svært alvorlige konsekvenser og ikke aksepteres. Utvalget mener at der barn har begått svært alvorlige lovbrudd, kan det være nødvendig med en så inngripende og alvorlig reaksjon som frihetsberøvende straff.

Utvalget mener at hensynet til samfunnsvern gjør at det er nødvendig å ha en frihetsberøvende reaksjon tilgjengelig for barn som har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Hensynet til barnets beste vil måtte vike der hensynet til samfunnsvern er tilstrekkelig tungtveiende. Også hensynet til allmennprevensjon kan tilsi bruk av en frihetsberøvende reaksjon ovenfor barn. Utvalget viser dessuten til at Norge ikke har inngått folkerettslige forpliktelser som krever at det oppstilles et forbud mot frihetsberøvelse av mindreårige.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det ikke oppstilles noe absolutt forbud mot illeggelse av frihetsberøvende reaksjoner overfor barn.

9.6.1.3 Høringsinstansenes syn

Ti av høringsinstansene støtter utvalget i at det ikke bør oppstilles noe absolutt forbud mot å idømme barn frihetsberøvende straff, nærmere bestemt *Domstoladministrasjonen, Norges politilederslag, Politiets Fellesforbund, Søndre Buskerud politidistrikt, Politijuristene, Salten politidistrikt, Kriminalomsorgen region nord, Oppfølgingsteam Trondheim, Bergen kommune* og *Stine Sofies Stiftelse*. Dette begrunnes med at hensynet til samfunnsvern eller allmennprevensjon i noen tilfelle må veie så tungt at det kan begrunne fengselsstraff. *Politijuristene* mener at hensynet til barnets beste i enkelte tilfeller kan tilsi en frihetsberøvende reaksjon og påpeker dessuten at begrepet samfunnsvern også vil kunne omfatte vern av andre barn som er utsatt for kriminalitet fra vedkommende.

Flere høringsinstanser påpeker at frihetsstraff kun må benyttes i de alvorligste sakene, ekstraordinære tilfeller eller som siste utvei der alternativer til fengsel er utprøvd eller uaktuelle. Dette gjelder *Søndre Buskerud politidistrikt, Kriminalomsorgen region nord, Sekretariatet for Konfliktrådene, Barneombudet* og *Redd Barna*.

Andre høringsinstanser mener at barn på prinsipielt grunnlag ikke skal settes i fengsel, her-

under *Kriminalomsorgen region sør, Fellesorganisasjonen FO, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977, Organisasjonen for Private Barneverntiltak, Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund*, samt *Advokatforeningen. Kriminalomsorgen region sør og Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund* anbefaler at plassering i barneverninstitusjon erstatter bruk av fengsel. *Organisasjonen for Private Barneverntiltak* påpeker også at en i gjennom skjermede barneverntiltak kan tilrettelegge for omsorg, pedagogisk tilbud, behandling og skjerming fra samfunnet. *Fellesorganisasjonen FO* mener at det vil være mulig å finne alternativer til fengsel, siden det ikke dreier seg om mer enn syv til ti barn som til enhver tid sitter i fengsel. Det kan være tilrettede tiltak i lokalmiljøet eller overføring til behandlingsinstitusjon innen for eksempel psykiatri, rus eller barnevern.

9.6.1.4 Departementets vurdering

Departementet er av den oppfatning at det fortsatt bør være mulig for domstolen å idømme mindreårige ubetinget fængselsstraff i spesielle tilfeller. Hensynet til samfunnsvern gjør det nødvendig å ha en frihetsberøvende reaksjon tilgjengelig for barn som har begått svært alvorlig kriminalitet, og departementet støtter utvalget i at fængsel vanskelig kan unngås for en liten gruppe. Hensynet til barnets beste vil måtte vike der hensynet til samfunnsvern er tilstrekkelig tungtveiende. Også hensynet til allmennprevensjon kan tilsi bruk av en frihetsberøvende reaksjon overfor barn.

Departementet vil imidlertid understreke at der domfelte var under 18 år på handlingstidspunktet, forskyves tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn, jf. Høyesteretts avgjørelse 1. november 2010, inntatt i Rt. 2010 side 1313. 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.

De negative virkningene av fængselsstraff er velkjente og vil i større grad gjøre seg gjeldende for barn. Det må derfor stilles strenge krav til når ubetinget fængsel skal kunne anvendes. Siden det vil ta noe tid før den nye straffeloven trer i kraft, foreslår departementet at det lovfestes en bestemmelse i straffeloven 1902 tilsvarende straffeloven 2005 § 33 første punktum, som fastslår at ubetinget fængsel bare kan idømmes mindreårige når det er "særlig påkrevd". Det fremgår allerede av rettspraksis at nevnte bestemmelse gir et oppda-

tert uttrykk for lovgivers syn som bør ha betydning også før straffeloven 2005 trer i kraft. Likevel mener departementet at en kodifisering av praksis i gjeldende straffelov gir et viktig signal til påtalemyndigheten og domstolene.

9.6.2 Strafferammer og straffutmåling

9.6.2.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 17 fastsetter generelle minimums- og maksimumsstraffer der fængsel idømmes, og utgangspunktet er at fængsel kan idømmes fra 14 dager til 15 år. Det følger av § 17 første ledd bokstav a at maksimumsstraffen kan utvides til 20 år i særskilt oppregnede tilfeller, nærmere bestemt ved organisert kriminalitet (§ 60 a), flere straffbare handlinger i konkurrens (§ 62) eller gjentakelsestilfeller (§ 61). Videre kan fængsel idømmes inntil 21 år hvor det er særlig bestemt, jf. § 17 første ledd bokstav b.

Strafferammene kan imidlertid ikke utvides på grunnlag av gjentatt kriminalitet når gjerningspersonen er under 18 år, jf. § 61 annet ledd. Heller ikke hjemmelen for å utvide strafferammene i de enkelte straffebud til 21 års fængsel kan benyttes i slike tilfelle, jf. § 55. Den lengste fængselsstraffen et barn kan idømmes i dag er etter dette 20 års fængsel. I praksis benyttes imidlertid ikke adgangen til å idømme fængselsstraffer av en slik lengde, og per i dag er 15 års fængsel den lengste straffen som er blitt idømt mindreårige gjerningspersoner. Det vises til avgjørelsen i Rt. 1992 side 833. Her ble en 18 år gammel tidligere ustraffet mann, som var 17 år på handlingstidspunktet, dømt for overlagt drap av sin venninnes foreldre etter oppfordring fra henne. Drapene skjedde med en lang rekke stikk med kniv og bajonett. Venninnen ble dømt for medvirkning til drapene og for forsøk på overlagt drap av sin mormor. Høyesterett skjerpet straffen for begge fra 12 til 15 år.

Straffeloven 2005 senker maksimumsstraffen der barn har begått lovbrudd i forhold til gjeldende rett, jf. § 33 annet punktum. Etter denne bestemmelsen kan fængselsstraffen ikke overstige 15 år selv om det aktuelle straffebudet gir adgang til å idømme strengere straff. Maksimumsstraffen på 15 år vil dermed også gjelde ved lovbrudd begått som ledd i organisert kriminell virksomhet og ved sammenstøt av flere forbrytelser. Det er i forarbeidene lagt til grunn at menneskelige hensyn tilsier at lengstestraffen for mindreårige bør være noe kortere enn for myndige lovbrøyttere, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 19.4.5.

Når gjerningspersonen er mindreårig, kan straffen dessuten innen samme straffart nedsettes under minstestrafene i det enkelte straffebud, jf. § 55. Dette gjøres ved en skjønnsmessig vurdering av handlingens grovhet og øvrige skjerpene og formildende omstendigheter. Fengselsstraff kan likevel aldri utmåles for et kortere tidsrom enn 14 dager. Når forholdene tilsier det, kan straffen også nedsettes til en mildere straffart enn hva som følger av straffebudet som er overtrådt. Bestemmelsen brukes i praksis ofte for å idømme samfunnsstraff i stedet for ubetinget fengsel.

9.6.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at både straffeloven av 1902 og 2005 åpner for at domstolen kan gå under lovens minstestraf der barn er funnet skyldig i en straffbar handling. Dette innebærer at domstolen både kan utmåle en lavere straff og velge en mildere straffart enn det som følger av loven. Lav alder vil også ofte være et formildende moment ved straffutmålingen. Utvalget understreker at begrunnelsen for at unge gjerningspersoner bedømmes mildere enn voksne, er at en antar at unge ikke har den samme vurderingsevnen som voksne og at straff vil virke mer belastende på dem. Lav alder er imidlertid ikke tatt med som formildende moment i den generelle bestemmelsen i straffeloven 2005 § 78. Utvalget foreslår at det uttrykkelig lovfestes i straffeloven 2005 § 78 ny bokstav i at alder er en formildende omstendighet ved straffutmålingen.

Andre formildende omstendigheter som er særlig aktuelle ved utmåling av straff for barn er, i følge utvalget, modenhet og oppvekstvilkår. Hvis gjerningspersonen er lite moden for alderen, vil dette kunne være et formildende moment. Det samme gjelder når gjerningspersonen har hatt dårlige oppvekstvilkår.

Straffens formål vil også spille inn ved straffutmålingen. Utvalget påpeker at det legges stor vekt på individualpreventive hensyn når lovbruddet er begått av barn. En ønsker at straffen skal få barnet til å avstå fra fremtidige lovbrudd. Utvalget mener derfor at straffereaksjonen som ilegges i størst mulig grad bør ta sikte på å fjerne eller redusere de risikofaktorer som foreligger på en slik måte at barnet får bedre muligheter til utvikling.

Utvalget påpeker at straffutmålingen ikke utelukkende kan styres av individualpreventive momenter. En straffutmåling som baserer seg på barns risikofaktorer vil kunne oppfattes som urettferdig. Derfor må straffutmålingspraksis tilstrebe

en viss grad av likebehandling av like saker. Straffereaksjonen må stå i et rimelig forhold til den straffbare handlingens straffverdighet. Utvalget understreker at oppstillingen av de individualpreventive vurderingsmomenter ikke er ment å avskjære de øvrige hensyn straffen skal ivareta; allmennpreventive hensyn og hensynet til samfunnsvern. Ved alvorlige lovbrudd kan disse hensynene spille inn ved reaksjonsfastsettelsen.

9.6.2.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de som uttaler seg om ung alders betydning i straffutmålingen er enige i at lav alder uttrykkelig bør nevnes som formildende moment i den generelle bestemmelsen i straffeloven 2005 § 78. Dette gjelder *Domstoladministrasjonen*, *Dommerforeningen*, *Barneombudet*, og *Bergen kommune*. *Domstoladministrasjonen* påpeker at det er fast straffutmålingstradisjon at lav alder er et formildende moment og tiltrer forslaget om at det uttrykkelig lovfestes. *Dommerforeningen* viser til at ettersom lovgiver allerede har valgt å kodifisere enkelte formildende (og skjerpene) straffutmålingsmomenter, finner de det naturlig å støtte forslaget.

Riksadvokaten er ikke uenig i prinsippet om at ung alder skal tas i betraktning, men ser ikke grunn til å endre loven. Riksadvokaten viser til at det i § 78 bokstav a allerede er vist til § 80 bokstav i, slik at den samme regelen alt følger av loven.

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets betraktninger om straffens formål og hensynet til individualprevensjon, allmennprevensjon og samfunnsvern. *Dommerforeningen* viser til at Høyesterett i flere saker har påpekt at allmennpreventive hensyn veier tungt i saker hvor det utøves vold av mindreårige i ungdomsmiljøer, og foreringen forstår utvalget slik at det ikke tar sikte på å endre straffutmålingspraksis på dette området. *Politijuristene* mener at hensynet til barnets beste må vike der hensynet til samfunnsvern er tilstrekkelig tungtveiende.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener at vektlegging av hensynet til samfunnsvern og allmennprevensjon som begrunnelse for bruk av fengsel for barn, strider mot FN's barnekonvensjon. *Forsvarergruppen av 1977* mener at hensynet til barnets beste må gå foran hensynet til allmennprevensjon og samfunnsvern. *Redd Barna* påpeker at individualpreventive hensyn i større grad enn allmennprevensjon begrunner straff overfor barn. *Advokatforeningen* gir uttrykk for at den konkrete utmålingen av straff for barn ikke bør ta utgangspunkt i et alminnelig straffenivå for

voksne lovbrøtere, men at hensynet til barnets beste tilsier at det legges større vekt på individualpreventive hensyn.

Kriminalomsorgen region sørvest påpeker at det er viktig at straffens lengde utmåles på bakgrunn av gjeldende straffutmålingsprinsipper og står i et rimelig forhold til den straffbare handlingens straffverdighet. Reaksjonens lengde må ikke forlenges på bakgrunn av at siktede har et betydelig behov for rehabilitering.

Advokatforeningen foreslår en maksimumsstraff på åtte år.

9.6.2.4 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis påpeke at straffen skal utmåles i samsvar med gjeldende straffutmålingsprinsipper. Straffen må bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov, likhetshensyn, hensynet til samfunnsvern og allmennpreventive hensyn, samt lovbruddets art og grovhet inngår som momenter. Unge gjerningspersoner må imidlertid bedømmes mildere enn voksne, både fordi det må antas at de ikke har den samme vurderingsevnen som voksne og fordi straff vil virke mer belastende på dem.

Departementet støtter utvalget i at hensynet til samfunnsvern og allmennprevensjon må tas i betraktning også i saker mot barn. Vektleggingen av disse hensynene bør imidlertid som hovedregel ikke være like fremtredende som når det gjelder voksne lovbrøtere, jf. punkt 9.5.1 ovenfor. Departementet vil understreke at når lovbrøteren er et barn, må individualpreventive hensyn veie meget tungt ved straffutmålingen. For at straffen skal ha en individualpreventiv virkning, må straffereaksjonen ta sikte på å gjøre noe med de av barnets problemer som en vet øker risikoen for ny kriminalitet. Det er viktig å gi reaksjoner som kan motivere barnet til atferdsendring, som er egnet til å fjerne eller redusere risikofaktorer og som engasjerer barnets nettverk, både privat og offentlig. Dette er bakgrunn for forslaget om en ny straffereaksjon for mindreårige lovbrøtere, jf. kapittel 10.

Spørsmålet om lav alder skal lovfestes som formildende omstendighet ved straffutmålingen, er ikke eksplisitt drøftet i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) i forbindelse med utforming av den generelle bestemmelsen om formildende omstendigheter i straffeloven 2005 § 78. Det følger imidlertid allerede av § 78 a, jf. henvisningen til § 80 i, at det ved straffutmålingen skal legges vekt på om lovbrøteren er under 18 år på handlingstidspunktet. Det kan likevel være hensiktsmessig at prinsippet lov-

festes uttrykkelig i straffeloven 2005 § 78, da dette vil kodifisere eksisterende straffutmålingspraksis og tydeliggjøre gjeldende rett. En slik uttrykkelig lovfesting vil kunne medføre at prinsippet i noe større grad blir synlig for rettens aktører og dermed vektlegges ved straffutmålingen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tilføyes som formildende omstendighet i straffeloven 2005 § 78 at lovbrøteren er under 18 år på handlingstidspunktet.

Departementet er av den oppfatning at det for barn bør lovfestes en maksimumsstraff på 15 år i gjeldende straffelov, tilsvarende straffeloven 2005 § 33 annet punktum. Forslaget er et uttrykk for departementets syn på at domstolene skal være tilbakeholdende med å bruke ubetinget fengselsstraff overfor unge lovbrøtere, og særlig varssomme med å idømme langvarig fengselsstraff. For øvrig vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 257–259 (punkt 19.4.5) og merknadene til § 33 på side 435.

9.7 Forvaring

9.7.1 Gjeldende rett

Forvaring er en tidsbestemt frihetsstraff som har til formål å verne samfunnet mot lovbrøtere som anses særlig farlige for andres liv, helse eller frihet. Forvaringsstraffen gjennomføres i egne forvaringsavdelinger i fengsel. Forvaring ble tilføyd som ny hovedstraff i straffeloven 1902 § 15 ved lov 17. januar 1997 nr. 11, som trådte i kraft ved lov 15. juni 2001 nr. 64. Samtidig ble den tidsubestemte reaksjonen sikring opphevet.

Forvaring reguleres nærmere i straffeloven 1902 § 39 c til h. Det er tre vilkår som må være oppfylt for å kunne idømme forvaring. For det første er det et vilkår at en tidsbestemt straff ikke anses tilstrekkelig til å verne samfunnet, jf. § 39 c.

For det annet er det kun nærmere angitte typer av alvorlige forbrytelser, eller forsøk på slike, som i utgangspunktet kan gi grunnlag for en forvaringsdom, jf. § 39 c nr. 1 første punktum. Forvaring kan idømmes ved alvorlig voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse, ildspåsettelse eller annen alvorlig forbrytelse som krenker andres liv, helse eller frihet eller utsetter slike rettsgoder for fare. Alternativt kan mindre alvorlige forbrytelser gi grunnlag for forvaringsdom dersom lovbruddet er av samme art som, og lovbrøteren tidligere har begått eller forsøkt å begå, en så alvorlig forbrytelse som nevnt ovenfor. Dette forutsetter imidlertid at det er nær sammen-

heng mellom disse handlingene, jf. § 39 c nr. 2 første og annet punktum.

For det tredje er det et vilkår at det foreligger gjentakelsesfare, jf. § 39 c nr. 1 annet punktum og nr. 2 annet punktum. Kravet er forbrytelsens alvorlighetsgrad. Ved alvorlige forbrytelser er det et vilkår at det må antas å være "nærliggende fare" for at lovbrøyteren på nytt vil begå slik forbrytelse. For de mindre alvorlige forbrytelsene er kravet skjerpet ytterligere, da faren for tilbakefall til ny alvorlig forbrytelse må antas å være "særlig nærliggende".

Loven oppstiller ingen begrensning i hvorvidt barn kan idømmes forvaring, og forvaring kan dermed idømmes fra fylte 15 år, jf. straffeloven § 46. Et flertall i Straffelovkommisjonen foreslo at det ble tatt inn et forbud mot å dømme lovovertredere under 18 år til forvaring. Dette forslaget ble ikke fulgt opp, og straffeloven 2005 inneholder således ikke et absolutt forbud mot bruk av forvaring der barn har begått lovbrudd. Her er det imidlertid inntatt særlige regler om utmåling av forvaring når lovbrøyteren er under 18 år på handlingstidspunktet, jf. straffeloven 2005 § 43 første ledd annet punktum. Tidsrammen bør ikke overstige 10 år og kan ikke overstige 15 år. Forvaringen vil fortsatt være tidsbestemt, slik at den kan forlenges ut over disse rammene.

Per i dag har ingen barn blitt idømt forvaring. Spørsmålet om idømmelse av forvaring av barn under 18 år var oppe for Høyesterett i Rt. 2002 s. 1677. Domfelte var litt under 18 år på handlingstidspunktene for de seneste straffbare handlingene han ble dømt for, og var 20 år da Høyesterett skulle ta stilling til spørsmålet om konvertering av en dom på sikring til forvaring. Høyesterett foretok ingen prinsipiell vurdering av hvorvidt barn kan idømmes forvaring, men trakk barnets alder inn i vurderingen av tilbakefallsfaren. Det ble gitt uttrykk for at bedømmelsen av tilbakefallsfaren ville være mer usikker jo yngre lovbrøytere det er tale om. Høyesterett la til grunn at domfelte hadde potensial for modning og endret livsførsel, og konkluderte på dette grunnlaget med at betingelsene for å idømme forvaring ikke var til stede i den konkrete saken. I et obiter dictum uttalte Høyesterett at det, i de fleste tilfeller der vilkårene for å idømme forvaring var til stede, neppe ville være grunnlag for å unnlate slik idømmelse på bakgrunn av at dette er en "kan"-regel. Men særlig når den konkrete rettsanvendelsen skaper tvil, og det dreier seg om en så ung lovbrøyter, kunne en slik skjønsmessig vurdering likevel ha en realitetsbetydning.

9.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at belastningen ved bruk av forvaring vil være for stor til at en bør kunne benytte seg av slik straff overfor barn, og at en slik straff heller ikke vil være hensiktsmessig med tanke på å føre barnet tilbake til samfunnet. Det er en grunntanke i utvalgets arbeid at barn har et potensial for modning og endring, og utvalget mener at en stemping av barn som farlig vil være svært uheldig i arbeidet med å motivere barnet til endring. Utvalget mener at der det er et særlig behov for å beskytte samfunnet mot et barn, vil dette kunne ivaretas tilstrekkelig ved bruk av ubetinget fengsel. Utvalget har på bakgrunn av dette kommet til at forvaring ikke bør kunne benyttes for handlinger begått før gjerningspersonen har fylt 18 år, jf. utvalgets forslag til endring av straffeloven 1902 § 39 og straffeloven 2005 § 40.

9.7.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, ti instanser, støtter utvalgets forslag om at forvaring ikke skal kunne benyttes overfor barn under 18 år. Dette gjelder *Domstoladministrasjonen, Sekretariatet for Konfliktrådene, Kriminalomsorgen region nordøst, Barneombudet, Oppfølgingsteam Trondheim, Bergen kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Juss-Buss, Redd Barna og Advokatforeningen*. *Domstoladministrasjonen* påpeker at forvaring av barn er lite praktisk på grunn av de strenge vilkårene som må være oppfylt for at slik straff skal idømmes. *Barneombudet, Kriminalomsorgen region nordøst og Advokatforeningen* mener at belastningen vil være for stor til at en bør kunne benytte seg av slik straff overfor barn. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er av den oppfatning at en stemping av et barn som så farlig at forvaring bør tas i bruk, er svært uheldig i arbeidet med å motivere barnet til endring.

Fire høringsinstanser gir uttrykk for at påtalemyndigheten og domstolene håndterer dette godt i praksis, og at loven må ta høyde for at det i ekstreme tilfeller kan være riktig å avsi dom på forvaring. Dette gjelder *Riksadvokaten, Hordaland statsadvokatembeter, Politijuristene* og *Stine Sofies Stiftelse*. *Riksadvokaten* gjentar sitt synspunkt fra høringsrunden i 2003 om at man ikke prinsipielt kan utelukke at forvaring kan være nødvendig også for lovbrøytere under 18 år. *Politijuristene* mener at reaksjonen tilnærmet aldri bør benyttes på så unge mennesker, og påpeker at alder bør være et tungtveiende moment ved valg av reaksjon, men mener likevel at et absolutt forbud ikke

er hensiktsmessig, nettopp fordi det unntaksvis kan oppstå tilfeller hvor forvaring vil være riktig reaksjon. *Stine Sofies Stiftelse* mener det bør være åpning for å idømmes forvaring i helt spesielle tilfeller, og som eksempel trekkes Baneheiasaken frem, der gjerningsmennene var 19 og 21 år på handlingstidspunktet, og hvor sistnevnte ble idømt forvaring.

9.7.4 Departementets vurdering

Forvaring innebærer på samme måte som fengsel en frihetsberøvelse, noe som gjør dette til en svært inngripende form for straff. Dette forsterkes av at forvaring er tidsubestemt. Den som idømmes forvaring, vil måtte sone straffen uten kjennskap til hvor lenge den vil vare. Fengselsstraff er i seg selv særlig belastende for barn. Ettersom forvaring er tidsubestemt, vil slik straff være ekstra belastende for den det gjelder. Denne ytterligere belastningen vil være svært uheldig for barnet. Videre kan det anføres at barnet er i en modningsprosess, og at det kan være vanskelig å motivere til endring når barnet stemples som far-

lig. En forvaringsdom vil dessuten kunne bidra til å stigmatisere barnet som farlig også etter at dommen er ferdig sonet.

Departementet er av den oppfatning at straffereaksjonen forvaring tilnærmet aldri bør benyttes på lovbrutere som var mindreårige på handlingstidspunktet. Det er uomtvistet at lovbruterens unge alder er et tungtveiende moment ved valg av reaksjon, noe som tilsier at forvaring, som må kunne sies å være lovens strengeste reaksjon, ikke skal anvendes. Likevel ønsker ikke departementet helt å stenge adgangen til bruk av forvaring overfor barn, nettopp fordi det unntaksvis kan oppstå helt ekstraordinære tilfeller hvor forvaring vil være riktig reaksjon. Departementet støtter således ikke utvalgets forslag om et absolutt forbud mot bruk av reaksjonen. Adgangen bør imidlertid gjøres meget snever, og det foreslås derfor at det i lovteksten benyttes en formulering om at forvaring bare skal kunne brukes overfor barn som var under 18 år på handlingstidspunktet når det foreligger "helt ekstraordinære omstendigheter".

10 Ungdomsstraff - ny straffereaksjon for mindreårige

10.1 Oversikt over utvalgets forslag

Utvalget foreslår en ny straffereaksjon, omtalt som ungdomsstormøte, som bygger på prinsippene for restorative justice. Reaksjonens innhold er todelt, hvorav hoveddelene er gjennomføring av henholdsvis ungdomsstormøte og ungdomsplan. Reaksjonen innebærer at den domfelte skal gjennomføre et *ungdomsstormøte* tilrettelagt av en *ungdomskoordinator* tilknyttet konfliktrådet. De involverte parter og ungdomskoordinatoren skal sammen utarbeide en *ungdomsplan*. Det skal utpekes et *ungdomsteam* som skal følge opp barnets gjennomføring av planen.

Målgruppen er barn under 18 år som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Reaksjonen er ment som et alternativ til ubetinget fengselsstraff og i enkelte tilfeller samfunnsstraff. Utvalget foreslår at reaksjonen skal gis som vilkår ved idømmelse av betinget fengselsstraff og den foreslås forankret i straffeloven 1902 § 53. Reaksjonen skal gjennomføres i regi av konfliktrådet, og utvalget foreslår å lovfeste organiseringen av ungdomsstormøte og selve gjennomføringen av ungdomsplanen i konfliktrådsloven.

Utvalget foreslår videre at hvert konfliktråd skal ha minst en egen ungdomskoordinator, som har ansvar for saken fra den kommer inn, til ungdomsplanen er gjennomført. Koordinatoren skal sette sammen deltagerne i ungdomsstormøtet basert på en kartlegging av domfelte og samtaler med denne og fornærmede. Koordinatoren skal dessuten lede møtet, godkjenne ungdomsplanen, peke ut deltakere fra møtet til ungdomsteamet, sørge for at de ulike etatene utfører sin del av de pålagte oppgaver, og styre ungdomsstormøtets økonomi.

Deltagerne i ungdomsstormøtet er de parter som er berørt av saken, herunder fornærmede, domfelte og deres verger. Domfelte og vergen må samtykke til reaksjonen ungdomsstormøte. Fornærmede kan representeres av en annen, for eksempel en representant fra lokalmiljøet eller en interesseorganisasjon. Utvalget foreslår at kriminalomsorgen alltid skal ha en deltager i ungdomsstormøtet fordi straff er et sentralt element i ung-

domsplanen. Deres deltagelse skal også bidra til at det benyttes tiltak som er egnet til å gjennomføres innen kriminalomsorgen. Utvalget foreslår ikke andre obligatoriske deltagere. Videre skal deltagere som kan bistå med relevante tiltak, bidra til å øke barnets ressurser og redusere risikoen for nye lovbrudd, inviteres til ungdomsstormøtet. Dette kan for eksempel være representanter fra barneverntjenesten, skolen, helsevesenet og frivillige organisasjoner.

Ungdomsplanen skal bidra til å forebygge ny kriminalitet og kan inneholde ulike former for kriminalitetsforebyggende tiltak (rus/alkoholprogram, sinnemestringskurs og behandling), tiltak som vil innebære restriksjoner for og kontroll av den domfeltes daglige liv, tiltak som fremmer integrering i samfunnet (skoledeltagelse), ikke-økonomisk kompensasjon til fornærmede (for eksempel arbeid for eller aktiviteter sammen med vedkommende), og/eller tiltak med et straffende element. Planen skal vare i minimum seks måneder og inntil to år. Utvalget foreslår at ungdomsstormøtet skal bestemme lengden på gjennomføringstiden.

Utvalget foreslår at ungdomsplanen skal godkjennes av domstolen, som skal ha mulighet til å sende den tilbake til ungdomsstormøtet to ganger før den eventuelt underkjenner planen. Hvis domstolen ikke godkjenner planen, må den beslutte hel eller delvis gjennomføring av den subsidiære fengselsstraffen.

Departementet støtter utvalget i at det er behov for en ny straffereaksjon for mindreårige, og slutter seg til hovedpunktene og de grunnleggende prinsippene bak utvalgets forslag. Det foreslås imidlertid en rekke endringer knyttet til blant annet lovgrunnlaget, aktørene, domstolens rolle og håndtering av brudd. Nedenfor følger en gjennomgang av den nye reaksjonen.

10.2 Begrepsbruk

Utvalget har i utredningen i hovedsak benyttet betegnelsen "barn" om personer under 18 år. Ved utformingen av en ny reaksjon har utvalget valgt å

benytte betegnelsen "ungdom" i stedet for "barn". Dette begrunnes med at selv om reaksjonen er tilpasset barn som begår straffbare handlinger, kan idømmelsen av en slik reaksjon også skje etter at gjerningspersonen har fylt 18 år. Utvalget har derfor funnet det naturlig å bruke betegnelsen "ungdom" her.

Utvalget veksler mellom å betegne den nye reaksjonen som "ungdomsstormøte", "overføring til ungdomsstormøte" og "gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan godkjent av retten etter konfliktrådsloven kapittel III". Utvalget gir uttrykk for at reaksjonen blant annet bygger på de tidligere forsøk med "ungdomskontrakter", hvor betegnelsen henspiller på at det er inngått en avtale. Utvalget finner det ikke naturlig å omtale de rettigheter den unge får i forhold til hjelpeapparatet som kontraktsforpliktelser, og ønsker derfor å innføre betegnelsen "ungdomsplan" for å ta hensyn til dette. Utvalget foreslår for øvrig at teamet som skal stå for gjennomføringen av planen betegnes som "ungdomsteam".

Enkelte av *høringsinstansene* ytrer ønske om en annen begrepsbruk enn foreslått av utvalget.

Dommerforeningen mener det bør vurderes å finne frem til et annet og mer opplysende begrep enn "overføring til ungdomsstormøte". Foreningen foreslår "program mot ungdomskriminalitet" (ungkrim), da det dreier seg om et program for å motvirke ungdomskriminalitet hvor ungdomsstormøtet er *ett* av elementene.

Kriminalomsorgen region nord mener at begrepet ungdomsplan er problematisk. Begrepet "plan" underkommuniserer etter deres oppfatning den repressive og kontrollerende delen som også skal ligge i den nye straffereaksjonen. Regionen mener begrepet "ungdomskontrakt" er bedre. For eventuelt å unngå forveksling med det allerede etablerte begrepet "ungdomskontrakt" foreslås begrepet "stormøtekontrakt".

Departementet mener, i likhet med de nevnte høringsinstanser, at det bør benyttes en annen betegnelse på straffereaksjonen. Betegnelsen "ungdomsstormøte" gir inntrykk av at reaksjonen er mindre streng og belastende enn innholdet faktisk tilsier, og det er fare for at reaksjonen forveksles med ordinære stormøter gjennomført i konfliktrådets regi. Reaksjonen er todelt og skal inneholde både et stormøte og gjennomføring av en oppfølgingsplan. Betegnelsen "gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan etter konfliktrådsloven kapittel III" er imidlertid noe tung.

Departementet foreslår på den bakgrunn at den enklere betegnelsen "ungdomsstraff" benyttes, både for å synliggjøre at det er en straffereak-

sjon og for at betegnelsen skal favne om reaksjonens ulike deler. Departementet støtter imidlertid utvalget i at begrepene "ungdomsstormøte" og "ungdomsplan" benyttes for å beskrive hoveddelene i reaksjonen, blant annet for å unngå sammenblanding med eksisterende "ungdomskontrakter".

Departementet ønsker derimot ikke å betegne teamet som skal påse at ungdomsplanen gjennomføres for "ungdomsteam" slik utvalget foreslår. Det foreslåtte teamet vil i realiteten være det samme som brukes i oppfølgingsteam. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å benytte betegnelsen "oppfølgingsteam" også på dette gjennomføringsorganet.

10.3 Lovgrunnlag

10.3.1 Utvalgets forslag

Overføring til ungdomsstormøte skal være en streng reaksjon, og utvalget anser det nødvendig at den idømmes av domstolen og forankres i straffeloven, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.5.5.4. Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å etablere overføring til ungdomsstormøte som egen straffart. Den skal kun benyttes overfor barn som var under 18 år på handlingstidspunktet, og bærer derfor ikke preg av å være en hovedreaksjon. Det straffende elementet vil dessuten bli for fremtredende dersom reaksjonen innføres som egen straffart. Utvalget peker videre på at det i forarbeidene til ny straffelov heter at nytenkning på dette området bør knyttes til gjennomføring av eksisterende straffarter, fremfor å skape nye.

Utvalget foreslår at den nye straffereaksjonen implementeres i en betinget dom og forankres som et eget vilkår i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav i. Listen over aktuelle vilkår i straffeloven § 53 er ikke uttømmende, og det kan derfor allerede i dag fastsettes en slik reaksjon som vilkår til en betinget dom. Etter utvalgets vurdering vil imidlertid et uttrykkelig vilkår gi en påminnelse til aktørene i strafferettspleien om at reaksjonen bør vurderes i alle tilfeller der barn blir dømt for en straffbar handling. Prøvetiden, eller deler av den, vil kunne fungere som en gjennomføringstid for innholdet i ungdomsplanen. Utvalget mener også at det er nødvendig med et "ris bak speilet" ved at brudd på gjennomføringen kan føre til ubetinget fengselsstraff.

Utvalget ser at det kan synes problematisk å la betinget dom være lovgrunnlaget for overføring til ungdomsstormøte, da dette er en mildere reaksjon enn både ubetinget fengsel og samfunns-

straff. På den annen side er betinget dom nettopp et alternativ til bruk av fengsel, og utvalget mener derfor at det ikke er betenkelig med en slik forankring.

Utvalget påpeker dessuten i punkt 9.5.5.14 at dersom reaksjonen idømmes som en betinget dom, vil opplysningen om domfellelsen slettes fra politiattesten betydelig tidligere. Opplysninger om betinget dom tas med på politiattesten i fem år etter at dommen er avsagt, jf. strafferegisterloven § 6 nr. 6. For de tilfellene der den domfelte ellers ville blitt idømt mer enn seks måneder ubetinget fengsel eller samfunnsstraff med subsidiær fengselsstraff på mer enn seks måneder, ville opplysninger om dommen blitt tatt med på politiattesten i ti år etter at dommen er avsagt. En slik reduksjon er tilsiktet fra utvalgets side. Utvalget mener det er forsvarlig å redusere tidsperioden til fem år i disse tilfellene, og at en slik reduksjon vil kunne bidra til å motivere domfelte til å gjennomføre reaksjonen.

Utvalget foreslår for øvrig en endring i konfliktrådsloven § 1. Straffesaker kan i dag megles i konfliktrådet enten etter straffeprosesslovens § 71 a, som vilkår til påtaleunntatelse eller betinget dom, eller som del av samfunnsstraffen. De rettslige grunnlag for å behandle straffesaker i konfliktrådet er ikke nevnt i konfliktrådsloven § 1. Bestemmelsen er generell og trekker opp rammen og formålet for konfliktrådets virksomhet. Utvalget ønsker likevel å tilføye ungdomsstormøte etter straffeloven § 53 spesielt i bestemmelsen.

10.3.2 Høringsinstansenes syn

Åtte høringsinstanser uttrykker skepsis mot at straffereaksjonen implementeres i en betinget dom og forankres som et eget vilkår i straffeloven § 53. Seks instanser gir sin tilslutning til forslaget.

Flere høringsinstanser, herunder *Salten politidistrikt*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)*, *Foreningen for fangers pårørende*, *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund*, *NOVA* og *Fellesorganisasjonen – FO*, stiller spørsmål om reaksjonen kun vil benyttes som et alternativ til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraff. De anfører at en forankring i straffeloven § 53 kan medføre en fare for at bruken utvides til mindre alvorlige lovbrudd, slik at de som i dag får påtaleunntatelse eller betinget fengsel vil kunne ilegges en mer belastende reaksjon.

KROM mener at bruk av ungdomsstormøte som alternativ til ubetinget fengsel er et fremskritt for den aktuelle gruppen, men anfører at det er

uklart om reaksjonen bare vil brukes på denne måten. *KROM* mener forankringen i straffeloven § 53 skaper grunnlag for en glidning over til bruk av ungdomsstormøte for forhold som ellers ville gitt betinget dom. Dermed skjer en utvidelse av kontrollsystemet uten at bruken av fengsel minskes. Det bes om at det gjøres klart i proposisjonen at ungdomsstormøte skal være alternativ til ubetinget fengsel.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund forutsetter at dette er et alternativ hvor det ellers ville blitt brukt fengselsstraff, og ikke et alternativ til for eksempel påtaleunntatelse. I så fall vil ungdomsstormøte virke skjerpene, noe som ikke er hensikten.

Enkelte høringsinstanser, nærmere bestemt *Kriminalomsorgen region øst*, *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor* og *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* spør om reaksjonen heller bør forankres i samfunnsstraffen, og at eventuelle nødvendige tilpasninger gjøres i denne straffarten.

Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor anfører at den foreslåtte straffereaksjonen fremstår som nærmest identisk med innholdet i samfunnsstraffen. Friomsorgskontoret tror forslaget vil innebære at færre ungdommer blir idømt samfunnsstraff, som har vært en suksess særlig for unge lovbrøyttere. Friomsorgskontoret er skeptisk til at barn under 18 år som i dag ville fått en lengre samfunnsstraff, i fremtiden vil kunne idømmes den strengere reaksjonen ungdomsstormøte. Friomsorgskontoret mener at det vil bli større ulikhet fra sak til sak og at forutberegneligheten blir dårligere, idet ungdommen ikke får et visst antall timer å gjennomføre.

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener det bør vurderes om ungdomsstormøte i særlige tilfeller bør inngå som en del av samfunnsstraffen, eller som en del av soningen etter § 16 i straffegjennomføringsloven, dersom dette vurderes som hensiktsmessig for å hindre gjentakelse.

Andre høringsinstanser slutter seg til utvalgets forslag om at reaksjonen forankres i straffeloven § 53 nr. 3 som vilkår for betinget fengsel, herunder *Advokatforeningen*, *Dommerforeningen*, *Kriminalomsorgen region nord*, *Forsvarergruppen av 1977*, *Norges politilederslag* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*.

Advokatforeningen fremhever viktigheten av at det åpnes for flere og mer nyanserte reaksjonsformer, og ser derfor positivt på den nye foreslåtte reaksjonsformen, som bør gis et vidt anvendelsesområde.

Kriminalomsorgen region nord mener at et moment som taler for at reaksjonen bør forankres i en betinget dom, er at et slikt grunnlag gir en bedre fleksibilitet ved utforming av planen. Samfunnsstraff utmåles i et antall timer, mens ved en betinget dom kan ungdomsstormøtet utforme innholdet i planen uten å være bundet av et på forhånd bestemt antall timer. Kriminalomsorgen region nord støtter derfor at den nye straffereaksjonen ilegges som vilkår til betinget dom.

Enkelte, herunder *NOVA, Fellesorganisasjonen – FO* og *Juss-Buss*, etterlyser henholdsvis planer eller preseptoriske regler for å sikre at påtalemyndigheten og domstolene benytter reaksjonen.

Fellesorganisasjonen – FO anfører at formålet med en slik plan bør være todelt: å sørge for at reaksjonsformen blir benyttet og at den blir et reelt alternativ til fengsel og ikke en utvidelse av straffen.

Juss-Buss mener at rammene rundt lovgrunnlaget for idømmelse av ungdomsstormøte, altså et eget vilkår i § 53 nr. 3 bokstav i som ”bør vurderes”, blir for vage. *Juss-Buss* ser potensielle problemer rundt påtalemyndighetens rolle som premissleverandør til domstolene i forbindelse med den praktiske innføringen av ungdomsstormøte, og mener at det er nødvendig med en preseptorisk lovbestemmelse i straffeloven for å sikre at ungdomsstormøte som reaksjonsform blir aktivt benyttet. Her bør målgruppen defineres konkret. Denne bør inkludere alle barn som etter dagens reaksjonsformer ville blitt idømt ubetinget så vel som betinget fengsel eller strenge samfunnsstraffer, med mindre sterke sikkerhetsmessige grunner tilsier at dommen må avsones under frihetsberøvelse. *Juss-Buss* foreslår at en slik preseptorisk bestemmelse tilføyes straffeloven § 53 tredje ledd.

To høringsinstanser, *Sekretariatet for konfliktrådene* og *Indre Finnmark tingrett*, har kommentarer til de foreslåtte endringer i konfliktrådsloven. Begge påpeker at konfliktrådsloven § 1 er en generell bestemmelse og mener det er uheldig å nevne ungdomsstormøte etter straffelovens § 53 spesielt. Det gis uttrykk for at § 1 bør beholdes uendret eller deles opp i to punkter. Alternativt må også konfliktrådsmedling som særvilkår etter straffeloven § 53 nr. 3 bokstav h og konfliktrådsmedling som del av samfunnsstraff nevnes.

10.3.3 Departementets vurdering

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff* side 124–125 gis det uttrykk for at det både er begrenset handlingsrom og lite behov for å foreslå nye straffarter overfor den mer tradisjonelle kriminali-

tet. Det uttales at behovet for nyskaping først og fremst bør skje gjennom endringer knyttet til gjennomføringen av eksisterende straffarter, fremfor å skape nye. Som eksempler nevnes nye meglingsformer i konfliktrådet, å videreutvikle reaksjonen ”samfunnskontrakt”, å etablere nye tilbud og vilkår innenfor samfunnsstraffen og eventuelt nye former for hvordan frihetsstraff kan utholdes. Departementet har etter en vurdering funnet grunn til å fravike dette synspunktet.

Departementet mener at den nye straffereaksjonen bør etableres som en egen straffart, til tross for at reaksjonen kun skal benyttes på en avgrenset målgruppe, nærmere bestemt mindreårige som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Regjeringen ønsker et bredt spekter av reaksjoner overfor unge lovbrøyttere. Slik departementet ser det, bør ikke spørsmålet om lovgrunnlag begrenses til om den nye straffereaksjonen skal forankres i samfunnsstraff eller betinget dom. Departementet foreslår i stedet en tredje løsning, en ny straffart der vilkårene for å idømme straffen har likhetstrekk med vilkårene for samfunnsstraff, og plasseres i straffeloven § 28 c, men der konfliktrådet har ansvaret for straffegjennomføringen. Departementet mener det er hensiktsmessig å oppstille et slikt eksplisitt nytt lovgrunnlag, både for å tydeliggjøre at det etableres en ny straffart med nytt innhold, og for å gi aktørene i strafferettspleien en påminnelse om at reaksjonen skal vurderes der mindreårige har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd.

Departementet finner det problematisk å benytte samfunnsstraff som lovgrunnlag. Samfunnsstraff utmåles i et antall timer, mens det ved den nye reaksjonen er behov for en større fleksibilitet for å sikre det enkelte barn en individuelt tilpasset reaksjon. Ungdomsstraffen vil blant annet innebære at ungdommen samtykker i å følge en ungdomsplan med for eksempel jobb, skole, boplikt eller innetider, i tillegg til en gjenopprettende prosess med ungdomsstormøte (restorative justice). Dette kan ikke være en del av samfunnsstraffen slik det er i dag. Departementet har heller ikke grunnlag for å anta at forslaget vil medføre noen markert nedgang i antall ungdommer som blir idømt samfunnsstraff. Ifølge tall fra SSB ble det i 2009 avsagt 378 dommer på samfunnsstraff hvor lovbrøytter var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Forslaget skal kun gjelde en begrenset gruppe av de som i dag får samfunnsstraff. Målgruppen for reaksjonen er barn under 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette er barn som i dag i all hovedsak vil få

ubetinget fengsel, og kun i enkelte tilfeller strengere samfunnsstraffer.

Departementet finner det heller ikke naturlig å la betinget dom være lovgrunnlaget for den nye straffereaksjonen, da dette er en mildere reaksjon enn både ubetinget fengsel og samfunnsstraff. Departementet vil understreke at hensikten med å innføre den nye straffereaksjonen er å skape et reelt alternativ til ubetinget fengsel ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dersom den nye reaksjonen inntas som et vilkår for betinget dom, er det en fare for at den også, eller kun, vil benyttes ved mindre alvorlige lovbrudd. Flere høringsinstanser har pekt på denne faren for utvidelse av reaksjonens virkeområde.

Utvalget påpeker at dersom den nye reaksjonen idømmes som vilkår for betinget dom, vil tiden frem til opplysningen om domfellelsen utelates fra politiattesten reduseres betydelig, jf. NOU 2008: 15, punkt 9.5.5.14. Dette vil kunne bidra til å motivere domfelte til å gjennomføre reaksjonen. Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er viktig å gi lovbryster et incitament til å velge den nye straffereaksjonen. Dersom lovgrunnlaget ikke er betinget dom, men en ny straffart, ungdomsstraff, er det behov for enkelte justeringer i lovverket om politiattester.

I politiregisterloven (som ikke er trådt i kraft) § 40 nr. 6 fremgår det at det ikke skal oppgis dom på betinget fengsel eller bot i ordinær politiattest etter *to år*, dersom lovbruddet er begått av person under 18 år. Departementet foreslår at også ungdomsstraff og samfunnsstraff inntas, men med vilkår om at lovbruddet er begått mer enn *fem år* før utstedelsen. Dette vil kunne motivere barnet til å samtykke til slike reaksjoner, samtidig som sistnevnte straffereaksjoner likebehandles. Departementet mener dessuten at det er hensiktsmessig å skille ungdomsstraff og samfunnsstraff fra dom på betinget fengsel og bot, da disse er mildere straffereaksjoner.

På uttømmende politiattest skal det i utgangspunktet anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, jf. politiregisterloven § 41. Det er imidlertid gjort unntak for forenklet forelegg eller overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at konfliktrådsbehandlingen er avsluttet med godkjent avtale. Det er også gjort unntak for reaksjon ilagt en person som var under 18 år på handlingstidspunktet, som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Departementet mener at det ikke

er naturlig å unnta ungdomsstraff fra anmerkning på utvidet politiattest, da den nye straffereaksjonen nettopp er ment å benyttes der barn har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd. Departementet bemerker at det vil reguleres nærmere i forskrift med hjemmel i politiregisterloven § 41 nr. 1 c både hvor lenge lovbrudd begått i ung alder skal anmerkes på uttømmende politiattest og hva som skal anses som alvorlig og gjentatte lovbrudd. Departementet arbeider for tiden med slik forskrift til politiregisterloven.

Den nye ungdomsstraffen bygger på erfaringene med oppfølgingsteam, og inkluderer virkemidlene stormøte og oppfølgingsplan. Organiseringen av arbeidet, strukturer og metodikk vil langt på vei være de samme, og ungdomskoordinatoren som er ansvarlig for oppfølgingsteam, vil også ha ansvaret for ungdomsstormøtet i den nye reaksjonen. Departementet har vurdert om det er nødvendig å skille mellom den strengere ungdomsstraffen og den mildere reaksjonen oppfølgingsteam som vilkår for påtaleunntatelse eller betinget dom, eller om det kan være aktuelt å oppstille én felles straffereaksjon for ungdom som kan benyttes i alle typer saker, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad. Også ved mindre alvorlige lovbrudd vil de samme virkemidler som i ungdomsstraffen benyttes, noe som kan tilsi at det er tilstrekkelig med én straffereaksjon for ungdom.

Departementet mener likevel at sistnevnte løsning ikke er hensiktsmessig. Oppfølgingsteam ilegges også i saker som ikke føres for domstolene. Det er ikke ønskelig at alle saker, også de som i dag medfører påtaleunntatelse, undergis domstolsbehandling. En ungdomsstraff vil dessuten ha en subsidiær fengselsstraff som "ris bak speilet", noe som vil være urimelig dersom ungdommen har begått mindre alvorlige lovbrudd. Videre er det enkelte forskjeller når det gjelder hvilke lovbrudd som vil anmerkes på en politiattest, jf. ovenfor, hvilket må antas å være av stor betydning for den enkelte unge lovbryster. Det vil kunne være vanskelig å sondre mellom alvorlige og mindre alvorlige lovbrudd, dersom det etableres en felles straffereaksjon for alle lovbrudd begått av mindreårige, uavhengig av alvorlighetsgrad.

Departementet vil likevel understreke at virkemidlene stormøte, plan og oppfølgingsteam ofte er hensiktsmessige også ved mindre alvorlige lovbrudd, og at disse ikke skal forbeholdes alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det rettslige grunnlaget i disse tilfellene heller bør være en mildere straffe-

reaksjon enn ungdomsstraff som her foreslås. Det kan for eksempel være betinget påtaleunntatelse eller betinget dom med vilkår, slik det fungerer i dag. Departementet utelukker heller ikke at det kan være aktuelt med en ny bestemmelse i straffeloven som regulerer bruk av restorative justice ved mindre alvorlig kriminalitet. I den forbindelse kan det nevnes at departementet nå vurderer hvilke lovendringer som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesakskjeden. Det skal også vurderes endringer i konfliktrådsloven som sikrer et modernisert og fleksibelt lovverk som åpner for utvikling av nye metoder og arbeidsformer. Det skal blant annet foreslås regler for stormøter og oppfølgingsteam.

Departementet har vurdert, men ikke funnet nødvendig, en lovbestemmelse som presiserer at reaksjonen skal anvendes med mindre det foreligger forhold som tilsier noe annet. Formålet med en slik bestemmelse ville være å sikre at ungdomsstraff som reaksjonsform blir benyttet. Departementet har imidlertid tillit til at påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om den nye reaksjonen der det er aktuelt. Dessuten kan domstolen vurdere reaksjonen av eget tiltak, i de tilfeller påtalemyndigheten har nedlagt påstand om ubetinget fengsel. Departementet mener dessuten at hyppigere bruk av personundersøkelser vil kunne gi påtalemyndigheten et tilstrekkelig grunnlag for sin vurdering, jf. punkt 8.2.3.

Departementet antar at også politiets varslingsplikt og barneverntjenestens møteplikt i fengslingsmøter, jf. punkt 7.3, vil kunne sikre en bedre vurdering av individuelle tiltak overfor det enkelte barnet og legge til rette for at påtalemyndigheten benytter den nye reaksjonen. Dette vil være i tråd med den politiske ambisjonen om å øke bruken av alternative straffereaksjoner.

Departementet har vurdert om det kan være hensiktsmessig med et formøte mellom påtalemyndigheten, ungdomskordinator og personundersøker, for slik å sikre at straffepåstanden er basert på en individuell vurdering av det enkelte barn. Departementet finner imidlertid ikke behov for å formalisere samarbeidet mellom nevnte myndigheter. I de politidistrikter der stormøter og oppfølgingsteam er blitt tatt i bruk, har det vist seg at politiet har hatt et utstrakt samarbeid med ungdomskordinator for å vurdere om ungdommen er motivert og om reaksjonen kan være hensiktsmessig.

Når det gjelder utvalgets forslag til endring av konfliktrådsloven § 1 mener departementet det ikke er grunn til å nevne den nye reaksjonen spe-

sielt. Utvalgets forslag vil etter departementets oppfatning fremstå uryddig i forhold til konfliktrådsmeistring etter straffeprosessloven § 71 a, som vilkår til påtaleunntatelse og betinget dom og som del av samfunnsstraffen. Da disse rettslige grunnlag for å megle i konfliktrådet ikke er nevnt, bør heller ikke ungdomsstraffen nevnes i bestemmelsen.

10.4 Organisatorisk forankring

10.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at reaksjonen organisatorisk bør forankres i konfliktrådene, som også skal stå for gjennomføringen av ungdomsstormøtet. Det foreslås å lovfeste organiseringen og gjennomføringen av ungdomsstormøtet i konfliktrådsloven. Reaksjonen skal bygge på prinsippene for restorative justice og skal inneholde tiltak hvor sosial kontroll erstatter fengselets fysiske kontroll. Utvalget påpeker at konfliktrådene i dag er hovedleverandør av restorative justice i Norge. Videre bygger utvalget på erfaringer fra prosjekter med ungdomskontrakter, samt oppfølgingsteamet i Trondheim, og mener på bakgrunn av dette at det er naturlig å knytte ungdomsstormøtet til konfliktrådet.

10.4.2 Høringsinstansenes syn

Det er uenighet blant høringsinstansene om hvor den nye reaksjonen skal forankres organisatorisk.

15 høringsinstanser har innvendinger mot å legge reaksjonen til konfliktrådet. Flertallet av disse mener at gjennomføringen bør legges til kriminalomsorgen. Dette gjelder blant annet *Riksadvokaten*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Rogaland politidistrikt*, *Oslo kommune ved Byrådet*, *Stavanger kommune ved Oppfølgingsteam*, *Ungdomsteamet Kristiansand*, *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor*, *Oslo friomsorgskontor ved Avdeling Ung og Kriminalomsorgen region øst*, *region sørvest*, *region nord* og *region nordøst*. Det anføres at kriminalomsorgen er den etat som har ansvar for straffegjennomføring, og det gis uttrykk for at det er prinsipielt betenkelig at konfliktrådet i praksis blir en ny straffegjennomføringsetat. Målgruppen for den nye reaksjonen må dessuten forventes å bli tyngre enn det konfliktrådet er vant til å håndtere i dag. Videre legges det vekt på at kriminalomsorgen har lang erfaring med å koordinere ulike tjenester og samhandle med de ulike ledd i straffesakskjeden, samt rutiner for å håndtere vilkårsbrudd. Det anføres også

at kriminalomsorgen har et større og mer egnet fagmiljø, samt at det vil bryte med prinsippet om en sømløs straffegjennomføring å legge slik kompetanse til konfliktrådet.

Riksadvokaten uttaler at det kan være gode grunner for at konfliktrådet har ansvaret for stormøtet og utarbeiding av ungdomsplan. Derimot kan Riksadvokaten ikke se noen fordeler ved å etablere en særskilt gjennomføringsordning for denne reaksjonen. Ansvaret for straffegjennomføring hører ellers under kriminalomsorgen, også for unge under 18 år. Riksadvokatens syn er at Kriminalomsorgen, med lang tradisjon og erfaring med målrettede tiltak og rehabilitering, også bør ha det overordnede ansvaret ved gjennomføringen av straffereaksjonen.

Rogaland politidistrikt mener konfliktrådet bør bevare sin nødvendige nøytralitet som meglerinstans og at konfliktrådet dessuten mangler den kompetanse om straffegjennomføring som finnes i kriminalomsorgen. Det anføres videre at et fragmentert system for straffegjennomføring vil kunne innebære en fare for manglende likebehandling.

Oslo kommune mener at en bør opprettholde skillet mellom instanser som arbeider med megling og konfliktløsning ved mindre alvorlige forhold, og de organ som har ansvar for gjennomføring av straff ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Kommunen mener det fremstår som systemmessig feil at konfliktrådet skal forvalte en strengere reaksjon enn det kriminalomsorgen og politiet gjør – og en langt strengere reaksjon enn konfliktrådet forvalter i dag.

Ungdomsteamet – kriminalitetsforebyggende arbeid for ungdom Kristiansand tror at det å gi konfliktrådet en ny rolle som straffegjennomfører vil kunne virke uheldig på folks oppfatning av konfliktrådet som et sted for gjenoppretting og forsøkende prosesser. Det pekes også på at konfliktrådene er organisert i relativt små enheter rundt om i landet, noe som gjør en ordning med ungdomskoordinator lagt til konfliktrådet meget sårbar for sykdom, permisjoner og lignende. Arbeid med svært risikoutsatt ungdom krever en høy grad av tilgjengelighet, involvering og fleksibilitet gjennom hele straffeperioden. Hvis rollen legges til kriminalomsorgen, vil ungdomskoordinatoren ha et større og mer egnet fagmiljø.

Kriminalomsorgen region sørvest understreker at kriminalomsorgen har lang erfaring med å koordinere ulike tjenester og en administrasjon som kan håndtere både gjennomføring av straff og bruddproblematikk. Det påpekes at friomsorgen i dag gjennomfører dommer hvor domfelte er

løslatt fra fengsel med møteplikt, ved samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring og straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Regionen mener det er en risiko for at det utvikler seg en ulik praksis og at unge domfelte behandles forskjellig dersom konfliktrådet blir straffegjennomføringsetat.

Kriminalomsorgen region nordøst anfører at konfliktrådene i stor grad må bygge opp et nytt fagmiljø for ganske få saker i året, mens friomsorgen er bedre organisert både faglig og geografisk. Det understrekes at ved en forankring i kriminalomsorgen må det etableres et tett og forpliktende samarbeid med konfliktrådet. Konfliktrådene besitter en særskilt kompetanse som må utnyttes og bør fortsatt være hovedleverandør av restorative justice. Kriminalomsorgen vil kunne importere tjenester fra konfliktrådet.

Enkelte andre høringsinstanser mener at reaksjonen bør gjennomføres i regi av politi- og påtalemyndigheten eller kommunene.

Politidirektoratet peker på at det i Nord-Irland, der modellen for ungdomsstormøte er hentet fra, foreligger en annen modell for ungdomsstormøte. Her er regien lagt til politi- og påtalemyndighet. Ungdomsstormøter i regi av politi- og påtalemyndighet vil etter Politidirektoratets oppfatning kunne utgjøre en videreføring av ungdomskontrakten.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – KS mener at det ikke bør legges opp til pålegg om spesielle organisatoriske løsninger, der det allerede er etablert samarbeidsstrukturer som fungerer godt. Det er blant annet viktig å få frem – og bygge videre på – de gode erfaringene som noen av storbyene har med kommunalt ansatte prosjektledere i politiets oppfølgingsteam.

SALTO – samarbeid Oslo politidistrikt og Oslo kommune mener det er en ny tanke at oppfølgingen av tiltaket skal gjøres i konfliktrådet i forhold til dagens situasjon hvor oppfølging av ungdom gjøres av det kommunale systemet. SALTO er noe usikker på hvordan utvalgets forslag vil kunne ivaretas på en god måte på landsbasis.

Ti høringsinstanser er enige med utvalget i at ansvaret for gjennomføring av reaksjonen bør legges til konfliktrådet, herunder *Politiets fellesforbund, Sekretariatet for konfliktrådene, Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), Oppfølgingsteam Trondheim, Trondheim kommune, Drammen kommune, Norsk Psykologforening, Juss-Buss, Forsvarergruppen av 1977 og Redd Barna*. Det anføres at konfliktrådet har den beste kompetansen i arbeidet med restorative justice og samtidig god erfaring i å behandle unge lovbrøyttere. Det gis videre

uttrykk for at det kan være best for alle involverte parter at utfordringene i forbindelse med kriminaliteten løses så nær lovbrüterens nærmiljø som mulig. Ved slik ansvars plassering unngås dessuten risikoen for at kommuneøkonomiske forhold får innvirkning på straffeformen.

Sekretariatet for konfliktrådene mener konfliktrådet har nødvendig erfaring i bruk av meglings og stormøter og har en god forståelse av og kunnskap om gjenopprettende rett. Modellen med stormøte og oppfølgingsplan er gjennomprøvd i prosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim" 2006 – 2009, og erfaringen viser at dette har vært en svært gunstig metode for å utnytte ressursene i kommune, politi og konfliktråd for å hindre at ungdom går inn i en permanent kriminell løpebane. Sekretariatet peker videre på at reaksjonen vil kunne virke mindre stigmatiserende ved å legge ungdomsstormøte til konfliktrådet enn om den legges til kriminalomsorgen. Ungdomskoordinatorene vil dessuten kunne dra fordel av konfliktrådernes fagmiljø og -kunnskap om gjenopprettende rett. Likeledes vil konfliktrådene bli stimulert til ytterligere fagutvikling ved å få ansvaret for ungdomsstormøtet og oppfølgingen. Sekretariatet påpeker videre at konfliktrådet har utviklet en kultur som også tar hensyn til og ivaretar fornærmedes behov.

En samlet styringsgruppe i prosjektet *Oppfølgingsteam Trondheim* bestående av kommunaldirektør, politimester, direktør for konfliktrådene og førstestatsadvokaten påpeker at det er bred enighet om at konfliktrådet er riktig instans til å forvalte reaksjonen. Det anføres at konfliktrådet har den beste kompetansen i arbeidet med restorative justice og samtidig god erfaring i å behandle unge lovbrüterne. Oppfølgingsteamet finner det derfor helt naturlig at modellen koordineres av konfliktrådet og at samarbeidspartnerne kommunen, politiet og kriminalomsorgen får egne representanter som vil bidra tverrfaglig med å kvalitetssikre en sosialpedagogisk og juridisk modell i samsvar med domstolens forventninger.

KRÅD er enig i at forankringen skal være i konfliktrådet, men ber om at kommunenes og politiets rolle synliggjøres bedre. *KRÅD* mener de viktigste aktørene når det gjelder barne- og ungdomskriminalitet er innen kommunen og i politiet, og at det er her det varierte utvalget av ulike virkemidler og reaksjonsmuligheter foreligger.

10.4.3 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis påpeke at en tradisjonell rollefordeling tilsier at straffereaksjonen

burde forankres organisatorisk hos kriminalomsorgen. Ansvaret for straffegjennomføring hører ellers under kriminalomsorgen, og etaten har lang tradisjon for, og erfaring med, individuelle tiltak og rehabilitering. Kriminalomsorgen har ansvar for straffegjennomføring hvor domfelte er løslatt fra fengslet med møteplikt, ved samfunnsstraff, program for ruspåvirket kjøring og elektronisk kontroll. Målgruppen for straffereaksjonen er dessuten en tyngre gruppe straffedømte enn konfliktrådet i dag håndterer.

Departementet mener imidlertid at disse momentene ikke utelukker at straffereaksjonen forankres organisatorisk hos konfliktrådet, dersom det foreligger gode grunner for dette. Departementet vil fremheve at straffereaksjonen nettopp skal innebære en ny og alternativ metode for å motvirke barne- og ungdomskriminalitet, noe som bør åpne for nytenkning. Det sentrale må være å finne frem til en straffereaksjon som kan bidra til at barnet kommer ut av en kriminell løpebane, ivaretar hensynet til fornærmede og samtidig etter en helhetsvurdering fremstår som rettferdig ut fra lovbruddets art og alvorlighetsgrad.

Departementet vil påpeke at konfliktrådene har erfaring i bruk av meglings og viktig kunnskap om tiltak som kan virke gjenopprettende og forsonende. Det siste er selve grunnlaget som forslaget til ny straffereaksjon baseres på. Tankegangen bak restorative justice er at alle som er berørt av en konflikt eller et lovbrudd skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltagerne snakker om hendelsen og sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene skal håndteres. Kjernen i modellen er ungdommenes ressurser og vilje til å ta et oppgjør med egen kriminalitet. Ved å møte fornærmede, og ved å delta frivillig og aktivt i prosessen, vil lovbrüterne bli mer bevisst konsekvensene av sine handlinger. Dette vil kunne virke konflikttdempende og kriminalitetsforebyggende. Fornærmede kan dessuten bli hørt og få bearbejdet opplevelsen.

Konfliktrådene har særlig rettet oppmerksomheten mot barn og unge, blant annet gjennom håndtering av typiske ungdomslovbrudd og opprettelsen av oppfølgingsteam. Utvalgets undersøkelser, gjengitt i NOU 2008: 15, punkt 4.3, viser for øvrig at mange av barna som satt i fengsel hadde minoritetsbakgrunn. Konfliktrådene har god erfaring med håndtering av unge lovbrüterne med minoritetsbakgrunn og det kan i den forbindelse nevnes at det er ca. 30 språk representert ved de 600 meglerne som i dag er oppnevnt.

Konfliktrådet har dessuten kultur for å ivareta fornærmedes behov. Departementet vil under-

streke at det er svært viktig å ta hensyn til fornærmede i en slik prosess, jf. også punkt 10.7 nedenfor. Fornærmedes rolle er i de senere år betydelig styrket også i tradisjonelle straffeprosesser, gjennom blant annet lov 7. mars 2008 nr. 5 om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Departementet legger til grunn at balansen mellom lovbryster og fornærmede vil kunne ivaretas på en god måte i konfliktrådet.

Regjeringen ønsker økt bruk av konfliktråd for unge lovbrystere, da dette kan forebygge utvikling av kriminell atferd og således er en viktig del av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Konfliktrådsbehandling kan dessuten virke mindre stigmatiserende enn tradisjonell straffegjennomføring. Det fremgår av Prop. 1 S (2010–2011) punkt 1.3.3 at konfliktrådene er styrket ved økte bevilgninger i årene 2006 til 2010 for å legge til rette for økt bruk av stormøter, opprettelse av flere oppfølgingsteam og utprøving av ungdomsstormøter. For 2010 ble bevilgningen til konfliktrådene styrket med 5 mill. kroner nettopp for å legge til rette for utvidet bruk av slike tiltak rettet mot unge lovbrystere. Dette innebærer at konfliktrådene er godt i gang med å etablere og prøve ut sentrale elementer av reaksjonen.

Departementet viser for øvrig til de erfaringer som er gjort i prøveprosjektet "Oppfølgingsteam Trondheim", der konfliktrådsmodellen ble prøvd ut med godt resultat. Prosjektet ble evaluert av NTNU 2009. En av konklusjonene er at det synes naturlig å legge dette tiltaket til konfliktrådet om man skal utvide det til å bli landsomfattende, jf. rapportens punkt 10.15.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at den nye straffereaksjonen forankres organisatorisk i konfliktrådet. Departementet bemerker imidlertid at det dras nytte av kriminalomsorgens erfaring gjennom dens deltagelse ved gjennomføringen av straffereaksjonen, herunder som obligatorisk aktør ved ungdomsstormøtet, jf. punkt 10.8, og som ansvarlig for å fremme saker om brudd på vilkår for retten, punkt 10.13.

10.5 Målgruppe

10.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget uttaler at målgruppen for reaksjonen først og fremst er barn med høy risiko for ny kriminalitet, jf. NOU 2008: 15 side 149 (punkt 9.5.5.3). Dette er imidlertid kun et utgangspunkt. I tillegg utvides målgruppen der risikoen for ny kriminalitet er lav mens lovbruddets grovhet tilsier

en streng reaksjon. Det ligger imidlertid en begrensning i at reaksjonen kan være uegnet der det er svært høy risiko for ny kriminalitet eller det er begått svært alvorlige lovbrudd. Barnets atferdsproblemer, omfanget av begått kriminalitet og livssituasjon for øvrig kan medføre fare for både barnet selv og omgivelsene. Dersom andre virkemidler ikke anses mulige eller forsvarlige, kan fengselsstraff være nødvendig. Ungdomsstormøtets målgruppe vil etter dette i første rekke være barn som i dag idømmes ubetinget fengsel, men som kan gjennomføre en reaksjon i frihet forutsatt tett oppfølging, og barn som i dag idømmes omfattende samfunnsstraffer. Målgruppen omfatter altså den tyngre gruppen av unge lovbrystere.

Utvalget peker på at enkelte lovbrudd i seg selv normalt vil være av en slik alvorlighetsgrad at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. Dette vil i første rekke være de tilfeller der barn har begått drap eller utøvd vold med døden til følge, samt ved alvorlige seksuallovbrudd. Utvalget ønsker likevel ikke å utelukke alle former for seksuallovbrudd fra overføring til ungdomsstormøte.

Utvalget foreslår videre at barnet må være mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, det vil si umyndige over den kriminelle lavalderen. Pådømmelse kan imidlertid skje etter at gjerningspersonen er fylt 18 år.

10.5.2 Høringsinstansenes syn

Ni høringsinstanser har uttalt seg konkret om reaksjonens målgruppe, dels med henblikk på aldersavgrensning og dels på avgrensning knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad.

Trondheim kommune og Sekretariatene for Konfliktrådene mener reaksjonen bør kunne benyttes for unge voksne opp til 23 år, eventuelt kombinert med en kortere ubetinget fengselsstraff for de mellom 18 og 23 år.

Trøndelag statsadvokatembeter mener det bør vurderes om alderskravet bør inneholde en mulighet for unntak. Det vises til at der hvor en ungdomsgjeng har deltatt i straffbare forhold som omfattes av ordningen, vil det kunne oppleves som uforståelig forskjellsbehandling dersom de som tilfeldigvis ikke var 18 år på handlingstidspunktet blir dømt til betinget fengsel på vilkår av gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan, mens den eller de som hadde passert myndighetsalderen må sone en ubetinget fengselsstraff.

Ungdomsteamet – Kristiansand reiser spørsmål om målgruppen med de foreslåtte avgrensninger

vil bli for liten til å bygge opp tilstrekkelig kompetanse.

Også *Oslo kommune*, ved henholdsvis *Byrådet* og *Barne- og familieetaten*, påpeker at målgruppen er liten. *Barne- og familieetaten* viser til at flere av barna som dømmes for straffbare handlinger allerede har vært forsøkt plassert i barneverninstitusjoner som har god kompetanse på vold og aggresjon. Etaten mener det er lite sannsynlig at et stormøte vil kunne ha den ønskede virkning på denne målgruppen. *Byrådet* viser til at det er svært få unge under 18 år (ca 100 i året) som dømmes til ubetinget fengsel. Det pekes videre på at de fleste får svært korte dommer, og en del av disse vil ikke være motivert for den nye reaksjonen, fordi den vil strekke seg over et mye lengre tidsrom enn fengselsstraffen. Andre vil ikke kunne omfattes av den nye reaksjonen, da lovbruddene er for alvorlige og gjentakelsesfaren for stor. Etter *Byrådets* oppfatning bør dessuten muligheten for å idømmes den nye reaksjonen falle bort for personer som har hatt mulighet til å gjennomføre reaksjonen ved to tidligere dommer.

Aust-Agder tingrett mener reaksjonen vil være uegnet for en del unge lovbrøyttere og for de mest alvorlige lovbruddene. Med denne presiseringen i mente mener tingretten det er grunn til å tro at en slik reaksjonsform vil kunne bli en nyttig tilvekst ved valget av reaksjonsfastsettelse for barn.

Oppfølgingsteam Trondheim mener ut fra deres erfaring at det er få begrensninger i hvilke saker som kan prøves i en slik modell så lenge dette kvalitetssikres tverrfaglig sammen med etater som politi, barnevern, helse, kriminalomsorg og konfliktråd.

Stine Sofies Stiftelse ser det som problematisk at volds- og seksuallovbrudd ikke helt skal utelukkes fra overføring til ungdomsstormøte, og mener at dette strider både mot den politiske og den alminnelige rettsoppfatningen.

10.5.3 Departementets vurdering

10.5.3.1 Aldersavgrensning

Departementet støtter utvalget i at den nye reaksjonen skal kunne idømmes lovbrøyttere som er mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, men slik at pådømmelse skal kunne skje etter fylte 18 år.

Departementet ser at alderskravet kan føre til ulike reaksjoner for ungdommer som befinner seg henholdsvis rett under og rett over 18-årsgrensen på handlingstidspunktet, men finner det likevel ikke hensiktsmessig å foreslå adgang til å

fravike denne. Andre viktige skillelinjer går også ved fylte 18 år. Personer under 18 år har krav på omsorg og kan på flere livsområder ikke handle selvstendig. Foreldrene står som nødvendige medvirkere i mange avgjørelser, og barnevernet har et særskilt ansvar dersom foreldrene ikke fungerer i sin foreldrerolle. FNs barnekonvensjon artikkel 2 definerer et enkeltindivid som barn frem til 18-årsdagen. Barn har, også som unge lovbrøyttere, en rekke særlige rettigheter, og barnets beste skal ivaretas. Samfunnet har korresponderende plikter som utløses og får konsekvenser gjennom hele saksforløpet, fra pågripelse til straffegjennomføringens avslutning. Departementet mener at 18-årsgrensen illustrerer at mindreårige er en sårbar gruppe som har behov for særlig beskyttelse og som er tilkjent særskilte rettigheter i kraft av å være barn.

Dersom den nye reaksjonen, etter å ha virket noe tid, viser seg å være et godt egnet virkemiddel for å forebygge ny kriminalitet, kan det senere vurderes å utvide med noen årsklasser, for eksempel også for ungdom mellom 18 og 23 år.

10.5.3.2 Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad

Departementet vil understreke at ungdomsreaksjonens målgruppe i første rekke er barn som i dag idømmes ubetinget fengsel, men som kan gjennomføre en reaksjon i frihet forutsatt tett oppfølging, og barn som i dag idømmes strenge samfunnsstraffer. Den omfatter altså den tyngre gruppen av unge lovbrøyttere.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2009 ble avsagt 65 dommer på ubetinget fengsel og 50 dommer på ubetinget og betinget dom. Av disse sakene vil det være flere aktuelle kandidater for den nye reaksjonen, med enkelte unntak der ubetinget fengsel fortsatt ville ha vært nødvendig. I tillegg kommer antall ungdommer idømt strenge samfunnsstraffer. Det ble foretatt 82 nyinnsettelser i 2010, hvorav bare 20 var til domssonering og hele 62 var til varetektsfengsling. At flere ungdommer ble idømt ubetinget fengsel enn antall nyinnsatte til soning, skyldes at mange hadde fylt 18 år før de begynte straffegjennomføringen.

Ungdomsstraffen skal være et alternativ til ubetinget fengsel og strenge samfunnsstraffer og forutsetter at ungdommen har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette kan være vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier. Departementet mener avgrensningen *nedad* mot de mindre alvorlige lovbruddene må være tydelig, slik at reaksjonen ikke benyttes på unge lovbrøyttere.

tere som ellers ville ha fått en mildere reaksjonsform. Dette må oppfattes som en nedre grense som i realiteten utelukker den største andelen av mindreårige lovbrutere. Ungdomsstraffen skal være en streng reaksjon, med høy intensitet i gjennomføringen. Som nevnt ovenfor i punkt 10.3.3 er det ikke ønskelig med en felles straffereaksjon for alle lovbrudd begått av mindreårige, uavhengig av alvorlighetsgrad. Dette ville kunne ha uheldige konsekvenser, som strenge subsidiære straffer og anmerkninger på politiattest også ved mindre alvorlige lovbrudd.

Departementet mener videre at det bør trekkes en øvre grense for bruk av reaksjonen. Den nye straffereaksjonen kan være uegnet der det er svært høy risiko for ny kriminalitet eller der det er begått svært alvorlige lovbrudd. Fengselsstraff kan være nødvendig dersom andre virkemidler ikke anses forsvarlige. Øvre grense for bruk av reaksjonen kan trekkes på flere måter. En mulighet er å knytte avgrensingen til formelle strafferammer eller å avgrense mot lovbrudd der det ellers ville ha blitt idømt fengselsstraff av et visst omfang. Et annet alternativ er å avgrense mot konkrete lovbrudd. Ulempen ved slike kategoriske avgrensinger er at fleksibiliteten ved valg av straffereaksjon begrenses. På den annen side vil reguleringen innebære at domstolene får klare retningslinjer for når reaksjonen skal benyttes.

Departementet legger til grunn at allmennpreventive hensyn og hensynet til den alminnelige rettsoppfatning tilsier at en øvre grense for bruk av reaksjonen markeres i straffeloven. Departementet finner imidlertid at det er mest hensiktsmessig med en skjønnsmessig avgrensning. Mer konkrete avgrensninger, for eksempel at det listes opp lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonen skal eller ikke skal benyttes, vil kunne medføre at saker utelukkes der reaksjonen kunne vært hensiktsmessig. Til tross for at det ikke avgrenses mot konkrete lovbrudd, vil departementet bemerke at enkelte lovbrudd, vil selv normalt vil være av en slik alvorlighetsgrad at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. For eksempel vil dette kunne være tilfelle der barn har begått drap eller alvorlige seksuallovbrudd.

Departementet foreslår at det settes som vilkår at hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet. I denne skjønnsmessige helhetsvurderingen vil lovbruddets art og grovhet, ungdommens alder, konkrete behov og risikonivå være elementer i den individuelle vurderingen av om den enkelte ungdom er egnet til å gjennomføre ungdomsstraff. Det presi-

seres at vanskelig livssituasjon og utfordringer knyttet til flerkulturell- og flerspråklig bakgrunn ikke skal være diskvalifiserende. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å se hen til den avgrensning som er gjort av domstolen ved spørsmålet om samfunnsstraff kan idømmes som alternativ til ubetinget fengsel. Lignende vilkår finnes i § 28 a om samfunnsstraff, med den forskjell at begrepet "med tyngde" er nytt, og er i den senere tid drøftet i flere Høyesterettsavgjørelser. Det kan i den sammenheng nevnes at det har vært en utvikling i retning av økt bruk av samfunnsstraff, også ved alvorlige lovbrudd.

Høyesterett avsa 1. november 2010 en dom om straffutmåling for flere ran og ransforsøk (sak nr. 2010/871, inntatt i Rt. 2010 side 1313). Det sentrale spørsmålet var hvilken betydning det skulle ha at domfelte på handlingstidspunktet var under 18 år. Tingretten dømte ham til en straff av fengsel i tre år, hvor halvparten ble gjort betinget. Lagmannsretten reduserte straffen til fengsel i to år og seks måneder, hvorav ett år og seks måneder ble gjort betinget med en prøvetid på to år. Domfelte anket lagmannsrettens straffutmåling og gjorde gjeldende at samfunnsstraff burde benyttes, ettersom han på handlingstidspunktet var 17 år og fire måneder. Det ble særlig vist til FN's barnekonvensjon artikkelene 3, 37 bokstav b og 40, jf. også straffeloven 2005 § 33. Anken førte frem, og straffen ble satt til samfunnsstraff i 417 timer, med en gjennomføringstid på ett år og seks måneder, og en subsidiær fengselsstraff på to år og seks måneder. Det ble uttrykt atskillig tvil. Etter en gjennomgang av utviklingen i norsk strafferett – sett i lys av barnekonvensjonens sentrale bestemmelser – ble det mer generelt uttalt:

"Vilkåret i straffeloven § 28 a første ledd bokstav b om at hensynet til straffens formål ikke må tale mot en reaksjon i frihet, må tolkes og anvendes mot denne bakgrunn. Der domfelte var under 18 år på gjerningstiden forskyves altså tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn: Det som i det lange løp alt i alt 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 også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til."

Høyesterett avsa samme dag en dom om straffutmåling for uaktsomt drap forøvet ved motorvogn (sak nr. 2010/983, inntatt i Rt. 2010 side 1317).

Domfelte var 17 år og 10 måneder på handlings-tidspunktet, hadde ikke førerkort, og var påvirket av alkohol og hasj under kjøringen. Han hadde ikke sovnet den natten ulykken skjedde. Farten på ulykkestidspunktet ble anslått til å ha vært minst 70 – 80 km i timen i 60-sone. Under henvisning til Høyesteretts dom avsagt samme dag i sak nr. 2010/871, kom Høyesterett til at det forelå ”særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn” som ikke i tilfredsstillende grad kunne ivaretas ved dom på samfunnsstraff, jf. også Rt. 2005 side 1096. Det ble uttalt at hensynet til allmennprevensjon i saker som denne må tillegges særlig vekt. Ikke minst for ungdomsmiljøer generelt er det viktig å gi klare signaler om at bilkjøring i høy hastighet under påvirkning av rus, vil medføre strenge reaksjoner. Straffen ble – som i tingretten og lagmannsretten – satt til fengsel i ett år og syv måneder, men straffens betingede del ble økt fra ni til elleve måneder, under henvisning til at hans kjæreste døde i ulykken.

Videre vises det til Høyesteretts dom 15. februar 2011 (sak nr. 2010/1746). Saken gjaldt straffutmåling ved grovt ran og frihetsberøvelse der domfelte var 17 år og 10 måneder på handlings-tidspunktet. Fornærmede ble blant annet slått gjentatte ganger med balltre mot hode- og halsregionen, tapet til en stol, sprayet med pepper-spray, tapet rundt halsen og øynene, slått gjentatte ganger, både med balltre, knyttneve og flat hånd, mot overkroppen, armene og ansiktet, samt forlatt i hjelpeløs tilstand. Det var tilfeldig at handlingene ikke fikk et mer alvorlig utfall. Under henvisning til Rt. 2010 side 1313 kom Høyesterett til at det var grunnlag for å benytte samfunnsstraff. Ved siden av likheten i alvorlighetsgraden mellom de to sakene, ble det lagt vekt på at domfelte ikke tidligere var straffedømt, og at det hadde gått nesten to år etter handlingen uten at han hadde gjort seg skyldig i nye lovbrudd. Han gikk på skole og var i tillegg i fast deltidsarbeid. Høyesterett fant at det ville være et sterkt inngrep i den personlige livssituasjonen om han måtte sone fengselsstraff, og at de individualpreventive hensyn best ville bli ivare-tatt med en dom på samfunnsstraff. Hensynet til allmennprevensjon ble bedømt på samme måte som i Rt. 2010 side 1313. Lagmannsrettens straffutmåling ble endret fra fengsel i ett år og fire måneder til samfunnsstraff i 419 timer, med en gjennomføringstid på ett år og seks måneder.

Departementet vil bemerke at den nye ungdomsstraffen skal være en strengere reaksjon enn samfunnsstraffen. Lovbryteren skal kunne møte fornærmede, det stilles høye krav til lovbryterens deltagelse, oppfølgingen vil være tett, kontrolltilta-

kene vil være strenge og gjennomføringstiden vil kunne være lenger. Det legges til grunn at lovbruddene vil kunne være av mer alvorlig art enn de som i dag medfører samfunnsstraff. Det kan derfor ikke utelukkes at lovbrudd som nevnt i Rt. 2010 nr. 1317, vil kunne bli møtt med den nye ungdomsstraffen. Begrepet ”med tyngde”, som ikke gjenfinnes i vilkåret for samfunnsstraff, benyttes for å understreke at det skal mer til for at det skal anses nødvendig å idømme ubetinget fengsel. Departementet ser at hensynet til allmennprevensjon kan tillegges større vekt ved enkelte typer lovbrudd. Departementet mener likevel at avgrensningen oppad for den nye straffereaksjonen først og fremst bør grunnes i lovbruddets alvorlighet, og at de individualpreventive hensyn må veie tyngre enn de allmennpreventive hensyn i vurderingen av hvilken straff som skal idømmes. Barnets beste skal ivaretas, også ved fastsettelse av straff.

Departementet mener for øvrig at det ikke bør være noen begrensning i hvor mange ganger den enkelte lovbryter kan idømmes den nye reaksjonen.

10.6 Samtykke fra domfelte

10.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at bruk av restorative justice-prosesser i strafferettspleien reiser spørsmål om krav til samtykke. Dette kravet er grunnleggende i restorative justice tankegangen og er nedfelt som et generelt prinsipp i Europarådets rekommandasjon No R (99) 19 om restorative justice. Utvalget mener derfor det er helt nødvendig at den mindreårige samtykker før pådømmelse. Samtykket skal gis i forbindelse med straffesaksbehandlingen for retten, og barnet må forut for dette gis god informasjon om hvilke tiltak som er aktuelle i forbindelse med gjennomføringen av reaksjonen. Det må være en forutsetning at et samtykke til ungdomsstormøte også er et samtykke til at de forhold som barnet er dømt for legges til grunn i stormøtet. Barnets foreldre/verger må også samtykke til overføring.

Utvalget viser til at det kan argumenteres for at samtykket ikke vil være reelt, ettersom det skal utmåles en betinget fengselsstraff som kan fremstå som et pressmiddel. Utvalget forutsetter imidlertid at den betingede fengselsstraffen ikke vil være mer omfattende enn det som følger av dagens straffutmålingspraksis og konkluderer med at den ikke kan anses som et pressmiddel.

10.6.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert spørsmålet om samtykke.

Juss-Buss stiller seg bak utvalgets argumentasjon om at samtykke til ungdomsstormøte må være et grunnleggende krav. Også *Sekretariatet for konfliktrådene* støtter utvalgets forslag, og mener det er uproblematisk at det utmåles betinget fengselsstraff. Sekretariatet påpeker at uavhengig av alvorret i en straffesak som kan overføres til konfliktrådet, vil lovbrøyteren måtte velge mellom to alternativer som kan få mer eller mindre ubehagelige konsekvenser. Det må derfor gis god informasjon om hva reaksjonen innebærer, slik at det kan gis et informert samtykke eller avslag.

Oslo kommune, Barne- og familieetaten mener at det ikke er til barnets beste at det er foreldrene som skal samtykke til megling i konfliktrådet, dersom barnet allerede er omsorgsovertatt av barneverntjenesten. Det synes betenkelig at foreldrene innehar et så viktig ansvar når barnet ikke lenger bor sammen med dem og de er fratatt daglig omsorg. Disse foreldrene vil i mange tilfeller være uten reell mulighet til å forstå hva et samtykke innebærer, og etaten etterlyser en presisering av hvem som skal være verger.

10.6.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at samtykke fra den domfelte må være et absolutt vilkår, noe som også er ordningen for samfunnsstraff i dag. Ungdomsstormøtet, med elementer av restorative justice, og tett tverrfaglig oppfølging forutsetter at domfelte er motivert til å delta for at gjennomføringen skal være vellykket. Departementet kan, i likhet med Sekretariatet for konfliktrådene, ikke se at utmåling av subsidiær fengselsstraff vil være et utilbørlig pressmiddel i disse sakene, da alternativet i de fleste tilfeller vil være ubetinget fengselsstraff av tilsvarende lengde.

Departementet støtter utvalget i at det må være en forutsetning at samtykket også omfatter at de forhold barnet er dømt for skal legges til grunn i ungdomsstormøtet. I motsatt fall vil en kunne få en omkamp om de faktiske forhold i forbindelse med gjennomføringen av reaksjonen, noe som vil kunne oppleves som et nytt overgrep for fornærmede.

I straffeprosessloven § 83 første punktum fremgår det at dersom siktede er under 18 år, har også hans verge partsrettigheter. Dette innebærer at der loven krever samtykke fra siktede, må det

foreligge samtykke både fra den umyndige og vergen, siden begge har rett til å nekte. Som regel vil vergene være siktedes foreldre og normalt har begge foreldreansvar og dermed partsrettigheter, jf. lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige § 3 og lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre kapittel 5. Et gyldig samtykke forutsetter at begge foreldrene er lovlig varslet og gir sin tilslutning, jf. Rt. 1977 side 431.

Det kan tenkes tilfeller der foreldrene ikke ønsker at barnet skal velge den nye straffereaksjonen. Dersom vergen ikke kan eller vil varetta siktedes tarv i saken, skal hjelpeverge oppnevnes etter vergemålsloven § 16, jf. § 83 annet punktum. Vergen kan for eksempel være forhindret fra å delta i rettsmøte på grunn av sykdom eller lang reiseavstand, eller uvillig fordi han eller hun mener barnet får greie seg selv. Er det oppnevnt hjelpeverge, er det tilstrekkelig at hjelpevergen og den mindreårige samtykker, og det er ikke nødvendig å innhente samtykke fra vergen. Heller ikke kan det tillegges vekt at denne protesterer.

For å sikre en god gjennomføring av reaksjonen kan det være viktig å involvere den domfeltes private nettverk, herunder familie og pårørende. Familien vet ofte mye om den domfeltes behov og ressurser og kan være viktig for å motivere og støtte den domfelte i å gjennomføre planen. Enkelte ganger kan imidlertid tilknytningen mellom foreldre og barn være svak eller forholdet dem imellom kan være dårlig. En kan også ha en situasjon hvor foreldrene ikke ønsker å delta i ungdomsstormøtet av private grunner. Det er da ikke noe i veien for at foreldrene samtykker til reaksjonen, men ikke deltar i ungdomsstormøtet og den videre oppfølging.

10.7 Fornærmedes rolle

10.7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at fornærmede skal gis tilbud om og oppfordres til å delta i ungdomsstormøtet. En sentral del av restorative justice-tankegangen er at gjerningsperson og fornærmede skal møtes, og sammen forsøke å finne løsninger for hvordan lovbruddet skal håndteres. Samtidig mener utvalget at deltagelse i ungdomsstormøtet bør være et tilbud til flest mulig unge lovbrøytere. Krav om samtykke fra fornærmede kan til en viss grad føre til at det blir tilfeldig hvem som får et slikt tilbud. Utvalget antar at fornærmedes interesser kan ivaretas av en representant eller interessegruppe i tilfeller hvor fornærmede ikke ønsker å delta. Dette gjelder også i saker hvor det ikke finnes et direkte

offer. Utvalget foreslår derfor at ungdomsstormøtet skal kunne gjennomføres uten fornærmedes samtykke.

Der fornærmede er barn, skal foreldre eller verge også ha rett til å delta i ungdomsstormøtet. Utvalget påpeker at hvis fornærmede deltar i ungdomsstormøtet er vedkommende en deltaker på linje med de øvrige deltakerne, og skal derfor høres når ungdomsplanen utformes. Utvalget foreslår at det i ungdomsplanen kan fastsettes kompensasjon til fornærmede, men at denne må være av ikke-økonomisk art. Erstatning til fornærmede bør behandles i forbindelse med straffesaken for retten eller i en egen sivil sak.

10.7.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser, herunder *Sekretariatet for konfliktrådene*, *Barneombudet*, *Redd Barna*, *Stine Sofies stiftelse* og *Juss-Buss*, kommenterer fornærmedes samtykke til reaksjonen og/eller deltage i ungdomsstormøtet.

Sekretariatet for konfliktrådene er enig i utvalgets forslag om at ungdomsstormøtet må kunne gjennomføres selv om fornærmede verken kan eller vil delta. Sekretariatet hadde imidlertid gjerne sett at reaksjonen forutsatte fornærmedes samtykke, men ikke nødvendige deltakelse. Dette ville i større grad også ta fornærmede på alvor og etterleve prinsippet om at begge parter skal samtykke, jf. Europarådets rekommandasjon No R (99) 19. Sekretariatet ser imidlertid at det kan oppstå rettsulikhet dersom bruken av ungdomsstormøte skal være avhengig av at fornærmede samtykker, og støtter derfor utvalgets forslag.

Sekretariatet er ikke enig i at det generelt i vanlige konfliktrådssaker skal åpnes for meglings i konfliktrådet uten fornærmedes samtykke eller ved offerløse lovbrudd, jf. utvalgets forslag til nytt annet og tredje punktum i konfliktrådsloven § 11.

Barneombudet presiserer at dersom fornærmede deltar i ungdomsstormøtet må man sikre at ikke møtet blir et nytt overgrep. En manglende erkjennelse fra domfelte av lovbruddet vil for eksempel kunne oppleves som svært vanskelig for fornærmede. Her har ungdomskoordinatorer en viktig rolle i å forberede møtet slik at det kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

Redd Barna mener ungdomsstormøtet i seg selv kan ha god effekt for lovbrysterer og offeret. I mange saker kan det være barn på begge sider av bordet, og fornærmedes ønske om selv å bli sett og hørt er særlig viktig når det er barn som er offer. *Redd Barna* viser imidlertid til at det kan være en stor belastning for et ungt offer å møte i

ungdomsstormøtet, men legger til grunn at rammene for stormøtet vil være gode og fleksible, og generelt bedre egnet enn domstolen. Det forutsettes at ungdomsstormøtet ikke skal være en omkamp om faktum, og at skyldspørsmålet allerede er fastlagt av domstolen. Informasjon og forberedelser i forkant av møtet er særlig viktig når fornærmede er barn.

Stine Sofies stiftelse mener at utvalget i for stor grad fokuserer på at prosessen er krevende for gjerningspersonen og påpeker at det vil kunne være sterkt belastende for fornærmede i integritetsforbrytelser å møte gjerningspersonen. Utvalget skiller ikke mellom integritetskrenkelser og andre forbrytelser, og stiftelsen mener det vil stride mot folks rettsoppfatning dersom reaksjonen ilegges i saker med volds- og seksuallovbrudd. Stiftelsen anser dessuten kompensasjon av ikke-økonomisk art som et punkt uten realitet ved integritetskrenkelser, og påpeker at dette er det eneste punktet i ungdomsplanen som omhandler fornærmede.

Juss-Buss mener at ungdomsstormøtet bør kunne gjennomføres uten fornærmedes samtykke, men påpeker at aktiv deltakelse fra offerets side anses positivt.

10.7.3 Departementets vurdering

En sentral del av restorative justice-tankegangen, som reaksjonen baserer seg på, er at gjerningspersonen og fornærmede møtes ansikt til ansikt. Ved at fornærmede møter, vil gjerningspersonen mer direkte selv erfare hvilke konsekvenser lovbruddet har hatt for andre. Dette kan bidra til å øke gjerningspersonens motivasjon til å ta ansvar for sine handlinger og å ta tak i sitt eget liv. Fornærmede vil dessuten gjennom ungdomsstormøtet se nye sider ved lovbrysterer, noe som kan dempe frykten for nye overgrep. Departementet er likevel enig med utvalget i at ungdomsstormøtet skal kunne gjennomføres selv om fornærmede ikke vil delta. Reaksjonen skal være et tilbud til flest mulig unge lovbrysterer i målgruppen, og krav om samtykke fra fornærmede eller dennes deltakelse kan føre til at det blir tilfeldig hvem som får tilbudet.

Departementet bemerker at det er viktig å oppfordre og oppmuntre fornærmede til å delta i ungdomsstormøtet. Dersom fornærmede ikke ønsker å delta, kan dennes interesser ivaretas av en representant for fornærmede eller av en interessegruppe. Fornærmedes eget ønske om stedfortreder bør veie tungt. Det bemerkes at ungdomsstormøtet skal gjennomføres selv om for-

nærmede ikke vil være representert i møtet. Fornærmede kan også videreformidle konsekvensene av lovbruddet via koordinator. Det er heller ikke noe i veien for at fornærmede og domfelte møtes på et senere tidspunkt i prosessen dersom dette er ønskelig. Det kan også være riktig å innkalle andre som er berørt av lovbruddet enn den som er direkte fornærmet, for eksempel sentrale vitner til hendelsen. Også slike personer vil kunne opplyse saken om konsekvensene av lovbruddet.

Dersom fornærmede stiller i ungdomsstormøtet er det viktig at ungdomskoordinatoren har hatt forsamtaler med både domfelte og fornærmede. Dette for å gi tilstrekkelig informasjon til partene slik at de kan forberede seg på hva som vil skje og på hva de ønsker å si i møtet. Ungdomsstormøtet skal ikke være en omkamp om faktum. En forsamtale vil kunne avdekke manglende erkjennelse av de faktiske forhold fra domfeltes side eller andre forhold som tilsier at et møte vil kunne oppleves som et nytt overgrep for fornærmede. I så fall bør ungdomsskkoordinatoren råde fornærmede til ikke å stille i møtet.

Dersom fornærmede møter, mener departementet at fornærmede som et utgangspunkt ikke skal ta del i utarbeidelsen av planen, med mindre det dreier seg om tiltak som også involverer fornærmede.

10.8 Aktørene i ungdomsstormøtet

10.8.1 Utvalgets forslag

Deltagerne i ungdomsstormøtet er de parter som er berørt av saken, herunder fornærmede, lovbrøtteren og deres verger, samt andre som kan bistå med relevante tiltak. Utvalget understreker at gjennomføring av reaksjonen krever tett tverretattlig og flerfaglig samarbeid, noe som gjør det nødvendig å klargjøre aktørenes roller, ansvar og oppgaver.

Ungdomsstormøtet skal samle de ulike instanser som har tilknytning til saken. Møtet skal ledes av en ungdomskoordinator som skal ha ansvar for saken fra den kommer inn til den er avsluttet. Koordinatoren har ansvar for å sette sammen deltagerne, godkjenne ungdomsplanen, lede ungdomsteamets arbeid og sørge for at de ulike etatene utfører sin del av pålagte oppgaver.

Utvalget foreslår at det skal være obligatorisk deltagelse for kriminalomsorgen. Slik deltagelse vil bidra til at det benyttes tiltak som kan gjennomføres innen kriminalomsorgen, for eksempel program, andre kriminalitetsforebyggende tiltak og samfunnsnyttig tjeneste.

Ungdomskoordinatoren kan i tillegg invitere andre deltagere som kan være en støtte for domfelte under gjennomføringen av ungdomsplanen, eller som kan bidra til å øke barnets ressurser og redusere risikoen for nye lovbrudd. Slike aktuelle deltagere kan være representanter fra skolen, helsetesenet, barneverntjenesten, frivillige organisasjoner eller andre med en særlig tilknytning til saken eller barnet. Skolen er en viktig arena for læring og generell sosialisering, og terskelen for å engasjere skolen bør etter utvalgets syn derfor være lav. Det er viktig å engasjere barnets foreldre, men disse kan ikke pålegges å delta. Dersom barnets foreldre ikke vil delta i ungdomsstormøtet, må det oppnevnes hjelpeverge. Foreldre/verger som deltar i ungdomsstormøtet må godkjenne ungdomsplanen, og utvalget mener derfor det vil være naturlig at disse også deltar i ungdomsteamet. Utvalget har vurdert om det bør være obligatorisk for barneverntjenesten å delta, men konkluderer med at ungdomskoordinator bør vurdere behovet for slik deltagelse fra sak til sak.

Overføring til ungdomsstormøte er en inngripende reaksjon. Utvalget mener at forsvarer har en viktig rolle i forhold til å ivareta barnets interesser. Utvalget foreslår at forsvarer på vanlig måte skal representere barnet i hovedforhandlingen, men ikke i selve ungdomsstormøtet. Barnet skal selv måtte forholde seg til at den straffbare handling har rammet noen, og utvalget mener at et slikt møte ikke vil få tilsvarende betydning dersom barnet blir representert av en annen. Utvalget mener imidlertid at det ikke er noe i veien for at forsvarer er til stede i ungdomsstormøtet, men kun som observatør og uten at det kan kreves salær. Etter at innholdet i ungdomsplanen er fastlagt bør barnet gis anledning til å vurdere forholdsmessigheten av denne sammen med forsvarer. Om bistandsadvokatens rolle uttaler utvalget at dennes arbeid er avsluttet etter at rettskraftig dom foreligger og før ungdomsstormøtet gjennomføres.

10.8.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser, herunder *Barne- og likestillingsdepartementet*, *Bufetat*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *SALTO* og *Bergen kommune*, uttaler seg om barneverntjenestens deltagelse.

Barne- og likestillingsdepartementet er enig i at det ikke bør bli obligatorisk for barneverntjenesten å delta. Etter departementets vurdering er deltagelse noe barneverntjenesten selv må vurdere på bakgrunn av en henvendelse. Departementet

stiller videre spørsmål om alle parter i stormøtet vil ha tilstrekkelige kompetanse til å foreslå samt utarbeide gode tiltak på bakgrunn av kartleggingen.

Bufetat er av den oppfatning at statlig regional barnevernmyndighet bør inviteres til stormøte når kommunal barneverntjeneste innkalles.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener det bør være obligatorisk deltagelse for barneverntjenesten i ungdomsstormøtet. Hvorvidt deltageren fra barneverntjenesten skal være med i ungdomsteamet, vil deretter kunne vurderes i det enkelte tilfelle. Fylkesmannen er opptatt av at barnets omsorgssituasjon klarlegges i ungdomsstormøtet. Her vil barneverntjenesten spille en sentral rolle, særlig i de tilfeller hvor det vil være nødvendig å plassere barnet i en barneverninstitusjon. Barneverntjenesten er en instans som ofte kan ha vært i kontakt med barnet tidligere og som innehar mye kunnskap om barnets problematikk. Slik Fylkesmannen ser det, vil det kun være unntaksvis at det ikke er behov for en representant fra barneverntjenesten i ungdomsstormøtet. Barneverntjenesten bør derfor pålegges å møte.

SALTO – samarbeid Oslo politidistrikt og Oslo kommune mener det bør være en sterkere formulering i forhold til barneverntjenestens møteplikt i saker der barneverntjenesten allerede er inne.

Bergen kommune ved Byrådet mener at dersom stormøte skal institusjonaliseres, bør det lovfestes at barneverntjenesten alltid skal varsles og bør delta.

Andre høringsinstanser, herunder *Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt, Vestfold politidistrikt, Salten politidistrikt og Oslo kommune*, kommenterer politiets deltagelse.

Politidirektoratet gir uttrykk for at politiet har en sentral rolle i selve ungdomsstormøtet, der det normalt vil bli behov for å forklare forhold om saken og saksbehandlingen. Politidirektoratet mener utvalgets drøftelse er mangelfull på dette punkt idet politiets rolle og ansvar overhodet ikke defineres.

Asker og Bærum politidistrikt påpeker at politiet ikke er nevnt spesifikt som deltager under ungdomsstormøtet. Det vises til ordningen "youth conferences" fra Nord-Irland, der en polititjenestemann er en av "kjernedeltagerne" i ungdomsstormøtene. Politiets ungdomsteam har svært god kjennskap til eventuelle konfliktsituasjoner i ungdomsmiljøene, og det anføres at samme lokal-kunnskap normalt vil mangle hos et konfliktråd. Politidistriktet erfarer også at fornærmede og dennes foresatte føler politiets tilstedeværelse som en trygghet. Tilstedeværelse i ungdomsstor-

møtet vil også gi viktig kunnskap til politiet i det etterfølgende kriminalitetsforebyggende arbeidet i ungdomsmiljøene. Politidistriktet er av den oppfatning at politiets deltagelse bør være obligatorisk på ungdomsstormøtene, og at dette fremkommer eksplisitt i forslag til ny bestemmelse i konfliktrådsloven § 18.

Vestfold politidistrikt mener politiets rolle er lite definert. Også *Salten politidistrikt* påpeker at politiets rolle i ungdomsstormøte ikke er omtalt, samt at de har god erfaring med at politiet deltar i stormøter i regi av konfliktrådet og ansvarsgrupper knyttet til enkeltungdommer.

Oslo kommune mener at kommunens og politiets rolle må avklares bedre, og at det må gis kompensasjon/refusjon for oppgaver og ansvar som overføres fra kriminalomsorgen til kommunen, politiet og andre sektorer.

Enkelte høringsinstanser, herunder *Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo kommune, Foreningen for fangers pårørende og Nordlandsforskning*, uttaler seg om foreldre og vergers deltagelse.

Barne- og likestillingsdepartementet stiller spørsmål om en kan forvente at foreldre eller verge har kompetanse til å godkjenne ungdomsplanen. Bred deltagelse fra mange aktører er viktig, men dette hensynet må ikke fortrenge eller erstatte faglighet i forhold til nødvendige tiltak og behandling.

Oslo kommune, ved Barne- og familieetaten, bemerker at mange av barna som barneverntjenesten har satt inn tiltak for, har foreldre som over tid ikke har evnet å ivareta barna i tilstrekkelig grad eller opptre på en måte som er til barnets beste. Mange av barna har opplevd gjentatte tillitsbrudd, og da gjerne fra foreldrene. Det synes derfor usannsynlig at de samme foreldrene skal ha den ønskede rolle i et stormøte eller ved gjennomføring av ungdomsplan. I mange tilfeller vil det heller ikke være til barnets beste at foreldrene er med i denne prosessen. Etaten kan heller ikke se at det vil være til barnets beste at det oppnevnes en hjelpeverge, da det kan stilles spørsmålstegn ved om en hjelpeverge vil kunne ha den ønskede posisjon i forhold til å kunne påvirke barnet i positiv retning over tid og bidra til gjennomføring av planen.

Oslo kommune uttaler at reaksjonen ungdomsstormøte forutsetter at gjerningspersonen har et nettverk å spille på. Oslo kommune har, gjennom bruk av oppfølgingsteam, erfart at noen barn som begår alvorlig kriminalitet har så få positive relasjoner til familie, skole, og nærmiljø at det kan være vanskelig å gjennomføre reaksjonen.

Foreningen for fangers pårørende støtter forslaget om at domfeltes verger skal ha en plass i ungdomsteamet. Familien vet ofte mye om den domfeltes behov og ressurser, og kan være viktige for å motivere og støtte den domfelte i å følge opp ungdomsplanen. Innenfor restorative justice anerkjennes familie og nettverk som betydningsfulle, og de inviteres for å belyse saken og bidra til å finne egnede tiltak.

Nordlandsforskning påpeker at forskning indikerer at ungdomsstormøter fungerer som ansvarliggjørende mekanismer for foreldre. Evalueringen av prosjektet *Felles ansvar* viser at det mange ganger må et lovbrudd til før en familie og personer med store vanskeligheter får den hjelpen de trenger og at et hjelpeapparat blir mobilisert. Nordlandsforskning oppfordrer til at forhold knyttet til foreldres deltakelse ytterligere tematiseres ved en implementering av ungdomsstormøter, da håndteringen av foreldrenes deltakelse kan tenkes å ha stor betydning for hvorvidt møtene får ønsket utkomme.

Fire høringsinstanser, *Norges politilederslag*, *Oppfølgingsteam Trondheim*, *Stine Sofies stiftelse* og *Indre Finnmark tingrett*, kommenterer advokaters deltagelse.

Norges politilederslag deler ikke utvalgets oppfatning av at bistandsadvokatens arbeid avsluttes ved hovedforhandlingen. Det anføres at det vil være viktig å gi fornærmede opplevelse av reell medvirking i hele prosessen. Bistandsadvokat bør av den grunn, på lik linje med forsvarer, kunne gi vurderinger knyttet til ungdomsplanen, samt delta i rettsmøte hvor planen stadfestes.

Stine Sofies stiftelse påpeker at det gjennom flere tiår har vært kjempet for å styrke barns rettsvern ved eksempelvis å få rett til å få oppnevnt bistandsadvokat. Lovendringen per 1. juli 2008 ga barn som fornærmede større rettigheter. Utvalget forslag om at fornærmede skal få informasjon av ungdomskoordinator, og ikke kunne la seg bistå av bistandsadvokaten på samme måte som gjerningspersonen, vil innebærer at barnet må forholde seg til enda en person i straffesakskjeden. Dette er stikk i strid med formålet for opprettelse av barnehusene – at barn skal slippe å forholde seg til mange instanser. Stiftelsen mener dette forslaget reverserer lovendringene per 1. juli 2008 som styrket barns rettigheter og la til grunn viktigheten av at barnet skal føle trygghet i prosessen. Stiftelsen ber departementet om å videreføre bistandsadvokatens oppgaver til også å gjelde ungdomsstormøte.

Indre Finnmark tingrett foreslår som nytt siste punktum i § 18 tredje ledd en bestemmelse om at

aktor, forsvarer, bistandsadvokat og dommer kan delta. Det gis uttrykk for at en slik formulering vil ha en signaleffekt, samt at deltakelse vil bidra til å gi den enkelte bedre innsikt i reaksjonsformen og grunnlag for å vurdere ungdomsplanen.

Oppfølgingsteam Trondheim mener at forsvarer kun bør ha observatørstatus under stormøtet og ikke gripe inn i de prosesser som er igangsatt for å skape gjenoppretting, forsoning og tverrfaglige målrettede tiltak gjennom oppfølgingsplan. Forsvarer kan i stedet vurdere i etterkant om ungdomsplanen står i forhold til lovbruddet, og ta dette opp med domstolen.

Det er også gitt enkelte andre kommentarer om aktører i ungdomsstraffen.

Oppfølgingsteam Trondheims erfaring er at ungdomsstormøte, ungdomsplan og ungdomsteam har vært en meget god metode for å dra sammen ressursene i kommune, politi, kriminalomsorg og konfliktråd for å hindre at ungdom går inn i en permanent kriminell løpebane.

Trondheim kommune påpeker at selv om konfliktrådet har den koordinerende funksjon, vil oppfølgingsarbeidet mot den enkelte lovbrøyer falle på politiet, barnevernet, skoler og delvis frivillige lag og organisasjoner. Det kan også tenkes at andre yrkesgrupper etter opplæring kan lede ungdomsstormøter. Det gis uttrykk for at kriminalomsorgen ikke har vært en aktiv aktør i Trondheim, og kommunen mener at kriminalomsorgen må kobles mer aktivt inn i arbeidet med oppfølging av enkeltungdommer.

Stavanger kommune mener ungdomsteamet bør bestå av representanter fra konfliktråd, kommune, kriminalomsorg og politi. Dette teamet burde i prinsippet kunne håndtere alle saker som er relevante for en betinget eller ubetinget dom, enten i form av ungdomsstormøte eller ved å lage en plan gjennom samarbeid med ungdom, verger og relevante instanser.

Redd Barna er positiv til den fordelingen av roller, ansvar og oppgaver som foretas av utvalget. Det forutsettes imidlertid at innføringen av reaksjonen følges tett opp slik at nødvendige justeringer kan foretas underveis.

Sekretariatet for konfliktrådene er enig i utvalgets uttalelser om at gjennomføringen og oppfølgingen av selve ungdomsplanen forutsetter åpenhet i forvaltningen og et godt tverrfaglig samarbeid.

Barneombudet påpeker at det kan bli en utfordring å få alle nødvendige instanser til å stille og følge opp.

Juss-Buss mener at deltagere fra offentlige etater bør pålegges å delta i ungdomsstormøtet der

som dette etterspørres fra koordinator. Slik det er foreslått vil det bero på den enkelte kommunes økonomi og bemanningssituasjon hvorvidt deltager fra offentlige etater stilles til disposisjon. Dette vil kunne medføre en lite ensartet praksis hva deltagelse angår.

Trøndelag statsadvokatembeter uttaler at det gjennom lovbestemte tidskrav i straffeprosessen forutsettes en relativt rask prosess fra anmeldelse til pådømmelse i disse sakene. Der den foreslåtte reaksjonen inneholder både et ungdomsstormøte og utarbeidelse av en ungdomsplan med tiltak av rehabiliterende og straffende karakter, er det naturlig nok særlig viktig at prosessen går raskt.

Kontaktutvalget for innvandrerungdom opplever som et gjennomgående problem at offentlig forvaltning mangler kunnskap og kompetanse om tjenesteutforming i en interkulturell kontekst. Ikke minst gjelder dette de barnefaglige miljøene som foreslås som samarbeidspartnere for domstolene når det gjelder å gjennomføre alternative straffereaksjoner. De mener at dersom rettssystemet i praksis kun klarer å tilby gode restorative straffealternativer for unge lovbrøyttere fra noen etniske grupper, men ikke andre, vil dette bryte med prinsippet om likebehandling.

Oslo kommune, ved Barne- og familieetaten, mener at hensynet til barnets beste taler for at det stilles strenge krav til hvem som kan inneha stillingen som ungdomskoordinator, da koordinator etter forslaget er tillagt myndighet til å fatte beslutninger av stor betydning for ungdommen.

Kriminalomsorgen region nordøst mener at friomsorgen bør få ansvar for gjennomføring av ungdomsplan og de oppgaver som er tiltenkt ungdomskoordinator.

10.8.3 Departementets vurdering

Departementet støtter i det vesentlige utvalgets forslag til aktører og deres roller. Det er et vesentlig suksesskriterium for den nye reaksjonen at en lykkes med et tett tverretattlig og flerfaglig samarbeid.

Departementet mener det er hensiktsmessig at kriminalomsorgen er obligatorisk deltager, både for å synliggjøre at dette er en straffereaksjon, fordi de kan bidra med tiltak ved gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen og fordi kriminalomsorgen skal følge opp brudd på planen, jf. punkt 10.13. Kriminalomsorgen har gode virkemidler til rådighet for gjennomføring av straff i frihet, blant annet programmer til bruk for de ungdommene som har rus- eller aggresjonsproblematikk. Tilstedeværelse vil kunne bidra til å

tilrettelegge for gjennomføring av slike program og eventuelle andre tiltak innen kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har for øvrig erfaring med målgruppen reaksjonen omfatter. Obligatorisk deltagelse for kriminalomsorgen vil dessuten tilføre reaksjonen legitimitet, noe som er viktig sett hen til at reaksjonen skal benyttes ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Departementet konstaterer at politiets rolle som aktør er lite drøftet av utvalget. Politiet er en sentral aktør i dagens oppfølgingsteam og innehar erfaring som bør nyttiggjøres også ved iverksettelsen av den nye straffereaksjonen. Departementet er av den oppfatning at politiets deltagelse vil være viktig i forbindelse med ungdomsstormøtet og oppfølgingen av ungdomsplanen. Politiet har ofte god kjennskap til konfliktsituasjoner i ungdomsmiljøene. Departementet mener derfor at politiets deltagelse bør være obligatorisk på ungdomsstormøtene, og at dette fremkommer eksplisitt i forslag til ny bestemmelse i konfliktrådsloven § 18.

Departementet mener at det, utover kriminalomsorgen og politiet, bør være ungdomskoordinatorens ansvar å sette sammen ungdomsstormøtet med relevante aktører, og å sørge for at disse utfører sine pålagte oppgaver etter ungdomsplanen. Eksempler på aktuelle aktører kan være representanter fra skolen, helsevesenet, frivillige organisasjoner eller andre med tilknytning til saken. Departementet forutsetter at innkalte aktører møter opp og forplikter seg til samarbeid.

Barneverntjenesten er ofte inne i de sakene som vil være aktuelle for bruk av ungdomsstraff. Det vises til at politiet har meldeplikt til barnevernet når det settes i gang etterforskning mot person under 18 år og forholdet ikke er av bagatellmessig art. Den unge lovbrøytteren kan dessuten ha en historie med barneverntjenesten, enten gjennom opphold på barnevernsinstitusjon eller andre tiltak. Departementet ser det som naturlig at barneverntjenesten som regel deltar i ungdomsstormøte, da den innehar mye kunnskap om barnets problematikk. Deltagelse kan også være aktuelt selv om barneverntjenesten i utgangspunktet ikke har kjennskap til det aktuelle barnet, da representanten kan informere om barnevernets tiltak på generelt grunnlag og eventuelt legge til rette for aktuelle tiltak i gjennomføringsperioden. Departementet mener likevel at barneverntjenesten ikke bør være en obligatorisk deltager. Det kan for eksempel tenkes tilfeller der barnet har et negativt forhold til barnevernet, slik at barneverntjenestens deltagelse i ungdomsstormøtet kan virke uheldig for prosessen.

Departementet fremhever betydningen av at barneverntjenesten møter dersom den innkalles til ungdomsstormøte. I den sammenheng kan det nevnes at barneverntjenesten har plikt til å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2, andre ledd. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter barnevernloven, herunder å sikre barn og unge nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. formålsbestemmelsen i § 1-1, og å finne tiltak som er til beste for barnet, jf. § 4-1. Som ledd i dette arbeidet skal barneverntjenesten delta i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Departementet er enig med utvalget i at foreldrene ikke kan pålegges å delta i ungdomsstormøtet. Dersom foreldrene ikke vil møte, må det oppnevnes hjelpeverge, jf. straffeprosessloven § 83 annet punktum. Hjelpevergen bør fortrinnsvis være en som er en ressursperson for den domfelte. Andre støttepersoner for domfelte enn den som formelt sett er verge/hjelpeverge bør også kunne innkalles. Selv om reaksjonen til en viss grad forutsetter at lovbryteren har et nettverk å spille på, som familie, skole og nærmiljø, vil departementet understreke at en mangelfull omsorgssituasjon ikke skal frata ungdommen muligheten for en alternativ straffereaksjon. Erfaringer fra oppfølgingsteamene viser at reaksjonen kan være hensiktsmessig også for ungdom fra svært belastede eller ressurssvake familier, og den viktigste suksessfaktoren har vært at ungdommens egne ressurser mobiliseres. Det er dessuten viktig at utfordringer knyttet til flerkulturell og flerspråklig bakgrunn tas på alvor og følges opp i hele prosessen.

Det er ungdomsstormøtet som fastlegger innholdet i ungdomsplanen og som i realiteten bestemmer hvor krevende reaksjonen blir. Departementet mener det er nødvendig at også forsvareren deltar under ungdomsstormøtet, for å ivareta rettsikkerheten til den domfelte. Slik deltagelse kan det kreves salær for. Forsvareren skal ikke tale på vegne av domfelte under møtet, men kun fungere som en støtteperson og påse at ungdomsplanen ikke blir urimelig tyngende. Som det fremgår av forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven skal planen godkjennes av ungdomskoordinator, domfelte og domfeltes verger. Forsvareren vil på bakgrunn av en vurdering av planen kunne gi råd til domfelte om eventuelt ikke å godkjenne denne. Forsvarerens rolle i prosessen bør avklares på forhånd og han eller hun bør ha god kjennskap til straffereaksjonen. En viktig del av straffereaksjo-

nen er ansvarliggjøring av den domfelte, og et møte med fornærmede eller andre som er berørt av den straffbare handlingen vil stå sentralt. Et slikt møte vil ikke få tilsvarende betydning dersom andre opptrer på vegne av barnet, uavhengig av om dette er en forsvarer eller en av foreldrene.

Når offentlig forsvarer oppnevnes for å delta i ungdomsstormøte, mener departementet at også fornærmedes bistandsadvokat må kunne delta og få salær for deltagelsen. Et møte med domfelte kan i mange tilfeller være krevende for fornærmede. For å dempe belastningen ved deltagelsen bør fornærmede også gis anledning til å ta med andre støttespillere. Dersom det er hensiktsmessig og ønskelig fra fornærmedes side, vil rådgivningskontoret for kriminalitetsofre kunne være med under møtet, men da som bisitter og ikke som aktiv deltager.

10.9 Opplysningsplikt og taushetsplikt i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet

I ungdomsstormøtet, og i de påfølgende møter i oppfølgingsteamet, vil det delta aktører fra ulike sektorer, herunder skole, barnevern, kommune, helsesektor og politi. Deltagerne vil kunne ha opplysninger som er av betydning også for de andre aktørene for å komme frem til en hensiktsmessig ungdomsplan og ved gjennomføringen av denne. Det er derfor viktig å ha mulighet til å dele opplysningene med øvrige aktører. Slike opplysninger kan imidlertid være underlagt taushetsplikt, og dette reiser spørsmål om aktørene kan fritas fra taushetsplikten under ungdomsstormøtet og i oppfølgingsteamet, samt om det bør gis en egen bestemmelse om opplysningsplikt.

10.9.1 Gjeldende rett

Det eksisterer to typer av taushetsplikt i de systemene som yter tjenester til barn og unge. Den forvaltningsmessige taushetsplikt gjelder for alle som deltar i offentlig tjenesteyting, mens den strengere yrkesmessige taushetsplikten bare gjelder for helsepersonell. Bestemmelser som pålegger taushetsplikt er spredt rundt i lovgivningen, herunder forvaltningsloven § 13 flg., sosialtjenesteloven § 8-8, opplæringsloven § 15-1, helsepersonelloven kapittel 5, helseregisterloven § 15, kommunehelsetjenesteloven § 6-6, barnevernloven § 6-7, politiloven § 24 og straffeprosessloven § 61 a flg. Taushetspliktreglene skal beskytte den per-

sonlige integritet og tillitsforholdet mellom individet og det offentlige.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker. Også øvrige ovennevnte lover hjemler unntak fra taushetsplikten ved samtykke fra den opplysningen gjelder. Et samtykke som fritar for taushetsplikt behøver ikke være skriftlig, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 146, men må være frivillig og informert. Dette forutsetter at samtykket ikke er avgitt under tvang og at den aktuelle personen har fått tilstrekkelig informasjon til å forstå hva samtykket gjelder og hvilke konsekvenser det kan få. Dersom opplysningene gjelder andre personer, må samtykke også gis av disse. Når opplysningene gjelder barn, må samtykke i utgangspunktet gis av den eller de som har foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. Barnekonvensjonens artikkel 12 slår fast at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Etter hvert som barnet vokser til øker den personlige autonomien. Det fremgår av barneloven § 31 at det skal legges stor vekt på hva barnet mener når barnet har fylt 12 år. Barn kan dessuten ha selvstendig samtykkekompetanse etter enkelte lovbestemmelser. For eksempel gir pasientrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b rett til å samtykke til helsehjelp fra fylte 16 år.

Samtykke fra den opplysningen gjelder, fritar imidlertid ikke fra taushetsplikt i alle henseender. Etter politiloven § 24 tredje ledd kan samtykke ikke være grunnlag for fritagelse for taushetsplikt dersom opplysningene kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent. Ytringsretten er også begrenset for opplysninger politiet blir kjent med gjennom kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216 i.

Det finnes en rekke andre unntak fra taushetsplikten. Enkelte unntak er begrunnet med at det skal kunne utveksles opplysninger i forbyggende hensikt. Som eksempel kan nevnes helsepersonelloven § 25, som slår fast at taushetsbelagte opplysninger kan gis til samarbeidende personell når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp, med mindre pasienten motsetter seg det.

De ovennevnte unntakene fra taushetsplikten gir i utgangspunktet bare en rett, og ikke en plikt, til å gi taushetsbelagte opplysninger.

10.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget fremhever at god informasjonsflyt mellom instansene som deltar i ungdomsstormøtet og ungdomsteamet er en viktig forutsetning for et godt samarbeid og vellykkede tiltak. I prosjektene med *ungdomskontrakter* og *Felles ansvar* ble taushetsplikt som mulig hinder for samarbeid løst ved at barnet og dets foresatte samtykket til fritak fra taushetsplikten. Utvalget mener imidlertid at det, i et ungdomsstormøte, er mer hensiktsmessig å regulere forholdet til taushetsplikten i lov enn ved samtykke.

Utvalget viser til en rapport som ble utarbeidet av SINTEF Helse i 2005 (Helle Wessel Andersson: *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*). Konklusjonen i rapporten er at taushetspliktreglene ikke ser ut til å hindre samarbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå i særlig grad. Det påpekes imidlertid at regelverket er komplisert og spredt på en mengde lover, noe som gjør det vanskelig å anvende reglene. I en rapport utarbeidet av Tor-Geir Myhrer på oppdrag fra Justisdepartementet i 2000 (*Politiet og taushetsplikten. Et hinder for samarbeid med andre etater?*), gis det uttrykk for at heller ikke politiets taushetspliktregler synes å være et vesentlig hinder for samarbeid mellom politiet og andre etater. Dette fremgår også av departementets vurderinger i Ot.prp. nr. 106 (2001–2002), basert på høringsuttalelser fra et stort antall høringsinstanser.

Utvalget bemerker at det verken har hatt mandat eller kapasitet til å foreta en bred gjennomgang av de aktuelle bestemmelser om taushetsplikt. Utvalget mener likevel det er nødvendig å foreslå en bestemmelse om at alle som deltar i ungdomsstormøtet og som har lovbestemt taushetsplikt, har opplysningsplikt for alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinatoren finner er av betydning. Utvalget fremhever at spørsmålet om taushetsplikt, og om det er anledning til eller behov for å løse noen fra taushetsplikt, på denne måten ikke vil komme på spissen. Utvalget mener det er avgjørende at møtedeltagerne føler det er klima for å være åpne omkring forhold som angår saken.

10.9.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser bemerker at utveksling av opplysninger i ungdomsstormøtet kan komme i strid med taushetspliktregler, og noen kommenterer utvalgets forslag om en egen bestemmelse om opplysningsplikt under ungdomsstormøtet.

Datatilsynet minner om taushetsplikten, og påpeker at samarbeid mellom fagprofesjoner ikke må uthule lovfestede taushetspliktbestemmelser. *Barne- og likestillingsdepartementet* uttaler at forhold knyttet til taushetsplikt og opplysningsplikt ikke er uproblematisk der en deltager både er behandler og teammedlem. *Kunnskapsdepartementet* fremhever at opplysninger om en elevs karakterer, prestasjoner i skolen og fravær vil kunne være underlagt bestemmelser om taushetsplikt.

Hordaland statsadvokatembeter er enig i at det er nødvendig med fritak fra taushetsplikt for at opplegget skal fungere etter sitt formål. Det er imidlertid svært viktig at barnet i denne sammenhengen gis god informasjon, slik at han eller hun forstår konsekvensene av sitt samtykke.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpeker at for å lykkes med intensiv og helhetlig satsing, må de ulike involverte instansene samarbeide på tvers og utveksle relevant informasjon. Ut fra Fylkesmannens vurdering bør reglene om taushetsplikt ses nærmere på, slik at taushetsplikten ikke hindrer utveksling av informasjon i ungdomsstormøtet. En felles veileder rundt dette samarbeidet vil være av stor betydning.

Oslo kommune ved Barne- og familieetaten mener det ikke synes å være til barnets beste at personer som er underlagt lovbestemt taushetsplikt i stormøtet pålegges opplysningsplikt når det er andre deltagere i stormøtet som ikke er underlagt taushetsplikt. Dette gjelder for eksempel fornærmede med sine verger eller en fritidsklubleder. Konsekvensen vil være at det sannsynligvis vil tilflytte slike personer langt mer og til dels sensitiv informasjon enn nødvendig, for eksempel domfeltes forhistorie hos barneverntjeneste, i skole eller helsevesen.

Riksadvokaten slutter seg ikke til en så vidtrekkende regel som at deltagerne på ungdomsstormøtet skal ha opplysningsplikt om alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinator finner er av betydning. Riksadvokaten mener de vanlige reglene om forvaltningens rett til å gi opplysninger bør gjelde inntil spørsmålet er grundig utredet. Det påpekes videre at det ved utveksling av informasjon må tas hensyn til at den krenkede og vergen har rett til å være til stede i ungdomsstormøtet.

10.9.4 Departementets vurdering

Utvalget begrunner forslaget med at det er ønskelig å unngå at spørsmålet om taushetsplikt settes på spissen, og at møtedeltagerne bør føle at de

kan være åpne omkring forhold som angår saken. De aktuelle unntakene fra taushetsplikten finnes spredt i flere lover og gir som regel bare en rett, ikke en plikt, til å gi opplysninger. Det kan anføres at det er ønskelig at deltagerne legger frem alle opplysninger av relevans for saken, og at det er uheldig dersom det skal bero på deltagerens egen vurdering om det skal gis taushetsbelagte opplysninger. Dette kan tale for at det bør gis en bestemmelse om opplysningsplikt.

Departementet mener at taushetspliktreglene i seg selv neppe utgjør et vesentlig hinder for samarbeid, men at ulik tolkning og praktisering av disse derimot kan vanskeliggjøre prosessen. Departementet bemerker at det i rettsteorien er anført at unntaket relatert til samtykke benyttes i for liten grad (se for eksempel Olsen, L.O.: *Juridiske rammer for tverretattlig samarbeid. I Dugnadsånd og forsvarsverker*, Tano Oslo, 1993). Departementet antar imidlertid at dette problemet kan motvirkes ved at aktørene før møtet gjøres oppmerksom på at de er fritatt fra taushetsplikten på grunnlag av samtykke, slik at det ikke oppstår uklarhet rundt dette. Departementet viser dessuten til Tor-Geir Myhrers utredning fra 2000, der det antydes at taushetsplikten synes å være en større kommunikasjonshindring under det forebyggende arbeidet enn i tilknytning til etterforskning og irettføring av konkrete straffesaker.

Departementet mener etter dette at det ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om opplysningsplikt, da unntak fra taushetspliktreglene på grunnlag av samtykke anses å gi tilstrekkelig grunnlag for fri dialog under ungdomsstormøtet og senere møter i oppfølgingsteamet. Departementet vil påpeke at innhenting av samtykke svarer med sentrale rettssikkerhetsprinsipper og profesjonsetiske prinsipper om åpenhet overfor, og selvbestemmelse for, den opplysningene gjelder (se også Andersson 2005 side 37).

En bestemmelse om opplysningsplikt fikk for øvrig ikke tilslutning under høringen. Departementet støtter Riksadvokaten i at forslaget om opplysningsplikt om alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinator finner er av betydning, innebærer en svært vidtrekkende regel. Reglene om forvaltningens rett til å gi opplysninger bør gjelde inntil spørsmålet er grundig utredet.

De fleste aktørene vil ha taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysninger de får kjennskap til under møtet. Departementet vil imidlertid bemerke at det ikke er noe i veien for å dele opp i flere møter, for slik å hindre at sensitive opplysninger videreformidles til flere enn nødvendig og til

personer uten taushetsplikt, herunder også fornærmede.

Enkelte regler inneholder snevrere unntak fra taushetsplikten. Dette gjelder blant annet politiloven § 24, som fastsetter at samtykke ikke kan frita for taushetsplikt dersom opplysningene kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent. Det er ikke gitt at slike bestemmelser vil kunne omgås ved en regel om opplysningsplikt, jf. Tor-Geir Myhrers utredning fra 2000 side 35. Dette illustrerer betenkeligheten ved å gi en bestemmelse om opplysningsplikt uten en grundigere gjennomgang av samtlige taushetspliktregler, da det kan komplisere forholdet til det øvrige regelverket. På den bakgrunn mener departementet at det verken er hensiktsmessig eller nødvendig å innta en bestemmelse om opplysningsplikt under ungdomsstormøtet.

For øvrig vises det til punkt 8.7.4 ovenfor om opphevelse av taushetsplikten ved personundersøkelse. Departementet mener det er vanskelig å forutse konsekvensene av å gjøre inngrep i taushetsplikten uten nærmere utredning. I Regjeringens strategi for forebygging av juli 2009 slås det fast at regelverk for informasjonssplikt og taushetsplikt skal gjennomgås. Arbeidet med å kartlegge praksis og vurdere om det er behov for å endre regelverket om taushetsplikt, er iverksatt.

10.10 Gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen

10.10.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ungdomsteamet skal ha ansvaret for oppfølgingen av planen. Ungdomskoordinatoren har det øverste ansvaret for ungdomsteamets arbeid, men kan delegerer hele eller deler av dette ansvaret til en av deltagerne i teamet. Den enkelte deltager vil kunne få ansvaret for deler av planen som faller innenfor deres arbeidsområde. Det er etter utvalgets vurdering viktig at det finnes deltagere i ungdomsteamet som kan ta ansvar og følge opp den domfelte i den utstrekning ungdomsstormøtet finner det nødvendig. På dagtid vil normalt skolen ha ansvaret, mens foreldre eller foresatte vil ha ansvaret utenfor skoletid. Disse vil antakelig ofte ha behov for hjelp utenfra, og slik hjelp kan være aktuelt fra barneverntjenesten, Kriminalomsorgen, et MST-team, utekontakt, frivillige aktører eller andre.

Utvalget mener det er naturlig å ta utgangspunkt i møtehyppigheten fra *Felles ansvar*, der det ble opprettet en ansvarsgruppe i hver kontrakt.

Utgangspunktet bør være at ungdomsteamet møtes en gang i måneden. Målgruppen for ungdomsstormøtet vil imidlertid ofte ha et høyere problemnivå og ha begått alvorligere lovbrudd enn deltagerne i prosjektet *Felles ansvar*. Utvalget mener derfor antall møter må vurderes etter behov og kanskje gjennomføres oftere enn månedlig.

Utvalget mener videre at gjennomført ungdomsplan og unnlattelse av å begå nye straffbare handlinger bør få positive konsekvenser for barnet. Både evalueringen av prøveprosjektet med ungdomskontrakter og av *Felles ansvar* viste at deltagerne i disse prosjektene var opptatt av hva som kom med på politiattesten og at et ”rent rulleblad” ga motivasjon til deltagelse. Utvalget mener det er viktig å bygge opp under de unges motivasjonsfaktorer for å delta i ungdomsstormøtet. Samtidig mener utvalget at de lovbrudd som danner grunnlaget for en overføring til ungdomsstormøtet i de fleste tilfeller vil være så alvorlige at de ikke umiddelbart bør slettes fra politiattesten. Ved at overføring til ungdomsstormøte idømmes som en betinget dom, vil opplysninger om denne tas med på politiattesten i fem år etter at dommen er avsagt. For de tilfellene der den domfelte ellers ville blitt idømt mer enn seks måneder ubetinget fengsel eller samfunnsstraff på mer enn seks måneder, ville opplysninger om dommen blitt tatt med på politiattesten i ti år etter at dommen er avsagt. Overføring til ungdomsstormøte vil i disse tilfellene medføre at tiden frem til domfellelsen slettes fra politiattesten reduseres betydelig. En slik reduksjon vil kunne bidra til å motivere de domfelte til å gjennomføre reaksjonen. Utvalgets forslag er også i samsvar med barnekomiteens anbefalinger.

10.10.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har merknader knyttet til gjennomføringen av ungdomsplanen.

Barneombudet mener det vil bli en utfordring å få alle nødvendige instanser til å stille og følge opp ungdomsplanen. Det er også en utfordring at man beveger seg inn på et område hvor man kan få en sammenblanding av hva som er straff og hva som er tvungen behandling.

Oslo kommune, ved Byrådet understreker betydningen av tilpasset undervisning og tilrettelagt skolegang for barn og unge som kommer i berøring med rettslige reaksjoner i tilknytning til kriminell atferd. Ved målrettet og bevisst satsing overfor den enkelte med sikte på trivsel og mestring i opplæringen, vil kriminalomsorgen, barne-

vernet og skolemyndighetene i samarbeid kunne medvirke til at risikoutsatte elever lykkes i sin skolesituasjon og derigjennom settes i stand til å mestre sin egen tilværelse. Oslo kommune mener også at det er viktig at det ikke bygges parallelle tiltakssystem, men at eksisterende tiltak og samarbeidspartnere integreres i straffegjennomføringsprosessen.

Sekretariatet for konfliktrådene påpeker at det må være kort vei mellom godkjenning av ungdomsplanen, og iverksetting. Dette vil by på utfordringer for de samarbeidende etater.

Juss-Buss mener det vil være hensiktsmessig å stille konkrete krav til det offentlige hjelpeapparatet hva angår tidsfrister for tilrettelegging og gjennomføring av ungdomsstormøte og ungdomsplan.

Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening mener det er vanskelig å få tak i hva den nye reaksjonen innholdsmessig handler om. Utvalget påpeker at den nye reaksjonen vil oppleves som en streng straff, men etter foreningens oppfatning er tiltakene som listes opp i hovedsak aktiviteter som de fleste jevnaldrende deltar på frivillig, og uten å ha gjort noe galt, for eksempel opplæring.

Barne- og likestillingsdepartementet mener det bør klargjøres hva som skjer i forhold til tidsperioden dersom ungdommen ikke får tilbud om riktig tiltak til rett tid.

Forsvarergruppen av 1977 er ikke enig i utvalgets forslag om at den domfelte på lik linje med andre må vente i kø på de tiltak som besluttes. Dersom den foreslåtte reaksjonen skal ha en hensikt, forutsettes det at samtlige tiltak iverksettes umiddelbart etter domfellelse. I motsatt fall vil det erfaringsmessig være stor fare for at den enkeltes motivasjon svekkes.

10.10.3 Departementets vurdering

Det er domstolen som bestemmer lengden på ungdomsstraffen, blant annet på bakgrunn av lovbruddets art, mens det er ungdomsstormøtet som fastlegger det nærmere innholdet i ungdomsplanen. Dersom fornærmede deltar kan det være hensiktsmessig å dele ungdomsstormøtet i to; en del hvor møtet mellom fornærmede og domfelte er det vesentlige, og en del hvor ungdomsplanen fastlegges. Ved fastlegging av ungdomsplanen vil blant annet domfeltes bakgrunn, forutsetninger og behov stå sentralt. En oppdeling av møtet vil derfor være viktig både av personsensitive hensyn og for å sikre balanse mellom domfelte og fornærmede, noe som er viktig i en gjenopprettende prosess.

Aktuelle tiltak i ungdomsplanen er opplistet i forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven. Listen er ikke uttømmende. Departementet mener innholdet i planen ikke bør bestemmes nærmere i lovs form, nettopp for å ivareta den nødvendige fleksibilitet en individtilpasset reaksjon krever.

I vurderingen av hvilke tiltak som skal fastsettes, må en særlig se hen til domfeltes behov. Departementet ser faren med å blande straff med tiltak av behandlende art, og risikoen for at de som trenger mer hjelp og oppfølging "straffes" hardere enn de som ikke har tilsvarende behov. Mange av tiltakene vil være av ansvarliggjørende, kontrollerende eller straffende art, og setter således rammer rundt den domfeltes liv uavhengig av hvilke behov vedkommende har. Tiltakene kan imidlertid også være av rehabiliterende karakter knyttet til den enkeltes behov for hjelp og oppfølging. Det er etter departementets oppfatning uheldig hvis den unge er motivert til å endre adferdsmønster, men ikke får motta nødvendige rehabiliterende tiltak på bakgrunn av likhetshensyn. Gjennomføringen av reaksjonen er dessuten frivillig og vedkommende kan til enhver tid velge å trekke seg og heller gjennomføre subsidiær fengselsstraff.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at et eget team skal ha ansvaret for gjennomføringen av planen, men har valgt å benytte betegnelsen oppfølgingsteam om dette. Som det fremgår av forslaget til ny § 20 i konfliktrådsloven, skal den domfelte, domfeltes verger og representanter fra kriminalomsorgen og politiet alltid delta i oppfølgingsteamet. Hvilke andre personer som kan delta i teamet vil blant annet bero på tiltakene som fastsettes i planen. Det vil bero på en konkret vurdering hvor ofte oppfølgingsteamet møtes. I tillegg kan også den som er ansvarlig for det enkelte tiltaket, ungdomskordinator og domfelte møtes jevnlig.

Ungdomskordinatoren har ansvaret for gjennomføringen av planen i samarbeid med oppfølgingsteamet, jf. forslaget til ny § 20 i konfliktrådsloven. Det er ikke noe i veien for at ungdomskordinatoren delegerer deler av sitt ansvar til en av deltagerne i teamet. Et suksesskriterium for reaksjonen er at alle bidrar, både den enkelte domfelte, dennes eventuelle private nettverk og offentlige instanser. Koordinatoren må etablere tillit hos den domfelte, i tillegg til å legge grunnlaget for godt samarbeid mellom offentlige instanser i den enkelte sak. Det bør til hvert tiltak navngis en person som skal ha ansvaret for at tiltaket blir gjennomført. Det er også hensiktsmessig at det settes opp en plan over hvem som skal ha ansvaret for

den unge til enhver tid. Dette kan være skole på dagtid og foreldre med nødvendige støttetiltak på kveldstid. Det kan også oppnevnes en kontaktperson blant deltagerne i oppfølgingsteamet som den domfelte kan forholde seg til dersom vedkommende har spørsmål til gjennomføringen av straffen.

Det er viktig at domfeltes private nettverk mobiliseres. Der domfelte har flerkulturell bakgrunn vil det i enkelte tilfeller kunne oppstå utfordringer knyttet til familiens involvering, blant annet som følge av språkproblemer, ulik kulturforståelse eller manglende innsikt i det norske velferdssystemet. Det er viktig å legge til rette for at familien kan delta, og eventuelle utfordringer må følges opp slik at det private nettverket kan bidra under gjennomføringen.

Det er videre viktig å benytte straffegjennomføringen til å bygge opp den unges ressurser, og tiltak knyttet til skole og opplæring er derfor særlig sentralt. Mange unge lovbrøyttere sliter dessuten med rusproblemer. Oppfølging av rusrelaterte problemer inngår ofte som et element i oppfølging av ungdom som begår alvorlig kriminalitet. Departementet ønsker å sikre forutsigbarhet i gjennomføringen av ruskontroll dersom dette inngår i ungdomsplanen. Det vises til nærmere omtale av ruskontroll under punkt 9.4.

For at reaksjonen skal fremstå som en konsekvens av den straffbare handlingen som er begått, må den i tid komme så nær lovbruddet som mulig. Det er en forutsetning for etablering av den nye reaksjonen at det foreligger et bredt tilbud med nødvendige tiltak, slik at oppfølging kan skreddersys for det enkelte barn. Dette vil stille strenge krav til hjelpeapparatets medvirkning. Ungdomskoordinatoren bør også kunne nyttegjøre seg de strukturer som er etablert gjennom politiråd og SLT. Innenfor disse eksisterende, lokale samarbeidsstrukturer er det opparbeidet kunnskap og erfaring om lokale muligheter som kan anvendes både i etableringen av det enkelte oppfølgingsteam og i den praktiske gjennomføringen av ungdomsplanen. Kommunens økonomi og politiske prioriteringer varierer og tilbud om ulike elementer i en individuell oppfølging vil kunne bli ulik, men tilbudet må likevel totalt sett anses likeverdig for å kunne ivareta rettslikhet i en straffegjennomføring.

Departementet går ikke inn for at den unge skal prioriteres i køen for tiltak som besluttes i forhold til andre grupper. Det er ikke rimelig dersom lovbrøyttere stilles bedre enn lovlydige. Planens lengde tilsier dessuten at ventetiden til tiltakene vil ligge innenfor gjennomføringstiden. Det vil

også være mulighet til å fastsette tiltak som kan igangsettes umiddelbart, herunder meldeplikt for politiet, kontaktforbud, innetid, ruskontroll mv.

Departementet antar at personundersøkelse, domstolsbehandling og ungdomsstormøte til sammen vil gi et godt grunnlag for å kunne iverksette skreddersydde tiltak. I enkelte tilfeller kan imidlertid tiltak vise seg uegnet. Ungdomskoordinatoren må da kunne avslutte tiltaket og eventuelt vurdere, sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, om andre alternative tiltak kan iverksettes.

Utad kan reaksjonen fremstå som lite krevende for den domfelte sammenlignet med ubetinget fengsel. Reaksjonen vil imidlertid innebære tett kontroll og stille strenge krav til gjennomføringsevne- og vilje hos den domfelte. Samtidig gis lovbrøytteren en anledning til å endre sitt atferdsmønster, hvor både offentlige og private ressurser samarbeider, og hvor også lovbrøytteren selv må bidra aktivt. Reaksjonens lengde og de krav som stilles til domfelte i den enkelte sak, vil kunne medføre at reaksjonen blir vel så krevende som en fengselsstraff.

Departementet er enig med utvalget i at gjennomført ungdomsplan og unnlattelse av å begå nye straffbare handlinger bør få positive konsekvenser for barnet. Det er viktig å motivere den domfelte til å gjennomføre reaksjonen, og et "rent rulleblad" vil her kunne ha betydning. Det vises til drøftelsen i punkt 10.3.3 foran og forslagene til endring av lovverket om politiattester.

10.11 Domstolens rolle – domstolskontroll av ungdomsplanen

10.11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ungdomsplanen skal sendes domstolen til godkjenning *etter* at planen er utarbeidet i ungdomsstormøtet. Domstolen kan nekte å godkjenne planen og sende den tilbake til ungdomsstormøtet for endring. Dette skal kunne gjøres to ganger før planen eventuelt underkjennes. Utvalget uttaler at domstolen bør strekke seg langt i å forsøke å få til endring fremfor å nekte godkjenning. Domstolen bør kun nekte godkjenning av planen når den er urimelig sett hen til "lovbruddets art og forholdene på domfeltes side" eller der domfelte ikke har vært samarbeidsvillig i gjennomføringen av ungdomsstormøtet.

I forslag til ny § 20 i konfliktrådsloven fremgår det at beslutning om godkjenning treffes ved kjennelse etter behandling i rettsmøte som dom-

felte, domfeltes forsvarer og påtalemyndigheten innkalles til. Domstolen kan, etter å ha sendt planen tilbake to ganger, nekte å godkjenne ungdomsplanen, og domstolen kan da bestemme at hele eller deler av den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes.

Domstolen skal motta rapport om at gjennomføringen av ungdomsplanen er fullbyrdet.

10.11.2 Høringsinstansenes syn

Syv høringsinstanser har uttalt seg konkret om forslaget, hvorav to instanser uttrykkelig gir sin tilslutning til domstolskontroll.

Sekretariatet for Konfliktrådene mener det er riktig at domstolen skal godkjenne ungdomsplanen og viser blant annet til at det vil gi reaksjonen nødvendig tyngde og autoritet. Konfliktrådet mener dessuten det er positivt at det åpnes for å gå flere runder med planen før den kan forkastes.

Barneombudet mener at reaksjonen må gis av domstolen, som også må kontrollere om avtalen er rimelig og proporsjonal i forhold til lovbruddet.

Flere av høringsinstansene er av ulike grunner negative til utvalgets forslag.

Domstoladministrasjonen kan ikke se hvilke hensyn som begrunner at domstolen skal godkjenne ungdomsplanen etter at saken er rettskraftig avgjort. Det bemerkes prinsipielt at dommerens rolle forskyves fra å være straffastsettende til å involvere seg også i straffegjennomføringen, og det anføres at de som skal godkjenne ungdomsplanen bør være fagpersoner med særlig kompetanse. Det stilles spørsmålstegn ved om en domstolskontroll vil være hensiktsmessig bruk av domstolens ressurser, da utvalget synes å legge opp til at domstolen i liten grad bør nekte godkjenning.

Dommerforeningen peker på at det prinsipielt er uheldig at domstolen skal ha en slik rolle når det gjelder straffegjennomføring. Dersom det er behov for en godkjenningsordning bør denne foretas av forvaltningen, for eksempel kriminalomsorgen. Dommerforeningen mener det er grunn til å tro at domstolene i praksis i liten grad vil komme med innvendinger mot ungdomsplanen og kan lett bli et forsinkende sandpåstrøingsorgan. Det gis også uttrykk for en bekymring med hensyn til tidsbruk fra det foreligger rettskraftig dom til ungdomsplanen kan iverksettes.

Riksadvokaten peker på at dommerens involvering i straffegjennomføringen etter at dom er avsagt kan være i konflikt med prinsippet om domstolens uavhengige stilling. Domfelte risikerer dessuten, etter å ha medvirket i ungdomsstor-

møtet, at planen ikke blir godkjent av domstolen. Dette kan oppleves som urimelig og demotiverende for domfelte. Det vil være en bedre løsning om ungdomsplanen er klar før saken skal pådømmes.

Trøndelag statsadvokatembeter mener at forslaget om at domstolen skal godkjenne innholdet i ungdomsplanen før denne iverksettes, kan medføre en uheldig utsettelse av oppstarten. Det påpekes at tidsmomentet er viktig når det behandles saker som angår unge lovovertridere.

SALTO – samarbeid Oslo politidistrikt og Oslo kommune etterlyser en bedre utdyping av domstolens rolle og savner et forslag om en egen domstol for ungdom.

Juss-Buss uttaler at det bør stilles krav til kompetanse hos den enkelte dommer i straffesaker mot barn, og da gjerne videreutdanning innenfor feltet.

10.11.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at forslaget særlig er tenkt å være en rettsikkerhetsgaranti for domfelte, men mener at rettsikkerheten kan ivaretas på andre og mer effektive måter. Domstolen vil på vanlig måte vurdere forholdsmessigheten ved valg av straffereaksjon. Siden domstolen skal fastsette gjennomføringstidens lengde, jf. punkt 10.12.3, vil det ligge et kontrollelement også der. Det er heller ingen grunn til å skille domstolens rolle i disse sakene og i for eksempel samfunnsstraff. Videre skal ungdomsstraffen være frivillig og basert på samtykke, alternativet vil i de fleste tilfeller være ubetinget fengsel. Samtykket kan trekkes tilbake inntil dom er avsagt, men også etter dette tidspunktet kan domfelte velge å ikke gjennomføre ungdomsstraffen og heller fullbyrde fengselsstraffen.

Departementet ser at domstolskontroll ville kunne bidra til å sikre ordningen legitimitet og gi reaksjonen tyngde slik at den brukes av straffesakskjedens aktører. Dette vil imidlertid også kunne oppnås ved andre midler, herunder ved å gjøre ungdomsstraffen til en egen straffart, jf. punkt 10.3.3 ovenfor. I den sammenheng vil også hyppigere personundersøkelser og kompetanseheving hos straffesakskjedens aktører kunne ha betydning.

Departementet mener på denne bakgrunn at både rettsikkerheten og legitimiteten kan ivaretas uten en etterfølgende domstolskontroll og anbefaler at utvalgets forslag på dette punktet fravikes. Departementet har videre lagt vekt på at dommerens oppgave forskyves fra straffastsetting til

straffegjennomføring ved slik domstolskontroll. Dette harmonerer dårlig med domstolens uavhengige stilling og rolle i straffeprosessen. Etterfølgende behandling i rettsmøte med både forsvarer og påtalemyndighet til stede, fremstår dessuten som unødig ressurskrevende. For øvrig er både Domstoladministrasjonen og Dommerforeningen negative til at domstolen tilføres en slik kontrollfunksjon, og departementet mener at motstanden hos domstolen selv er et moment som taler mot å legge den nye oppgaven der. Departementet presiserer at innholdet i ungdomsplanen fastsettes av fagpersoner med særlig kompetanse og ansvar, og mener det ikke er nødvendig med etterfølgende domstolskontroll.

Departementet er enig i at det bør være mulighet for å justere planens innhold etter at den er fastsatt i ungdomsstormøtet. Denne oppgaven kan legges til et nytt ungdomsstormøte, eventuelt til oppfølgingsteamet, som skal møtes én gang i måneden, ved at disse gis fullmakt til å lempe på reaksjonen, endre vilkår og sørge for fleksibilitet i gjennomføringen. Dersom oppfølgingsteamet ser behov for slik endring, kan deltagerne i ungdomsstormøtet involveres i den grad det anses hensiktsmessig. Departementet mener at en slik mulighet for justering av ungdomsplanen gjør at det ikke vil være behov for en formalisert etterfølgende vurdering, verken i domstolen eller hos en annen instans.

10.12 Reaksjonens varighet

10.12.1 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at det er viktig å utarbeide en reaksjon som er fleksibel og kan tilpasses det enkelte barn. Det er derfor nødvendig å åpne også for en viss fleksibilitet i fastsettelsen av planens lengde. Utvalget foreslår at det er ungdomsstormøtet som skal bestemme lengden av gjennomføringstiden.

Utvalget viser til prosjektet *Felles ansvar* hvor kontraktens lengde var seks måneder. Ved evalueringen av prosjektet påpekte flere at kontraktene burde vart lenger, jf. Nordlandsforsknings rapport nr. 5/2007 av Ann Kristin Eide. Basert på erfaringene fra *Felles ansvar*, samt at målgruppen for ungdomsstormøtet omfatter barn som har begått alvorligere lovbrudd, foreslår utvalget at gjennomføringstiden for ungdomsplanen skal være minst seks måneder og inntil to år. Prøvetiden for den betingede reaksjonen, som gir grunnlag for behandling i ungdomsstormøte, vil normalt være to år, jf. strl. § 53 nr. 1. Utvalget forutsetter at pla-

nens gjennomføringstid under ingen omstendigheter skal overstige prøvetidens lengde.

10.12.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at forhold rundt reaksjonens lengde som fremstår som uavklart.

Kriminalomsorgen region øst mener forslaget om at ungdomsplanen kan vare fra seks måneder til to år gjør reaksjonen uforutsigbar. Det å ikke vite hvor lenge straffen skal vare og hva det er en samtykker i, kan oppleves som frustrerende og hindrende for samtykke til denne straffereaksjonen.

Også *Kriminalomsorgen Akershus friomsorgskontor* mener at forutberegneligheten blir dårligere, og peker i den sammenheng på at lovbryteren ikke får et visst antall timer å gjennomføre, slik som ved samfunnsstraffen.

Rogaland politidistrikt understreker at selv om den foreslåtte reaksjonsformen er et forsøk på tilpasning mot den unge lovbrøyer, må det holdes fast ved at det handler om straff hvor utmålingen skal skje på grunnlag av gjeldende straffutmålingsprinsipper og ikke den domfeltes behov for oppfølging over tid, og da gjerne lang tid.

Oslo Kommune, ved Barne- og familieetaten, fremhever som særlig til barnets beste at gjennomføringstiden er fra seks måneder og opp til to år. Dette vil gi nødvendig tid til å se virkning av planen og å gi barnet mulighet til å bli ferdig med saken og ”starte opp på nytt”.

Andre understreker at det bør være klare regler for hva som skjer dersom behandlingsmål, krav og tiltak i planen innfris tidligere enn den fastsatte lengden.

10.12.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i det vesentlige til utvalgets innstilling når det gjelder reaksjonens varighet, og mener at reaksjonen som hovedregel bør vare fra seks måneder til to år. Departementet mener at oppfølgingsplanens lengde, innenfor tidsrammen seks måneder til to år, bør bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov og lovbruddets art og grovhet inngår som momenter. Det bemerkes at gjennomføringstiden skal fastsettes uavhengig av den subsidiære fengselsstraffen, som skal tilsvare den ubetingede fengselsstraffen som ellers ville bli utmålt.

Minimumslengden på seks måneder bør være absolutt. Et flertall av lovbrøytene mellom 15 og 18 år som idømmes ubetinget fengsel, får straff på

under 90 dager. I 2009 ble det i 66 av 115 dommer mot barn, idømt ubetinget fengsel i 90 dager eller mindre (57 prosent). Departementet mener det er naturlig at reaksjonens varighet, ved en straff i frihet, er lengre enn ved en ubetinget fengselsstraff. Dette er i samsvar med alminnelige prinsipper for utmåling av frihetsstraffer. Mange av tiltakene som typisk vil ligge i en ungdomsplan vil dessuten måtte gå over en viss tid for å ha effekt.

Den maksimale lengden bør normalt være to år. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor fengselsstraffen ville ha blitt klart lengre enn to år. Departementet mener det vil være uheldig å ekskludere barnet fra reaksjonen i slike tilfeller. Departementet foreslår derfor at det gis mulighet til å sette varigheten til tre år hvis den alternative fengselsstraffen ville ha blitt klart lengre enn to år, forutsatt at en helhetsvurdering for øvrig tilsier at ungdomsstraff er en passende reaksjon.

Departementet er uenig i utvalgets forslag om at ungdomsstormøtet, ikke domstolen, skal beslutte lengden på ungdomsplanens gjennomføringstid. Departementet bemerker at det tradisjonelt er domstolen som fastsetter varigheten av en straffereaksjon, mens den nærmere fastsettelsen av innholdet i straffen kan overlates til forvaltningen. Som eksempel kan nevnes samfunnsstraff hvor domstolen beslutter antallet gjennomføringstimer og lengden på gjennomføringsperioden, mens kriminalomsorgen beslutter det nærmere innholdet i straffen. Departementet ønsker ikke å fravike dette prinsippet, som anses å være en viktig rettsikkerhetsgaranti.

Også hensynet til likebehandling taler for at reaksjonens lengde ikke fastsettes administrativt. Hvis gjennomføringstiden fastsettes av ungdomsstormøtet, vil en ikke få rettspraksis som rettesnor for utmålingen, og det vil oppstå fare for forskjellsbehandling. Det bemerkes likevel at ved domstolens fastsettelse av gjennomføringstid, bør de tradisjonelle straffeutmålingsmomentene tre noe i bakgrunnen, slik at det ikke utvikler seg en fast praksis for lengden av gjennomføringstiden basert på hvor grove forhold det gjelder. Like viktig er barnets individuelle behov og hvor lang gjennomføringstid som er nødvendig for å oppnå et ønsket resultat.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at en også for den nye straffereaksjonen følger prinsippet som gjelder ellers i strafferettspleien; at domstolen fastsetter reaksjonen, herunder lengden, mens andre gjennomfører den.

Departementet finner ikke grunn til å problematisere hva som vil skje dersom behandlingsmål, krav og tiltak i planen innfris tidligere enn

den fastsatte lengden. I de fleste tilfeller vil det settes krav som pågår kontinuerlig, herunder meldepikt, kontaktforbud, ruskontroll mv. Uansett vil den domfelte måtte møte oppfølgingsteamet under hele gjennomføringstiden, og i slike møter vil for eksempel fremtidsplaner være et tema.

10.13 Håndtering av brudd

10.13.1 Utvalgets forslag

Utvalget påpeker at det er viktig at det reageres på brudd og at det er nødvendig at soning av den betingede delen av straffen fremstår som en reell mulighet ved manglende gjennomføring av ungdomsplanen. Det foreslås at bestemmelsen om mangelfull gjennomføring av ungdomsstormøte og -plan bygges på reglene om brudd på samfunnsstraff, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd annet punktum. Utvalget poengterer imidlertid at bestemmelsen må tilpasses anvendelse i konfliktrådet i stedet for kriminalomsorgen, og den foreslås regulert i konfliktrådsloven.

Utvalget foreslår at dersom domfelte bryter reglene for gjennomføringen av reaksjonen eller dersom gjennomføringen av ungdomsplanen er mangelfull, kan ungdomskoordinatoren kalle inn til en såkalt innskjerpingssamtale. Ungdomskoordinatoren kan i disse tilfellene også sette nye vilkår for domfeltes gjennomføring av ungdomsplanen. Ungdomskoordinatoren kan videre forby domfelte å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler dersom dette fremstår som nødvendig for å motvirke en ny straffbar handling av alvorlig art.

Er domfeltes gjennomføring etter dette fortsatt mangelfull, kan ungdomskoordinatoren anmode påtalemyndigheten om å begjære den betingede fengselsstraffen fullbyrdet. Ungdomskoordinatoren får således ikke selv kompetanse til å bringe saken inn for retten. Utvalget presiserer at ungdomskoordinatoren må ta i betraktning både bruddets grovhet og hyppighet, og barnets motivasjon for videre gjennomføring av planen. Også tiden som er gått fra planen ble fastlagt og omfanget av planen må tas i betraktning.

10.13.2 Høringsinstansenes syn

Det er forholdsvis få av høringsinstansene som uttaler seg om bruddsituasjonen.

Sekretariatet for konfliktrådene slutter seg til utvalgets forslag. Tradisjonelt har kriminalomsorgen erfaring og kompetanse med å følge opp straffedømte med hensyn til overholdelse av vilkår og

eventuelle brudd. Sekretariatet ser likevel ikke at det er noe i veien for at ungdomskoordinatorer ved konfliktrådet får denne oppgaven. Hovedpoenget er at ungdomsstormøte og ungdomsplan er basert på et frivillig valg mellom en tradisjonell straffereaksjon og en alternativ reaksjon.

Barne- og likestillingsdepartementet påpeker at det er viktig med klare mål og kriterier for brudd for å ivareta hensynet til likebehandling og ungdommenes rettsikkerhet.

Riksadvokaten viser til at ungdomskoordinatorer skal ha fullmakt til å innskjerpe vilkår og å gi pålegg uten at en kan se at lovforslaget inneholder regler om klageadgang eller rett til overprøving.

Indre Finnmark tingrett viser til at rettens eneste reaksjonsmiddel vil være å beslutte hel eller delvis fullbyrding av fengselsstraffen. I noen saker vil nok dette være en nødvendig avslutning på prosessen. Men ut fra prinsippene om restorative justice bør det også gis mulighet for å videreføre reaksjonsformen ved å innkalle til nytt ungdomsstormøte. Dette vil synliggjøre at bruddet ikke bare relaterer seg til dommen, men at bruddet også gjelder de forpliktelsene domfelte har påtatt seg overfor ungdomsstormøtet. Bruddet kan vise at noe har gått galt i forhold til prosessen i ungdomsstormøtet. Dette tilsier at prosessen bør kunne gis en ny mulighet.

Kriminalomsorgen region sørvest viser til at det, ved brudd på samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring, er kriminalomsorgen ved regiondirektøren som fremmer bruddsakene for domstolen. Ved brudd på ungdomsplanen er det påtalemyndigheten, etter anmodning fra ungdomskoordinator, noe regionen mener vil innebære en uheldig fragmentering av straffegjennomføringen.

Bergen kommune, ved Byrådet påpeker at det er viktig at brudd medfører sanksjoner. I dag skal det svært mye til før påtalemyndigheten tar tak i en sak på ny ved brudd på vilkår knyttet til betingede dommer.

10.13.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det må reageres hvis barnet bryter de alminnelige regler for gjennomføring av reaksjonen eller dersom gjennomføringen av ungdomsplanen er mangelfull. Departementet mener videre at reglene bør utformes i samsvar med reglene for brudd på samfunnsstraff så langt de passer, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd, jf. straffegjennomføringsloven 2002 § 58 med tilhørende retningslinjer. Departementet legger seg imidlertid nærmere

innholdet i straffeloven § 28 b enn utvalget foreslår. I henhold til nevnte bestemmelse skal påtalemyndigheten begjære fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff ved ny straffbar handling, mens både påtalemyndigheten og kriminalomsorgen har kompetanse til å fremme slik begjæring ved brudd på bestemmelser gitt i medhold av straffegjennomføringsloven.

Departementet er enig i at det bør være påtalemyndigheten som vurderer om saken skal bringes inn for retten med begjæring om fullbyrdelse av fengselsstraffen ved mistanke om *nye lovbrudd* i gjennomføringstiden, slik regelverket er for samfunnsstraff i dag, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd annet punktum, jf. § 28 b første ledd bokstav b.

Departementet mener imidlertid at kompetansen til å fremme bruddsaker ved *vilkårsbrudd* bør legges til kriminalomsorgen på regionalt nivå, og her fravikes således utvalgets forslag om at påtalemyndigheten, etter anmodning fra ungdomskoordinator, begjærer fullbyrdelse. Regionene har opparbeidet erfaring gjennom å ha fått ansvaret for å ta bruddsakene i samfunnsstraffen til retten. Det ble en annen prioritet og hurtighet i behandlingen av bruddsakene da kriminalomsorgen fikk slik kompetanse, jf. straffeloven 1902 § 28 b fjerde ledd første punktum. Det er viktig at brudd påtales raskt.

Ikke all mangelfull gjennomføring av planen bør betraktes som brudd som skal føre til fullbyrdelse av fengselsstraffen. Det må foretas en konkret vurdering før det tas stilling til hvordan det skal reageres, hvor blant annet bruddets omfang og barnets motivasjon vurderes. Det er likevel viktig at det reageres på brudd og at fullbyrdelse av fengselsstraffen fremstår som en reell mulighet.

Formålet med å reagere på vilkårsbrudd er å markere nødvendige grenser og sikre at den domfelte gjennomfører ungdomsstraffen i tråd med gjeldende regler. Reaksjonen på brudd skal ikke være mer inngripende enn det som fremstår som nødvendig for å oppnå formålet. Det skal dessuten så langt som mulig tas hensyn til at gjenstående straff skal kunne gjennomføres på en hensiktsmessig måte.

Ved vurderingen av hvordan det bør reageres på brudd, bør hensynet til forutsigbarhet og likebehandling tillegges stor vekt. Det bør foretas en helhetsvurdering av bruddets objektive grovhet og den domfeltes subjektive skyld. Hele gjennomføringsforløpet bør vurderes, herunder hvor stor del av ungdomsstraffen som er gjennomført og om det foreligger gjentatte brudd. Det bør i tillegg

legges vekt på individuelle forhold hos den domfelte.

Hvis den domfeltes brudd ikke er alvorlig, for eksempel ved at han eller hun kommer for sent til avtaler, eller hvis det foreligger særlig formildende omstendigheter, bør det vurderes om det er tilstrekkelig for ungdomskoordinatoren å gi en muntlig advarsel.

Dersom muntlig advarsel ikke er tilstrekkelig, bør den domfelte innkalles til en bruddsamtale med ungdomskoordinatoren. Målet med samtalen er å motvirke nye brudd, og under samtalen skal den domfelte gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Med samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og i oppfølgingssteamet, kan ungdomskoordinatoren sette nye vilkår for gjennomføringen av planen, jf. konfliktrådsloven § 25. Nye vilkår kan bare fastsettes dersom det er nødvendig for å motvirke nye brudd. Den muntlige innskjerpingen bør følges opp med en skriftlig gjengivelse av innholdet i samtalen. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig at det gis klageadgang eller mulighet til overprøving av nye vilkår da domfelte, sammen med de andre obligatoriske deltagerne, selv skal være med på å fastsette disse vilkårene. Dersom domfelte ikke er enig, kan dette tilsi at vedkommende ikke har tilstrekkelig motivasjon til å gjennomføre reaksjonen.

Det må være gjennomført bruddsamtale før nye brudd kan medføre ytterligere konsekvenser. Møter ikke den domfelte til bruddsamtalen, må det derfor først fastsettes bestemmelse om meldepikt før saken kan overføres til kriminalomsorgens regionale nivå med anbefaling om hel eller delvis fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff. Ungdomskoordinatoren må også sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet vurdere om det bør innkalles til et nytt ungdomsstormøte, før saken overføres til kriminalomsorgen. Dette kan typisk være tilfelle hvis det er forhold knyttet til prosessen og ikke domfeltes motivasjon eller vilje til å gjennomføre tiltakene som er årsaken til bruddet. Dersom den domfelte, etter å ha gjennomført bruddsamtale og eventuelt fått nye vilkår, eller gjennomført nytt ungdomsstormøte, på nytt bryter kravene eller de fastsatte vilkårene, kan saken overføres til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at den bringes inn for retten med sikte på fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen.

Departementet bemerker at ungdomsstraff er en straffereaksjon som velges aktivt av domfelte. Motivasjon for deltagelse er avgjørende for gjennomføring, og både ungdomskoordinator og opp-

følgingsteamet har et ansvar for å motivere til gjennomføring av straffen. Viser ungdommen gjennom bruddene liten eller ingen motivasjon, bør gjennomføringen avsluttes ved at en innstilling om fullbyrdelse av subsidiær straff sendes til kriminalomsorgens regionale nivå.

Hvis direktør på regionalt nivå finner at vilkårene for å fremme begjæring om fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen er oppfylt, og fullbyrdelse fremstår som nødvendig, skal begjæring om hel eller delvis fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen fremsettes for tingretten. Straffen avbrytes fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten. Direktør på regionalt nivå skal vurdere om delvis fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen er tilstrekkelig for å stanse videre brudd.

I vurderingen av i hvilken grad den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes, må retten i det enkelte tilfellet se hen til hvor stor del av ungdomsplanen som er gjennomført. I tillegg må det tas i betraktning at det er gjennomført et stormøte som en del av straffen.

10.14 Prøvehjemmel eller permanent ordning

10.14.1 Utvalgets forslag

Utvalget har, ved utarbeidelsen av forslaget til ny reaksjonsform, vurdert erfaringene både fra ulike prosjekter i Norge (Buskerudprosjektet, forsøk med ungdomskontrakter, SNU-prosjektet/Stifinner'n jr., MultifunC, SLT-modellen og Oppfølgingsteamene), samt erfaringer fra reaksjoner i frihet i andre land. Den nye reaksjonen som foreslås innført bygger på restorative justice-tankegangen. Utvalget gir likevel uttrykk for at det foreligger lite forskning som entydig kan belyse i hvilken grad restorative justice har den forventede positive effekt, og at det derfor er ønskelig med forskning som kan belyse dette. Utvalget drøfter imidlertid ikke om det er behov for ytterligere utprøving før reaksjonen eventuelt innføres som en permanent ordning.

10.14.2 Høringsinstansenes syn

Ni av høringsinstansene mener det er ønskelig med mer erfaring, forskning og/eller utprøving før den nye straffereaksjonen innføres.

Riksadvokaten, Politidirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Rogaland politidistrikt, Vestfold politidistrikt og Kriminalomsorgen region sørvest

gir uttrykk for at reaksjonen bør utprøves som en forsøksordning før den innføres permanent.

Riksadvokaten kan ikke se at en så prinsipiell og komplisert nyordning som dom med ungdomsplan bør lovfestes uten å prøve tiltaket først. Det uttales at ordningen er ressurs- og kostnadskrevende, og innebærer store utfordringer til det offentlige tjenestetilbudet lokalt.

Også *Politidirektoratet* påpeker at reaksjonen har omfattende økonomiske og praktiske konsekvenser, samt at kompleksiteten i den valgte modellen, blant annet knyttet til domstolens godkjenningprosedyre, underbygger at tiltaket bør utprøves som et forsøk.

Domstoladministrasjonen mener det kunne det vært ønskelig med mer erfaring med denne reaksjonsformen og virkningene av den, før en eventuell innføring. Derfor reises det spørsmål om ordningen i første omgang eventuelt bør innføres som en prøveordning.

Rogaland politidistrikt nevner at også samfunnsstraff og promilleprogram i sin tid ble innført som prøveordninger. *Vestfold politidistrikt* mener reaksjonen bør utprøves før det iverksettes som en ny straffereaksjon.

Kriminalomsorgen region sørvest, Barne- og likestillingsdepartementet, Rogaland politidistrikt, og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) mener at det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om slike tiltak før den nye straffereaksjonen iverksettes.

Kriminalomsorgen region sørvest mener at dersom denne ordningen blir innført, bør den eventuelt innføres som en avgrenset prøveordning og følges av forskning i prøveperioden.

Barne- og likestillingsdepartementet etterlyser forskning som tar sikte på å besvare om restorative justice fører til redusert kriminalitet.

Også *Rogaland politidistrikt* påpeker at det ikke foreligger helt entydige forskningsresultater når det gjelder restorative justice.

NOVA mener det er stort behov for mer forskningsbasert kunnskap om slike tiltak i en norsk kontekst enn det som i dag er tilgjengelig.

Kontaktutvalget for innvandrerungdom mener det mangler empiri om hvordan man kan lykkes med de foreslåtte tiltak overfor minoritetsbarn i en krysskulturell kontekst. Dette understreker blant annet behov for forskning og kunnskapsutvikling i forhold til minoritetsbarns situasjon i rettspleien.

Oslo kommune mener forslaget om den nye ungdomsstraffen er positivt, men at ordningen må utredes bedre. Særlig gjelder dette forankring, ansvar for straffegjennomføring, finansiering av

tiltak og tjenester, samt fullmakt til å pådømme/iverksette tiltak og tjenester. Det uttales at reaksjonen i større grad kan bygge på erfaringer fra forsøket med oppfølgingsteam og erfaringer som er utviklet gjennom SLT og SALTO-modellen.

Oppfølgingsteam Trondheim gir på sin side uttrykk for at forslaget til ny straffereaksjon er meget grundig og veloverveid. Det påpekes at dette ikke bare er en teoretisk modell, men en godt gjennomprøvd modell i prosjektet. Over 80 unge lovbrøtere hadde på tidspunktet for avgivelsen av høringsuttalelsen deltatt i prosjektet. Oppfølgingsteamets erfaring er at ungdomsstormøte, ungdomsplan og ungdomsteam har vært en svært god metode for å koble ressursene i kommune, politi, kriminalomsorg og konfliktråd, og for å hindre at ungdom går inn i en permanent kriminell løpebane.

Drammen kommune gir uttrykk for at kommunen har gode erfaringer både med bruk av ungdomskontrakter, politiets bekymringssamtaler og med utstrakt bruk av konfliktrådsbehandling i ungdomskriminalitetssaker. Reaksjonsformen ungdomsstormøte i regi av konfliktrådene vurderes som et alternativ som ivaretar de gode prinsippene i konfliktrådsmedling og i bruk av ungdomskontrakter.

10.14.3 Departementets vurdering

Departementet mener høringsinstansene har pekt på gode argumenter for at det kan være behov for nærmere forskning, utredning og utprøving før reaksjonen gjøres permanent. Departementet legger imidlertid til grunn at utvalget mener ordningen bør gjøres permanent fra starten, idet spørsmålet ikke er nærmere drøftet.

Etablering av ordningen vil være ressurs- og kostnadskrevende, jf. punkt 13.1.4. Elementer av forslaget er ikke prøvd ut gjennom oppfølgingsteamene, herunder håndtering av brudd, og med unntak av Trondheim, konfliktrådet som ansvarlig for straffegjennomføring. Dessuten er målgruppen for ungdomsstraffen tyngre enn for oppfølgingsteam slik det hittil har vært praktisert.

Det kan i denne sammenheng nevnes at narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) som vilkår for betinget dom er innført som en prøveordning, jf. straffeloven 1902 § 53 nr. 6. Også program mot ruspåvirket kjøring ble opprinnelig innført som en forsøksordning i 1995, men er nå videreført som en permanent ordning. Det er således ingen lovtekniske hindringer for å velge en løsning der reaksjonen ungdomsstraff innføres som en prøveordning.

En hovedinnvending mot at den nye reaksjonen kun prøves ut enkelte steder, er at geografien i så tilfelle avgjør om en blir idømt fengsel eller en reaksjon i frihet.

Departementet er enig i at det foreligger forholdsvis lite forskning om bruk av restorative justice og konfliktråd i Norge. Etter fremleggelse av NOU 2008:15 kom Nordlandsforsknings rapport om gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff, jf. NF rapport nr. 14/2009. Studien springer ut av et ønske om mer kunnskap om restorative justice i Norge, og har bestått av intervjuer, deltakelse på konfliktrådsmøter og en spørreundersøkelse. Et viktig funn er at deltagerne mener at konfliktrådsmøtene har bidratt til bedring av relasjonene mellom partene og til at man får lagt hendelser bak seg. De aller fleste ville ha anbefalt bruk av konfliktråd til andre. Studien konkluderer med at konfliktrådet er en ordning det er verdt å satse på, men avdekker også at en står overfor mange utfordringer.

Også erfaringene med oppfølgingsteam, spesielt prosjektet i Trondheim, har gitt nyttig kunnskap om organiseringen av, innholdet i og virkningen av oppfølgingsteam. Ordningen skal utvides ytterligere. Forskere ved NTNU har levert en evaluering av oppfølgingsteamene etter utvalgets innstilling, jf. omtale i punkt 5.2.5. Forskerne slår fast

at oppfølgingsteamene makter å fange opp en høyrisikogruppe som ellers ofte faller utenfor hjelpetjenestene. Over 100 ungdommer har deltatt i prosjektet. Det konkluderes med at oppfølgings-teamene har dokumentert et høyt gjennomføringstrykk i antall unge lovbrøyttere de har arbeidet med, det er lite tilbakefall blant deltakerne, det er få vilkårsbrudd og det er indikasjoner på klart bedret psykisk helse hos de unge i prosjektperioden.

Departementet anbefaler at reaksjonen gjøres permanent fra ikrafttredelse. Hensynet til likebehandling taler etter departementets syn for at ordningen bør gjøres landsdekkende uten forutgående forsøkshjemmel. Målgruppen for reaksjonen vil være relativt liten, og det kan fremstå som vilkårlig forskjellsbehandling om barn i enkelte distrikter får tilbudet og andre ikke. Den nye straffarten bygger dessuten på tidligere prosjekter som alle har vist gode resultater. Departementet legger videre vekt på at enkelte av de mer omdiskuterte sidene av utvalgets forslag, slik som etterfølgende domstolskontroll, ikke er tatt til følge, hvilket gjør behovet for utprøving mindre. Departementet anbefaler likevel at ordningen evalueres etter noen år, både for å få dokumentert erfaringer og for å foreta eventuelle forbedringer av ordningen.

11 Gjennomføring av fengselsstraff

11.1 Informasjon om fengselsoppholdet

11.1.1 Gjeldende rett

I henhold til lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 7, gjelder forvaltningsloven med visse unntak. Det følger av forvaltningsloven § 11 første ledd at kriminalomsorgen har en alminnelig veiledningsplikt, og at formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Etter bestemmelsens annet ledd annet punktum skal forvaltningsorganet, når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Dette betyr at veiledningsplikten skjerpes i saker som innebærer inngripende myndighetsutøvelse. Det samme gjelder i saker hvor en part eller en med rettslig interesse er mindreårig.

Dersom domfelte er i målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, gjelder en særskilt informasjonsplikt. I henhold til forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2002, nr. 183 § 7–9, skal kriminalomsorgen informere denne gruppen domfelte om muligheten for å søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Målgruppen defineres i forskriften § 7-2.

11.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at barnet må gis informasjon om fengselsoppholdet i god tid forut for innsettelse. På denne måten ønsker utvalget å skape størst mulig forutsigbarhet for barnet og familien. Utvalget mener at kriminalomsorgen må utarbeide et

eget informasjonshefte hvor det framgår hvilke rettigheter barnet har under fengselsoppholdet. Informasjonsheftet bør videre inneholde informasjon om straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16. Denne informasjonen må gis på en måte som barnet forstår. Det bør også i dette heftet opplyses om at barnet og dets pårørende kan ringe til fengselet eller til regionadministrasjonen dersom de har spørsmål knyttet til soningen. Hvert fengsel som tar imot barn til straffegjennomføring, må sørge for at barnet får utdelt informasjonsheftet forut for soningsoppholdet. Der barnet blir overført direkte fra varetekt til soning, bør informasjon både gis under varetektsoppholdet og så snart rettskraftig dom foreligger.

Utvalgets forslag til ny § 10 a annet ledd innebærer at domfelte under 18 år i god tid forut for innsettelse skal informeres om rettigheter i forbindelse med soningsoppholdet, herunder om vilkår for soningsutsettelse, mulighet for å gjennomføre skole og arbeid i fengselet og øvrige tilbud som finnes. Informasjon skal gis både muntlig og skriftlig. I tilfeller der en ungdom under 18 år sitter i varetekt, skal slik informasjon gis der varetekten har hatt varighet ut over to uker.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om dette forslaget til endring i straffegjennomføringsloven. *Oppfølgingsteam Trondheim* støtter imidlertid utvalgets forslag om at barn skal gis informasjon om soningsoppholdet på forhånd.

11.1.4 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets syn om at domfelte mellom 15 og 18 år skal gis utfyllende informasjon om soningsoppholdet forut for soningen. En presisering av forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt på dette området kan bidra til en bedre straffegjennomføring for denne utsatte gruppen. Departementet mener imidlertid at dette ikke krever en lovendring. Dette fordi det etter departementets syn allerede påhviler kriminalomsorgen

en slik plikt. Videre vil en bestemmelse som nevnt bryte med lovens system.

I henhold til straffegjennomføringsloven § 7, gjelder forvaltningsloven med visse unntak.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 skjerpes i saker som innebærer inngripende myndighetsutøvelse. Det samme gjelder i saker hvor en part eller en med rettslig interesse er mindreårig. Informasjon om soningsoppholdet og domfeltes rettigheter og plikter må anses som en forutsetning for at hun eller han skal kunne vareta sitt tarv i forbindelse med soningen. I særlig grad gjelder dette for domfelte under 18 år. Det er således påkrevet at kriminalomsorgen sender ut nødvendig informasjon i god tid forut for innsettelse. Dersom dette ikke blir gjort, vil det kunne være å anse som et brudd på kriminalomsorgens veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd.

Til tross for at det vil kunne ha en sterk signaleffekt, er det etter departementets vurdering unødvendig med en presisering i en egen lovbestemmelse av kriminalomsorgens plikt til å informere unge domfelte om soningsforholdet forut for soningen. Lovtekniske hensyn tilsier det samme. Regelverket i kriminalomsorgen er bygget opp slik at straffegjennomføringsloven angir rammene for straffegjennomføringen. Loven gir anvisning på overordnede prinsipper, mens mer detaljerte og konkretiserende regler for selve behandlingen fremgår av tilhørende forskrift og retningslinjer. Presiseringen bør derfor skje i forskrift. Bestemmelsen foreslås etter dette inntatt i forskrift 19. mars 2010 nr. 408 om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff § 2 nytt sjette ledd.

For så vidt gjelder varetektsinnsatte mellom 15 og 18 år ser departementet ingen grunn til å vente med å informere og veilede innsatte til hun eller han har sittet i varetekt i to uker. Informasjonen bør i stedet gis umiddelbart til alle som settes i varetekt. Informasjonen bør gis av kriminalomsorgen ved innsettelse i fengsel. Denne bestemmelsen foreslås inntatt i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 til lov om straffegjennomføring § 4-1 nytt femte ledd.

Informasjon som nevnt må alltid formidles til domfelte på et språk han eller hun forstår. Aller helst bør det foreligge informasjonshefter på flere språk. Om nødvendig må tolk benyttes.

11.2 Prioritering av barn i soningskø - innsettelsesfrist

11.2.1 Gjeldende rett

Kriminalomsorgen skal innkalle domfelte til fullbyrding av fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff og gjennomføring av program fastsatt i medhold av straffeloven § 53 nr. 3 e, så snart som mulig etter at fullbyrdingsordre er mottatt fra påtalemyndigheten, jf. forskrift 19. mars 2010 nr. 408 om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff § 2. Etter forskriften § 3 annet punktum skal fullbyrdingen normalt påbegynnes innen 60 dager etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre.

11.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at der domfelte er under 18 år, skal tiden fra rettskraftig dom på ubetinget fengselsstraff til innsettelse ikke overstige to måneder, jf. forslag til ny § 10 a første ledd første punktum i straffegjennomføringsloven.

Utvalget påpeker at det er svært uheldig med lang ventetid mellom domfellelse og straffefullbyrding der domfelte er ung. Utvalget mener derfor at barn må prioriteres i soningskøen, og setter krav til maksimum to måneders saksbehandling før innsettelse. Det anbefales at reglene også gis anvendelse for domfelte inntil 23 år. Som begrunnelse for dette, viser utvalget til de mål som kriminalomsorgen selv har satt for denne gruppen.

11.2.3 Høringsinstansenes syn

De få som uttaler seg er positive til forslaget om å innføre en frist for iverksettelse av straffen. Dette gjelder *Barne- og likestillingsdepartementet, Politijuristene, Kriminalomsorgen region sør og Oslo kommune ved Barne- og familieetaten*. Det påpekes at lang ventetid mellom domfellelse og straffefullbyrding er uheldig der domfelte er ung og under vekst og utvikling. Det anføres at det er særlig viktig for barn at straffen er umiddelbar, både med tanke på straffens effekt og av hensyn til barnets integrering. Etter *Barne- og likestillingsdepartementets* vurdering bør regelen også gjelde for ungdom mellom 18 og 23 år. *Politijuristene* mener fristen bør være kortere enn foreslått av utvalget, nærmere bestemt én måned fra rettskraftig dom på ubetinget fengselsstraff til innsettelse.

11.2.4 Departementets vurdering

Utvalget fremla sitt forslag om lovendring før forskrift 19. mars 2010 nr. 408 om innkalling og utsettelse ved fullbyrding trådte i kraft. Spørsmålet var således ikke regulert verken i lov eller forskrift på tidspunktet for fremleggelsen av NOU 2008: 15. I henhold til dagens regelverk er utgangspunktet at soning skal påbegynnes innen 60 dager etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre, jf. begrepet "normalt" i forskriften § 3 annet punktum. Denne målsettingen blir imidlertid ikke alltid oppnådd. Departementet er enig med utvalget i at domfelte under 18 år må prioriteres i soningskøen, og at det bør sikres at de ikke venter i mer enn to måneder på innsettelse etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre.

Nærhet i tid mellom den straffbare handlingen, dommen og fullbyrdelsen er viktig i alle straffesaker, men særlig viktig for unge lovbrøyttere. Det er hensiktsmessig at soningen iverksettes så raskt som mulig etter domsavsigelse, slik at ungdommen ikke mister av syne sammenhengen mellom den straffbare handlingen og reaksjonen. Usikkerhet rundt tidspunktet for iverksettelsen av soningen vil dessuten være uheldig med tanke på skolegang mv. Hensynet til utdanning er spesielt viktig for denne gruppen. Dette gjelder i stor grad også unge lovbrøyttere over 18 år. I likhet med utvalget mener derfor departementet at også domfelte mellom 18 og 23 år bør prioriteres i soningskøen så langt det er mulig.

Departementet deler også utvalgets syn når det gjelder utsatt soning. Det kan være forhold som tilsier at soningen bør utsettes, og i så tilfelle må det foretas en avveining mellom hensynet til at domfelte skal sone straffen kort tid etter domfellelse og til at domfelte har behov for å avslutte utdanning mv. utenfor fengselet. Det vil også ha betydning for vurderingen hvilke tilbud som finnes i det respektive fengsel.

Departementet har vurdert om fristen bør gjøres kortere enn to måneder for domfelte under 18 år, men har funnet det hensiktsmessig å beholde den opprinnelige fristen. Fengselsstraff skal være en siste utvei og alle andre alternativer skal være forsøkt først. På denne bakgrunn foreslås det at kriminalomsorgen alltid skal vurdere om domfelte under 18 år kan gjennomføre straffen utenfor fengsel. En slik vurdering tar normalt noe tid. Dersom det settes en kort tidsfrist for iverksettelse av soningen, vil dette kunne medføre at det ikke er rom for å foreta påkrevde vurderinger. Dette vil i sin tur kunne føre til at flere barn enn nødvendig vil måtte sone i fengsel. Da det er et

mål at færrest mulig barn skal sone i fengsel, vil det være utilrådelig å innføre frister som kan føre til det motsatte.

Ettersom det allerede eksisterer en forskrift på området, finner departementet det naturlig å ta bestemmelsen inn i forskrifts form. Det generelle utgangspunktet er at innsettelse skal skje innen 60 dager etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre. Departementet mener at dette bør være en maksimumsfrist når det gjelder barn. Departementet anser det hensiktsmessig å benytte den samme fristberegningen i bestemmelsen for domfelte under 18 år. Tiden fra dommen ble rettskraftig til innsettelse blir uansett ikke neverdig lenger enn to måneder. Etter dette foreslås det at domfelte under 18 år skal innsettes snarest mulig og senest innen 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt fullbyrdingsordre. Videre foreslås det at domfelte over 18 år, men under 23 år, skal prioriteres i soningskøen så langt det er mulig.

11.3 Avgjørelsesmyndighet

11.3.1 Gjeldende rett

I henhold til straffegjennomføringsloven § 6 første ledd, treffes avgjørelser etter denne loven som hovedregel av lokalt nivå. Det følger imidlertid av bestemmelsens annet ledd at regionalt nivå treffer enkelte avgjørelser. Dette gjelder innsettelse i fengsel etter § 11, soning med elektronisk kontroll etter § 16 annet ledd, fortsatt utelukkelse fra fellesskapet etter § 37 fjerde ledd og beslutning om utelukkelse etter § 37 syvende ledd tredje punktum. Det samme gjelder bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer etter § 38 tredje ledd, bruk av sikkerhetscelle som overstiger tre døgn etter § 38 fjerde ledd, annen gangs brudd på prøveløslatelsesvilkår i perioden med møteplikt for kriminalomsorgen etter § 44 annet ledd, samt gjentatt brudd ved soning av samfunnsstraff etter § 58 annet ledd.

Når den domfelte er idømt fengselsstraff på mer enn ti år, idømt en strafferettslig særreaksjon eller forvaring eller er innsatt i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, treffer regionalt nivå også avgjørelse etter §§ 12 til 16, 20, 33, 35, 36 og 42 til 44.

11.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at myndigheten til å treffe avgjørelser om straffegjennomføringen der domfelte er under 18 år i stor grad overføres til regionalt nivå.

Utvalget mener at regionalt nivå, på samme måte som for enkelte andre særskilte grupper, bør fatte beslutninger om gjennomføring av straff i institusjon eller sykehus etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 13, om overføring til andre gjennomføringsformer etter straffegjennomføringsloven §§ 14, 15 og 16, om frigang etter straffegjennomføringsloven § 20, om permisjon etter straffegjennomføringsloven §§ 33 og 36, om straffavbrudd etter straffegjennomføringsloven §§ 35 til 36 og om løslatelse etter straffegjennomføringsloven §§ 42 til 44. På denne måten vil det også unngås at de ansatte i enhetene tilpasset unge innsatte får en uheldig dobbeltrolle ved at de både skal tilrettelegge for og gjennomføre motivasjons- og forandringsarbeid, og samtidig treffe avgjørelser i viktige straffegjennomføringsspørsmål.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

Kriminalomsorgen region sør ser ikke behov for å plassere avgjørelsesmyndigheten til regionalt nivå dersom det opprettes egne enheter for de yngste innsatte. Det pekes på at det i så fall vil bli opparbeidet tilstrekkelig kompetanse lokalt. Dersom det ikke opprettes slike enheter støtter regionen utvalgets forslag.

Ringerike fengsel er ikke enig i at avgjørelsesmyndigheten bør legges til regionalt nivå. Driftsenhetene på lokalt nivå er av ulik størrelse, og kvaliteten på saksbehandlerkompetansen varierer, uttales det. Avstanden mellom formell beslutningstaker på lokalt nivå og den enkelte innsatte vil kunne variere. Det er imidlertid grunn til å anta at avgjørelser som nevnt i § 6 under enhver omstendighet ikke bør delegeres til betjent eller første betjent-nivå.

Berg fengsel er heller ikke av den oppfatning at regionalt nivå bør ha avgjørelsesmyndighet i andre saker enn de som allerede er beskrevet i straffegjennomføringsloven. Fengselet begrunner dette med at det er snakk om et lite omfang av saker, samt at det vil øke saksbehandlingstiden å flytte avgjørelsesmyndigheten til regionalt nivå. Fengselet tror ikke at dobbeltrollen i disse sakene er større enn for andre enkeltsaker i enhetene, og uttaler videre at fengselets kjennskap til innsatte, samt erfaringen med generell saksbehandling i fengselet bør være tilstrekkelig. Viktigheten av at fengslene får opplæring i de regler og lovverk som gjelder barn i fengsel, for på den måten kunne veilede og informere barn og pårørende om deres rettigheter, understrekes. Fengselet mener at det bør oppnevnes egne kontaktpersoner eller rådgi-

vere i regionene som fengslene kan benytte seg av.

Kriminalomsorgen region nordøst mener også at avgjørelsesmyndigheten bør beholdes på lokalt nivå. Regionalt nivå vil likevel være ansvarlig for at fengslene tilføres kompetanse og utvikler gode rutiner og en fast praksis overfor barn i fengsel. Fengslene i regionen som har uttalt seg, er enige i at overføring av avgjørelsesmyndigheten til regionalt nivå vil være en mer tungvint løsning. For denne målgruppen må tiltak skje raskt uten opphold, og avgjørelsene bør derfor treffes så nær barnet som mulig. Regionen uttaler at dobbeltrollen som utvalget viser til, vil fengslene, og særlig de enhetene som er tilpasset unge innsatte, ha en god kompetanse på. Videre påpekes det at kriminalomsorgens hovedmålsetting er todelt, og alt arbeid i fengsel balanseres rundt dobbeltrollen målsettingen medfører. Dette vil således ikke innebære noen ny utfordring. Ved etableringen av egne enheter tilpasset barn tiltenkes en tilføring av barnevernsfaglig- og sosialfaglig kompetanse, noe som ytterligere vil kunne ivareta barnets behov. Regionen antar således at fengslene og de nye enhetene som opprettes vil ha best kunnskap om lokale forhold og ungdommens behov. Regionens foreslår imidlertid at fengslene og de nye tilpassede enhetene for barn under 18 år rapporterer til regionalt nivå når det treffes avgjørelser om straffegjennomføringen. Regionalt nivå kan på denne bakgrunn ha en kvalitetskontroll på innhold og bedre ivareta en lik praksis.

11.3.4 Departementets vurdering

Utvalgets forslag er begrunnet ut fra to hensyn. Utvalget mener for det første at fagpersonene i de særskilte enhetene tilpasset unge innsatte får en uheldig dobbeltrolle dersom de også må treffe vedtak. For det andre er det på dette området særlig viktig å få til en enhetlig praksis. En måte å sikre dette på, kan være å løfte beslutningsmyndighet til regionalt nivå. Å løfte beslutningsnivået i saker som berører unge innsatte under 18 år, vil videre understreke viktigheten av avgjørelser som berører disse og markere denne gruppens prioritet. Dette er tidligere gjort for andre særskilte grupper av domfelte, så som forvaringsdømte, jf. straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd annet punktum. Likevel mener departementet, i likhet med høringsinstansene, at en slik ordning vil være uhensiktsmessig og dertil bryte med lovens system.

Departementet ser at dilemmaet utvalget peker på til tider kan være reelt. En variant av det

samme dilemmaet gjenfinnes under gjennomføring av forvaringsstraffen, hvor innsatte ofte uttrykker skepsis til en anstalt som både skal hjelpe/behandle og også fatte vedtak som kan være negative. På den annen side har kriminalomsorgens hovedmål alltid vært todelt mellom sikkerhet og kontroll på den ene siden, og tilrettelegging for atferdsendring og tilbakeføring til samfunnet på den andre siden, jf. formålsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 2 og innholdsbestemmelsen i § 3.

I motsetning til regionalt nivå, vil de særskilte enhetene tilpasset domfelte under 18 år inneha særlig fagkunnskap og samtidig ha nærhet til og kunnskap om den innsatte. Etter departementets syn er det således hensiktsmessig at de særskilte enhetene tilpasset unge har beslutningsmyndighet med regionalt nivå som klageinstans. Dersom regionalt nivå skal treffe avgjørelser som første instans, ville dette i tillegg ha medført lengre saksbehandlingstid. Departementet mener dette vil være svært uheldig.

Regionalt nivå har som overordnet nivå ansvar for å få oversikt over praksis også utover de saker som bringes inn som klager til regionen. For å sikre at dette ansvaret blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, samt for å bidra til en ensartet praksis, bør det, etter departementets syn, sendes kopi av alle avgjørelser gjeldende innsatte under 18 år til regionene. Dette vil også kunne fungere som en sikkerhetsforanstaltning i de tilfeller innsatte under 18 år eventuelt skulle sitte i andre fengsler enn i de særskilte enhetene. Ordinære fengsler vil ikke besitte den samme kompetanse og erfaring som ungdomsenhetene, og det vil således kunne være hensiktsmessig med en slik ordning.

På denne bakgrunn går departementet imot utvalgets forslag til endring av straffegjennomføringsloven § 6 nytt tredje ledd. I stedet foreslås det at det innføres en rapporteringsplikt som innebærer at det skal sendes kopi av alle avgjørelser etter straffegjennomføringsloven som gjelder innsatte under 18 år til regionalt nivå.

11.4 Plassering i fengsel med lavere sikkerhetsnivå

11.4.1 Gjeldende rett

Det er kriminalomsorgen som bestemmer når og hvordan fengselsstraff fastsatt av domstolen skal gjennomføres. Under gitte forutsetninger kan kriminalomsorgen herunder bestemme at også ubetinget fengselsstraff kan gjennomføres utenfor

fengsel. Straffegjennomføringsloven § 10 oppstiller gjennomføringsformer for fengselsstraff, forvaring og andre strafferettslige reaksjoner. Etter denne bestemmelsen kan en fengselsstraff gjennomføres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå (lukket fengsel), i fengsel med lavere sikkerhetsnivå (åpent fengsel), i overgangsbolig, ved heldøgnsopphold i institusjon eller sykehus etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 13, utenfor fengsel med særlige vilkår etter straffegjennomføringsloven § 16 eller som prøveløslatt med vilkår etter straffegjennomføringsloven § 43. Dersom spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevet, kan domfelte settes inn i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå etter § 10 annet ledd, jf. straffegjennomføringsloven § 11 annet ledd, jf. § 10 annet ledd. Dette er imidlertid en ordning som bare benyttes unntaksvis.

Hovedregelen for valg av gjennomføringsform er at domfelte skal plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, jf. straffegjennomføringsloven § 11 første ledd. Dersom domfelte er idømt en fengselsstraff på mindre enn to år, skal kriminalomsorgen imidlertid vurdere om domfelte skal settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, jf. § 11 fjerde ledd første punktum. Direkte innsettelse kan i særlige tilfelle også skje der domfelte er idømt en lengre fengselsstraff enn to år, jf. § 11 fjerde ledd tredje punktum. Dette kan for eksempel omfatte unge domfelte, dersom rehabiliteringshensyn gjør seg sterkt gjeldende, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 3.3.

11.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget mener alle domfelte under 18 år skal vurderes for straffegjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller innsettelse i overgangsbolig, også i saker hvor dommen er på *mer* enn to år. Ved å benytte slike soningsformer kan en dempe belastningen ved en ubetinget fengselsstraff, samtidig som de ulike soningsformene åpner for en progresjonsrettet soning. Begge deler gjør det ønskelig å tilrettelegge for slik soning der den domfelte er under 18 år.

Dersom dette er aktuelt, vil det i seg selv kunne medvirke til at færre unge plasseres i fengsel og redusere den belastning som en fengselsstraff innebærer. Nytt femte ledd innfører derfor en plikt til å vurdere om slik soning er aktuelt i den konkrete sak. På denne måten sikres en enhetlig saksbehandling der alle unge skal gis tilsvarende mulighet til straffegjennomføring i åpent fengsel eller i overgangsbolig.

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter forslaget til endring av straffegjennomføringsloven § 11 om at alle barn skal vurderes for innsettelse i åpen anstalt eller overgangsbolig. Barn bør etter Advokatforeningens syn så langt som mulig sone i fengsler med lavt sikkerhetsnivå.

Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund er enig i at dersom barn skal innsettes i fengsel er det riktig å benytte den mildeste soningsformen. Forbundet peker imidlertid på at det er viktig å være oppmerksom på at det er begrensede muligheter til å følge opp og ivareta den enkeltes behov i de store, åpne fengslene (Ilseng, Sandeid, Verdal, Hof og Trøgstad). Det vises i denne forbindelse til at antallet innsatte er stort og at det er relativt få ansatte. Forbundet mener at det i et slikt miljø er fare for uheldig påvirkning av unge innsatte. Det vil kunne slå uheldig ut dersom det kun legges vekt på sikkerhetsgradering av enheten ved vurdering av hva som er "mildste soningsform".

Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Oppfølgingsteam Trondheim støtter utvalgets forslag om at det lovfestes at barnet skal innsettes i den mildeste soningsformen det er sikkerhetsmessig forsvarlig å benytte.

Barneombudet uttaler på generelt grunnlag at barn aldri skal sone under mer restriktive forhold enn det som er absolutt nødvendig. Videre peker Barneombudet på at målet må være å lage løsninger som er individuelt tilpasset den enkelte ungdom.

11.4.4 Departementets vurdering

Det følger allerede av dagens regelverk, straffegjennomføringsloven § 11 fjerde ledd, at kriminalomsorgen skal vurdere direkte innsettelse på lavere sikkerhetsnivå når domfelte er idømt fengselsstraff på mindre enn to år. Også hvor domfelte er idømt en fengselsstraff som er lenger enn to år, kan direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå skje i særlige tilfeller, jf. bestemmelsens tredje ledd. Dette kan for eksempel gjelde for unge domfelte dersom rehabiliteringshensyn gjør seg sterkt gjeldende, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven punkt 3.3. Departementet finner utvalgets forslag å være en naturlig videreutvikling av gjeldende praksis.

Ved vurderingen av om en mildere soningsform kan benyttes i den enkelte sak, vil hensynet til straffens formål, en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring og den alminnelige rettsoppfatning spille inn, jf. forskrift til straffegen-

nomføringsloven § 3-4 andre ledd. All den tid det dreier seg om domfelte under 18 år, vil hensynet til den alminnelige rettsoppfatning ha begrenset gjennomslagskraft. Videre må også hensynet til straffens formål tolkes i lys av at en står overfor et barn. I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2010 side 1313 ble det slått fast at tyngdepunktet i avveinngen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn forskyves der domfelte er under 18 år på handlingstidspunktet, og at hensynet til barnets beste trer i forgrunnen.

Departementet deler Barneombudets syn på at barn ikke skal sone under mer restriktive forhold enn det som er absolutt nødvendig. Det brede spekteret av ulike soningsformer straffegjennomføringsloven § 10 gir anvisning på, bør vurderes og benyttes i særlig grad overfor domfelte under 18 år. Dette slik at straffegjennomføringen i størst mulig grad skreddersys til barnets beste.

Departementet foreslår etter dette å lovfeste en plikt til å vurdere soning i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller innsettelse i overgangsbolig, når domfelte er under 18 år, uavhengig av hvor lang straff som er idømt.

11.5 Soning utenfor fengsel - eventuelt med elektronisk kontroll

11.5.1 Gjeldende rett

Dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 16 beslutte at domfelte kan gjennomføre siste del av straffen utenfor fengsel. Etter bestemmelsens første ledd første punktum, er det i så fall et vilkår at domfelte har sonet halvparten av straffen. I henhold til tredje ledd første punktum er det en forutsetning for gjennomføring av straff utenfor fengsel at den domfelte har fast bopel og er sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. I tillegg skal domfelte unnlate å bruke rusmidler. Kriminalomsorgen kan i tillegg til de lovfestede grunnvilkårene som er omtalt ovenfor, fastsette særvilkår for gjennomføringen. Eksempler på slike vilkår er opplistet i straffegjennomføringsloven § 16 fjerde ledd.

Etter straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd kan elektronisk kontroll benyttes der den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Det er således

adgang til å benytte elektronisk kontroll både ved kortere fengselsstraffer, der idømt fengselsstraff er fire måneder eller mindre, og som en utslusningsmetode ved lengre fengselsstraffer, der resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er fire måneder eller mindre.

Mens målgruppen etter § 16 første ledd begrenses til de tilfellene hvor det vil være "hensiktsmessig for å sikre en særlig positiv utvikling", gjelder § 16 annet ledd de tilfeller hvor det anses "hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling". Dette betyr at det kreves mindre når det gjelder den utvikling domfelte har vist under straffegjennomføringen for å innvilge soning etter § 16 annet ledd enn etter første ledd. I motsetning til § 16 første ledd kreves det ikke en allerede etablert positiv utvikling, så lenge overføringen anses hensiktsmessig for en fremtidig positiv utvikling. Videre bør straffegjennomføring med elektronisk kontroll totalt sett fremstå som egnet med tanke på muligheter for å leve et liv uten kriminalitet.

Forsøksordning med elektronisk kontroll ble innført som en ny straffegjennomføringsform ved lov av 29. juni 2007 nr. 84. Loven trådte i kraft 1. august 2008. Det er i forarbeidene særlig fremhevet at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan være et godt tilbud til unge lovbrøyttere og førstegangssonere, blant annet for å motvirke mulige skadelige virkninger av et fengselsopphold.

11.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at kriminalomsorgen, i saker der domfelte er under 18 år, alltid skal vurdere om vilkårene for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt, når halvdel av straffetiden er gjennomført, jf. lovforslaget § 16 første ledd nytt annet punktum.

Utvalget har ingen konkrete forslag til økt bruk av elektronisk kontroll overfor unge domfelte.

11.5.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene er positive til overføring til straffegjennomføring utenfor fengslet, nærmere bestemt *Kriminalomsorgen region nord*, *Redd Barna*, *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund*, *Fellesorganisasjonen FO*, *Foreningen for fangers pårørende* og *NOVA*. De tre sistnevnte instansene mener at slik overføring bør vurderes allerede fra første dag, ikke først når halve straffen er sonet. *Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund* mener på prinsipielt grunnlag at barn ikke skal sitte i feng-

sel, og at unge innsatte bør prioriteres til straffegjennomføring i hjemmet med eller uten elektronisk kontroll.

Barne- og likestillingsdepartementet er enig i utvalgets forslag om at kriminalomsorgen skal pålegges å vurdere andre soningsformer enn fengsel der innsatte er under 18 år, og at en slik vurdering skal skje når halvdelen av straffen er gjennomført. En overgang til friere gjennomføringsformer må imidlertid ikke føre til behandlingsbrudd, og en må sikre at igangsatte behandlingstiltak og relevant kompetanse følger ungdommen.

Barneombudet fremmer i sin høringsuttalelse forslag om å pålegge kriminalomsorgen en plikt til å vurdere alternativ soning allerede fra starten av soningen og ikke bare som et progresjonsalternativ. Barneombudet viser til at straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16 åpner opp for mange muligheter til alternativ soning, og peker på at det er viktig at det legges til rette for at man kan benytte ulike typer institusjoner – alt ettersom hva som vil være til ungdommens beste.

Advokatforeningen foreslår at det i størst mulig utstrekning legges opp til alternativer til fengsel for barn. Foreningen mener at det, foruten økt bruk av familieråd, konfliktråd og aktiv bruk av overføring etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16, bør legges opp til mer midlertidige løsninger som skreddersys i barnets hjemmemiljø, i stedet for permanente fengselsplasser. Foreningen stiller seg kritisk til utvalgets forslag om at overføring etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16 først kan skje når halve straffen er gjennomført. Etter Advokatforeningens syn, tilsier både saksbehandlingstid, korte straffer og hensynet til barnets beste at slik overføring kan og bør skje fra dag én.

11.5.4 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om at kriminalomsorgen alltid skal vurdere om vilkårene for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt, når halvdel av straffetiden er gjennomført. En slik plikt til vurdering av overføring til straff utenfor fengsel vil forhåpentlig bidra til at domfelte under 18 år ikke soner under strengere regime enn det som er påkrevet.

I likhet med flere av høringsinstansene, vil departementet imidlertid gå lenger enn det utvalget legger opp til. I tråd med regjeringens målsetting om at barn ikke skal sitte i fengsel uten at det er strengt nødvendig, ønsker departementet å lov-

feste en plikt til å vurdere straffegjennomføring med elektronisk kontroll når domfelte er under 18 år. Denne plikten skal gjelde uavhengig av straffens lengde og hvor lenge det er igjen til forventet løslatelse. Dette innebærer at for domfelte under 18 år skal elektronisk kontroll *alltid* vurderes, selv om fengselsstraffen er på mer enn fire måneder eller det er mer enn fire måneder igjen å sone. Vurderingsplikten vil gjelde kontinuerlig, både ved innsettelse og senere under soningsforløpet, der elektronisk kontroll vil kunne være et progresjonsalternativ. Hvordan det er mest hensiktsmessig å gjennomføre dette i praksis, overlates til kriminalomsorgen. Nærmere regulering av selve gjennomføringen bør skje i forskrift.

Det kan bemerkes at soning med elektronisk kontroll ikke er uproblematisk. Soning med elektronisk kontroll over tid er svært belastende og risikoen for brudd øker med soningsperiodens lengde. Tett oppfølging av domfelte er en forutsetning. Dette gjelder sannsynligvis i enda større grad for yngre domfelte. Hvorvidt det er hensiktsmessig å sone med elektronisk kontroll lengre enn fire måneder, er ikke ferdig utredet, og vil videre variere med individuelle forhold. Flere av de nordiske landene har imidlertid åpnet for at soning med elektronisk kontroll skal kunne benyttes også i lengre perioder. I mange tilfeller vil elektronisk kontroll kunne være det avgjørende momentet for hvorvidt soning i fengsel kan unngås eller ikke. Departementets intensjon er å holde dørene åpne for ulike løsninger for domfelte under 18 år, i tråd med det som er sagt i forarbeidene. På bakgrunn av de positive erfaringene man har med elektronisk kontroll, sammen med målsetningen om at barn ikke skal sitte i fengsel uten at det er strengt nødvendig, ønsker departementet å tilrettelegge for utstrakt bruk av denne soningsformen for domfelte under 18 år.

11.6 Barns særlige behov - straffegjennomføring i egne enheter

11.6.1 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at barn har særlige behov som må ivaretas ved gjennomføringen av et fengselsopphold. Dette gjør at det er behov for enkelte lovendringer som særlig ivaretar barnas behov i straffegjennomføringen.

Utvalget foreslår at barn som soner fengselsstraff, bør tilbys å sone i egne enheter tilpasset barns særlige behov. Små og oversiktlige enheter

med stor grad av personaltetthet gjør det mulig å møte de unges særlige behov, redusere faren for negativ smitteeffekt, og muliggjøre bedre konflikthåndtering. Kriminalomsorgen skal gis ansvaret for enhetene.

Utvalget foreslår at det etableres én slik enhet med seks plasser i hver av kriminalomsorgens seks regioner. Utvalget påpeker at ved å etablere kun én enhet i hver region, risikerer man at enkelte av de unge innsatte må sone langt unna hjemstedet sitt. Dette strider imot prinsippet om at den innsatte skal sone nærmest mulig hjemstedet. Utvalget mener imidlertid at det er så viktig å tilby barn et faglig godt tilbud, og slik bedre soningsforholdene for barn i fengsel, at nærhetsprinsippet må vike. Hovedregelen må derfor etter utvalgets vurdering være at soning skal skje i regionens enhet tilpasset unge innsatte.

Enheter skal i første rekke prioritere barn som gjennomfører straff. Det påpekes at det kan være problematisk å plassere barn som soner en fengselsdom og barn som er varetektsfengslet, i samme enhet. Utvalget mener likevel at en ikke bør avskjære denne muligheten for barn i varetekt uten at det er prøvd. Dersom dette anses sikkerhetsmessig forsvarlig. Utvalget ser imidlertid at det ikke kan la seg gjøre å sikre at barn alltid skal kunne utholde varetekten i regionens enhet. I saker med flere gjerningspersoner under 18 år kan det være nødvendig å plassere disse i ulike fengsler. Utvalget vil likevel understreke at kriminalomsorgen som hovedregel skal forsøke plassering i denne enheten dersom barnet selv ønsker det.

Etter utvalgets oppfatning bør det åpnes for at også ungdom mellom 18 og 23 år kan plasseres i enhetene. I tillegg finner utvalget at det kan være både hensiktsmessig og nødvendig at det åpnes opp for å vurdere om enkelte utvalgte voksne domfelte kan sone sammen med de yngste. Utvalget antar at dersom enheten også tar i mot voksne innsatte som man mener ikke har en negativ effekt på barna, vil dette kunne bidra til å stabilisere og fremme et godt lærings- og forandringsmiljø i enheten.

Utvalget presiserer at forslaget om å opprette egne enheter med ansvar for de unge innsatte, *ikke* er et forslag om å gjeninnføre ungdomsfengsel i Norge. Utvalget mener at erfaringene fra særreaksjonen "ungdomsfengsel" i Norge, fra "sluten ungdomsvård" i Sverige, og fra "ungdomssanktionen" i Danmark, viser at en slik løsning verken er hensiktsmessig eller ønskelig.

11.6.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om dette slutter seg til utvalgets forslag om at det etableres egne enheter tilpasset unge under 18 år, og mener at barn bør gis et tilbud om å utholde også varetekt i de foreslåtte enhetene.

Riksadvokaten er enig i at det må stilles ekstra krav til innholdet i straffegjennomføringen når den innsatte er under 18 år. Riksadvokaten mener imidlertid at utvalget i for liten grad tar hensyn til individuelle behov, og påpeker at det for noen barn kan være en bedre løsning å gjennomføre varetekt og dom nær hjemstedet.

Flere høringsinstanser viser til at seks enheter vil utgjøre et for stort antall plasser sammenlignet med behovet, og uttrykker bekymring for at dette kan føre til en utvidelse av antallet barn som settes i fengsel, både i varetekt og på dom.

Barneombudet frykter at domstolen og kriminalomsorgen vil benytte dette tilbudet i stedet for å tenke kreativt rundt hva som kan være den beste løsningen for det enkelte barnet. Barneombudet påpeker videre at det er uheldig at enhetene vil ligge langt fra der barnet bor.

Etter *Barne- og likestillingsdepartementets* vurdering bør to enheter tilrettelagt for barn med til sammen 10 plasser være tilstrekkelig på landsbasis.

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) viser til det lave antallet barn som til en hver tid sitter i norske fengsler, og peker på at det kan bli stor gjennomtrekk i en slik enhet, der noen få vil sone lenge og mange vil forsvinne relativt fort. Samlet vil dette kunne ha negativ betydning for sonings- og læringsmiljøet i avdelingen. KRUS er likeledes bekymret for at det vil være stor risiko for negativ smitteeffekt dersom disse plasseres sammen med ungdommer med mer alvorlig problematferd.

Flere av høringsinstansene er skeptiske til utvalgets forslag om at også ungdom mellom 18 og 23 år kan plasseres i disse enhetene. Mange er også svært skeptiske til at enkelte utvalgte voksne domfelte kan plasseres sammen med de yngste. Blant andre er *Barneombudet* meget kritisk til at ungdom under 18 år skal kunne plasseres sammen med voksne, uansett alder, og mener utvalgets aldersvurderinger er konvensjonsstridige.

Kriminalomsorgen region sørvest støtter imidlertid utvalgets forslag om at egne enheter ikke bare skal være for barn. De mener at en sammensettning av barn og utvalgte voksne kan ha en stabiliserende og positiv effekt i seg selv.

11.6.3 Departementets vurdering

Regjeringens overordnede mål er at barn ikke skal sitte i fengsel. Alternative reaksjonsformer skal benyttes så langt dette er mulig, slik at fengsel kun benyttes som en siste utvei.

Departementet støtter utvalgets forslag om at dersom barn skal sone fengselsstraff, skal de i utgangspunktet tilbys å gjennomføre straffen i egne ungdomsenheter tilrettelagt for barn. Kriminalomsorgen bør gis ansvaret for disse.

Departementet er imidlertid ikke enig i forslaget om at det etableres én slik ungdomsenhet i hver region, altså seks enheter med seks plasser hver. Dette vil utgjøre et langt høyere antall plasser enn hva det er behov for i dag. I 2010 satt det i gjennomsnitt ca. ti barn i fengsel hver dag, inkludert både varetekts- og domsinnsatte. Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene i at seks enheter vil utgjøre et for stort antall plasser i forhold til behovet, og at dette kan føre til en utvidelse av antall barn som settes i fengsel, både i varetekt og på dom. Med 36 tilrettelagte plasser, er det en fare for at påtalemyndighet og domstol i mindre grad vurderer alternativer til fengsling.

For at etableringen av ungdomsenhetene ikke skal føre til at flere barn plasseres i fengsel, vil departementet begrense den samlede kapasiteten til ti plasser fordelt på to enheter i en prøveperiode. Et prøveprosjekt er igangsatt, med fire plasser i drift i Bergen og seks plasser planlagt på Østlandet. Arbeidet skal følge- og sluttevalueres.

Det vil kunne tenkes situasjoner der det ikke er mulig eller ønskelig at barnet plasseres i ungdomsenhet. For eksempel kan dette være tilfelle hvor en større gjeng begår en rekke alvorlige lovbrudd, og der kapasiteten i ungdomsenhetene sprenges, eller der det er i barnets interesse å sone et annet sted. Departementet vil påpeke at barnets særlige behov skal ivaretas også i disse tilfellene, jf. kapittel 11.7.

Departementet støtter utvalget i at ungdomsenhetene bør kunne ta imot både doms- og varetektsinnsatte, under forutsetning av at enhetene organiseres slik at doms- og varetektsinnsatte kan skilles.

Etter departementets mening bør tilbudet i ungdomsenhetene som hovedregel avsluttes ved fylte 18 år. Der domfelte ble innsatt kort tid før fylte 18 år, vil det likevel kunne være hensiktsmessig med en overgangsfase, slik at vedkommende kan bli værende på enheten inntil seks måneder etter nådd myndighetsalder. Departementet er av den klare oppfatning at det ikke bør åpnes for at eldre ungdom mellom 18 og 23 år også skal kunne

plasseres i enhetene. Departementet stiller seg videre negativ til forslaget om at det åpnes for at eldre voksne skal kunne plasseres i enhetene. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav c, at barn i fengsel skal holdes adskilt fra voksne innsatte med mindre det motsatte er til barnets beste. Også barnefaglige betraktninger tilsier dette. De aller fleste av høringsinstansene har også gitt klare anbefalinger om det samme.

11.7 Tverretatlig team

11.7.1 Utvalgets forslag

For at barnets behov skal ivaretas best mulig under soningsoppholdet, mener utvalget at det er viktig å sikre flerfaglig kunnskap og kompetanse som drar i samme rehabiliterende retning. Utvalget mener derfor at det i hver regions enhet for unge domfelte skal opprettes et flerfaglig team. Det bør som et minimum bestå av en barneverns- pedagog samt én ansatt med god kompetanse i miljøterapeutisk arbeid.

Teamet skal på bakgrunn av kartlegging av den unges problematikk og hjelpebehov bistå ved de problemområder som er avdekket. Det skal sørge for at den domfelte får hjelp og tiltak tilpasset sine behov mens vedkommende soner fengselsdommen, samtidig som teamet skal arbeide for å tilrettelegge for en planlagt oppfølging etter løslatelse. En viktig del av det flerfaglige teamets arbeidsoppgave vil være å motivere den unge til innsats på de ulike områdene og særlig med å forberede tiden etter løslatelse.

De ansatte i enheten som skal arbeide med domfelte under 18 år, bør, etter utvalgets vurdering, arbeide etter miljøterapeutiske prinsipper. Etter utvalgets mening bør alle ansatte som arbeider med domfelte under 18 år, ha minst toårig utdanning fra Kriminalomsorgens utdanningscenter eller annen særskilt kompetanse. Utvalget mener at det særlig er aktuelt å ansette folk med særskilt kompetanse innen miljøterapeutisk arbeid. I tillegg mener utvalget at det flerfaglige teamet må ha et ansvar for å se til at arbeidet i enheten bygger på miljøterapeutisk metode.

11.7.2 Høringsinstansenes syn

De av høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget er enig i at det opprettes en form for flerfaglig team.

Barne- og likestillingsdepartementet er enig i forslaget om et flerfaglig team, men mener at det

vesentlige er at de ansatte har kunnskap og kompetanse om effektive behandlingsmetoder rettet mot barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Barne- og likestillingsdepartementet påpeker at det er flere yrkesgrupper som kan inneha slik kompetanse, og ikke nødvendigvis en barneverns- pedagog. Barne- og likestillingsdepartementet mener det kan være hensiktsmessig at kriminalomsorgen selv bygger opp denne type kompetanse, eksempelvis i samarbeid med Bufetat og Barne- og likestillingsdepartementet. Et team med spesialkompetanse foreslås opprettet og til- lagt ansvar for utredning og utvikling av tiltak i de to enhetene. Teamet bør være tverrfaglig og bestå av representanter for kriminalomsorg, psykisk helsevern og barnevern.

Kriminalomsorgen region nordøst anser flerfaglige team som en forutsetning ved opprettelse av egne enheter for barn under 18 år, og støtter at dette lovfestes. Regionen påpeker at fengselsbetjenter ikke er særskilt utdannet til å håndtere barn og ungdom. Fengselsbetjenter har imidlertid god erfaring og kompetanse til å håndtere innsatte som er utagerende. Forskning viser at fengselsbetjenter heller underbruker makt, og gjennom gode sosiale løsninger kan gjennomføre både sikring av og relasjonsbygging til vanskelige personer uten å måtte benytte tvangsmidler. Det er derfor viktig at både fengselsfaglig og barnevernsfaglig kompetanse ivaretas. I tillegg til den tverrfaglige kompetansen i førstelinjen og tilknytning av psykologisk og helsefaglig kompetanse, vil det være behov for fagutvikling og veiledning gjennom aktuelle kompetansesentre og faginstanser.

Barneombudet ønsker at det opprettes et sentralt team som kan bistå i å finne fram til hva som vil være et godt tiltak, og veilede lokale krefter i etableringen og gjennomføringen. Dette teamet vil også kunne bistå institusjoner og tiltak som har ungdom på soning, jf. straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16.

11.7.3 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i utgangspunktet til utvalgets forslag om opprettelse av et tverrfaglig team, men understreker at teamet må være *tverretatlig* for å sikre deltagelse fra de ulike etatene, ikke bare ha ulik fagbakgrunn. Departementet foreslår at det etableres et tverretatlig team i hver av de to ungdomsenhetene som skal påse en flerfaglig tilnærming til barnas behov og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring.

Det er under etablering et tverretatlig team tilknyttet Ungdomsenheten i Bergen. Helse- og omsorgsdepartementet finansierer i dag en psykologstilling ved enheten. Denne psykologen er ansatt i Helse Bergen, men har arbeidssted i Ungdomsenheten. I en prøveperiode på to år skal også en ansatt i Bufetat inngå i teamet ved ungdomsenheten. Det arbeides også med å se på hvordan utdanningsmyndighetene mest hensiktsmessig kan inkluderes i et slikt tverretatlig team. Basert på erfaringer fra teamet tilknyttet Ungdomsenheten i Bergen, vil det vurderes hva som er den mest hensiktsmessige organisering og sammensetning av et tverretatlig team tilknyttet Ungdomsenheten på Østlandet.

Målet er at etter etablering av ungdomsenhetene og innføring av den nye ungdomsstraffen, skal ingen barn måtte plasseres i ordinære fengsler. Utvalget behandler imidlertid ikke krav til kompetanse i de tilfelle der barn må sone i alminnelige fengsler, enten det er på grunn av kapasitetsmangel, eller det av faglige eller andre årsaker er uhensiktsmessig å plassere dem i ungdomsenhetene. Årsaken til dette ligger antagelig i at utvalget foreslår seks ungdomsenheter, og at alle under 18 år som settes i fengsel da vil kunne få et særskilt tilrettelagt tilbud.

Departementet har planlagt å etablere to slike enheter. Av den grunn vil det være tilfeller der barn plasseres i ordinære fengsler, både i varetekt og på dom. Det er derfor en forutsetning at de tverretatlige teamene tilknyttet de særskilte enhetene også gis et faglig oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som av ulike grunner er plassert i ordinære fengsler. Oppfølgingen kan bestå blant annet av å være pådriver og kontaktpunkt overfor det lokale hjelpeapparatet for å sikre at ungdommen får en god oppfølging både under og etter straffegjennomføring, gjennom veiledning av personalet i fengselet, og gjennom direkte kontakt med barnet der det er hensiktsmessig.

Teamets konkrete arbeidsoppgaver er under utarbeidelse i de berørte departementer.

11.8 Kontakt med familien

11.8.1 Gjeldende rett

Det vises her til den fremstilling som er gitt under punkt 7.7.2.1.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c første punktum at ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til bar-

nets behov i forhold til dets alder. *The United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (JDL-reglene) utdyper nærmere hva som ligger i dette kravet. Disse reglene er kun anbefalinger. Det er i JDL-reglene artikkel 59 presisert at det er en del av kravet til menneskelig behandling at barnet skal ha tilstrekkelig kommunikasjon med omverdenen, herunder familie, venner og aktuelle interesseorganisasjoner. Selv om disse bestemmelsene kun er anbefalinger, har de betydning som tolkningsmoment når innholdet i barnekonvensjonens bestemmelser skal fastlegges nærmere. Dette tilsier at en utforming av frihetsberøvende reaksjoner for barn bør se hen til disse bestemmelsene. I henhold til JDL-reglene artikkel 60 skal barnet ha rett til besøk minst én gang i måneden og helst én gang i uken. Barnet skal ha rett til kommunikasjon enten ved brev eller telefon minst to ganger i uken såfremt det ikke er ilagt lovlige restriksjoner. Alle barn skal ha rett til å motta korrespondanse, jf. JDL-reglene artikkel 61.

11.8.2 Utvalgets forslag

Utvalget understreker at barn gjennom barnekonvensjonen er gitt en særlig rett til kontakt med familien under straffegjennomføringen, og at unntak fra denne retten kun skal skje der barnet selv ikke ønsker slik kontakt. Utvalget mener derfor at det må tilrettelegges særlig for kontakt med familien der den innsatte er under 18 år. Kontakt med familien kan skje både ved telefonsamtaler, brev og besøk.

Utvalget mener at det bør utarbeides forskrift der det gis adgang til utvidet telefontid for innsatte under 18 år. Utvalget mener at det er naturlig at forvaltningen utarbeider nødvendige forskrifter.

I tillegg til å gi mulighet for kontakt med familien mener utvalget at det må legges til rette for besøk av den nærmeste familien i fengselet. Utvalgets forslag om egne enheter for unge innsatte gjør at nærhetsprinsippet i kriminalomsorgen til en viss grad må vike. Utvalget ser at dette i enkelte tilfeller kan vanskeliggjøre kontakt med familien. Utvalget mener at det er nødvendig å kompensere for dette. Utvalget foreslår derfor at barnets nærmeste familie skal gis midler for å dekke utgifter til besøk i fengselet. Utvalget mener at den nærmeste familie bør gis støtte til ett slikt besøk hver måned. I dag kan reisestøtte i særlige tilfeller gis etter sosialtjenestelovens bestemmelser. Dette er etter utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelig til at unge innsatte får opprettholdt kontakten med sin nære familie. Etter utval-

gets vurdering bør reisestøtte kunne gis uten behovsprøving. Slik støtte bør gis i samsvar med statlige regulativ for reiser innenlands. Utvalget mener videre at det er nødvendig at ansvaret for slik reisegodtgjørelse plasseres på statlig nivå og at det er naturlig at kriminalomsorgen gis dette ansvaret. Utvalget mener det er nødvendig at forvaltningen utarbeider nærmere forskrifter om dette, se utvalgets forslag til endring av straffegjennomføringsloven § 31.

Utvalget understreker at det flerfaglige teamet og de ansatte i enheten må tilstrebe at familiens fungering blir bedret der det er mulig.

11.8.3 Høringsinstansenes syn

Bare et fåtall av høringsinstansene uttaler seg om dette forslaget konkret, men flere har uttalt seg om kontakt med familien i forbindelse med varetekt, jf. punkt 7.7.2.

Ringerike fengsel mener det er viktig å legge til rette for at innsatte skal kunne få besøk av nære pårørende mv. Ringerike fengsel har etablert besøkshus innenfor muren, og har dermed også tilrettelagt for at unge innsatte under 18 år kan ha mulighet til å ha overnattingsbesøk av nære pårørende dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler imot.

Ringerike fengsel stiller seg imidlertid skeptisk til at unge som hovedregel skal kunne ta imot besøk uten at besøk undergis særskilt kontroll.

Det vises i denne forbindelse til at det kan anvendes flere kontrolltiltak som ikke kan anses som særlig belastende, for eksempel undersøkelse med metalldetektor før besøk, personsøk med hund ved ankomst, at gjenstander mv. undergis teknisk kontroll, osv.

Ringerike fengsel slutter seg til forslaget om at reiseutgifter etter statens regulativ refunderes via statlige midler, men forutsetter at kriminalomsorgens budsjett ikke belastes uten at budsjettet styrkes tilsvarende. Dekning av reiseutgifter, og eventuelt oppholdsutgifter, forutsettes begrenset til utgifter de nærmeste pårørende pådrar seg i Norge.

Kriminalomsorgen region sør støtter utvalgets forslag til utvidet rett til besøk og telefon. Så lenge antall innsatte under 18 år begrenses både gjennom andre reaksjoner og ved bruk av barnevernsinstitusjoner vil ikke dette utgjøre en stor risiko verken for budsjett eller kontrollbehov.

Politijuristene understreker at samvær med familie, reisestønad for nærstående og lignende virkemidler, trolig vil være svært nyttig for at bar-

net skal ha en fornuftig og oppbyggende straffegjennomføring.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet påpeker at mange av forslagene i utredningen kan være viktige for barn som er innvandret eller som er norskfødte med innvandrerforeldre, for eksempel det gjennomgående fokuset på foreldresamarbeid og å bruke foreldre, familie og nettverk som ressurs. Dette gjelder også forslaget om å gi økonomisk reisestøtte til familien slik at barn kan ha kontakt med sin familie under fengselsopphold.

11.8.4 Departementets vurdering

Barn som er berøvet friheten skal ha rett til å opprettholde forbindelse med sin familie. Med begrepet "nær familie" forstås foreldre og søsken eller andre familiemedlemmer som har en særlig tilknytning til den fengslede. I kategorien nær familie faller også andre foresatte. Begrepet er det samme som i forslaget til endring i straffeprosessloven § 186 annet ledd nytt tredje og fjerde punktum.

På samme måte som overfor varetektsinnsatte støtter således departementet utvalgets forslag om reisestøtte til barnets nærmeste familie i forbindelse med straffegjennomføring. Det vises i denne forbindelse til de vurderinger som er gjort under punkt 7.7.2.4. Forslaget må følges opp i forskrifts form, slik som foreslått. Ved utformingen av forskriftsbestemmelsen bør det ses hen til JDL-reglene. I henhold til artikkel 60 skal barnet ha rett til besøk minst én gang i måneden og helst én gang i uken.

Videre tiltres utvalgets forslag om utvidet telefontid for innsatte under 18 år. Dette forslaget må også følges opp i forskrift av kriminalomsorgen. Anbefalingene i JDL-reglene bør følges når forskriftsbestemmelsene utarbeides, slik at domfelte gis rett til kommunikasjon enten ved brev, telefon eller lignende minst to ganger i uken såfremt det ikke er ilagt lovlige restriksjoner. Alle barn skal ha rett til å motta korrespondanse, jf. JDL-reglene artikkel 61.

11.9 Utelukkelse fra fellesskap og bruk av tvangsmidler

11.9.1 Gjeldende rett

11.9.1.1 Utelukkelse fra fellesskapet

Straffegjennomføringsloven § 37 åpner for at kriminalomsorgen som et *forebyggende tiltak* kan beslutte å utelukke en innsatt fra fellesskapet helt

eller delvis. Slik utelukkelse kan skje der utelukkelse er nødvendig for å hindre at innsatte, tross tidligere advarsel, fortsetter å påvirke miljøet på en særlig negativ måte, for å hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller trusler mot andre, for å hindre betydelig materiell skade eller straffbare handlinger, eller for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, jf. § 37 første ledd bokstav a–e. Dersom det er tilstrekkelig, skal delvis utelukkelse besluttes fremfor hel utelukkelse.

Utelukkelse skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Hel utelukkelse fra fellesskapet kan ikke overstige ett år, med unntak av de tilfeller der den innsatte selv ønsker det. Ved lengre utelukkelse er fengselet pliktig til å rapportere til høyere nivå om dette. Der en innsatt er helt utelukket fra fellesskapet, skal det rapporteres til regionalt nivå der utelukkelsen overstiger 14 dager. Overstiger utelukkelsen samlet 42 dager, skal det meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), og deretter skal det meldes til KSF hver 14. dag. Delvis utelukkelse skal meldes til regionalt nivå der den overstiger 30 dager.

Det følger av § 37 sjette ledd at den innsatte skal ses til av kriminalomsorgens ansatte flere ganger daglig ved hel utelukkelse fra fellesskapet. Lege skal ved utelukkelse varsles uten ugrunnet opphold. Det følger av retningslinjene punkt 3.40 at legen snarest skal se til den innsatte dersom de foreliggende opplysningene tyder på at den innsatte er syk eller for øvrig trenger helsehjelp.

Kriminalomsorgen kan også beslutte hel eller delvis utelukkelse i nærmere angitte tilfeller jf. § 37 syvende og åttende ledd.

Utelukkelse fra fellesskapet kan også benyttes som en *disiplinærforføyning*, ved brudd på gjennomføringen av fengselsstraff, jf. straffegjennomføringsloven §§ 39 og 40. Umiddelbar utelukkelse kan besluttes i inntil 24 timer på nærmere angitte vilkår jf. § 39. Der den innsatte har brutt eller medvirket til brudd på reglene for ro, orden og disiplin, eller forutsetninger og vilkår fastsatt i eller i medhold av straffegjennomføringsloven, kan kriminalomsorgen beslutte utelukkelse fra fritidsaktiviteter eller andre aktiviteter i fritiden for inntil 20 dager, jf. § 40 annet ledd bokstav d, jf. første ledd. Straffegjennomføringsloven § 40 oppstiller også et sett andre reaksjoner som kan anvendes ved brudd som nevnt ovenfor.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 46 første ledd annet punktum, at skadelige virkninger av fengslingen så vidt mulig skal forebygges.

11.9.1.2 Bruk av tvangsmidler

Etter § 38 første ledd kan tvangsmidler anvendes hvis en av de situasjoner som er nevnt i bokstavene a–f oppstår. Oppregningen er uttømmende. Det må i forskrift gis regler om hvilke tvangsmidler som til enhver tid er godkjent.

Det følger av § 38 annet ledd at tvangsmidler bare skal tas i bruk når forholdene gjør det strengt nødvendig. Det er dessuten et krav at lempeligere midler skal være forsøkt med mindre dette åpenbart vil være utilstrekkelig. Det må derfor “på stedet” vurderes om reaksjon etter § 40, umiddelbar utelukkelse etter § 39 eller forebyggende tiltak etter § 37, kan være tilstrekkelig.

Tredje og fjerde ledd inneholder regler om bruk av henholdsvis sikkerhetsseng og sikkerhetscelle, herunder krav om melding til regionalt nivå når bruken overstiger henholdsvis 24 timer og tre døgn, samt fornyet vurdering av om tiltaket skal opprettholdes. Fristene er korte fordi disse tvangsmidlene er særlig inngripende overfor innsatte. Det er også gitt regler om melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetsseng og sikkerhetscelle overstiger henholdsvis tre og seks døgn.

11.9.1.3 Forholdet til barnekonvensjonen

Staten skal ifølge barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a første punktum sikre at “intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff”. Bestemmelsens ordlyd er kjent fra en rekke menneskerettighetskonvensjoner, blant annet er den lik SP artikkel 7 første punktum, og den ligger nært opp til ordlyden i EMK artikkel 3. EMK artikkel 3 nevner ikke alternativet “grusom”, men dette anses å være inkorporert i begrepet “umenneskelig”.

Begrepet “tortur” er nærmere definert i FNs torturkonvensjon artikkel 1 (1), som antas å ha generell gyldighet.

Torturkonvensjonen har ikke presisert begrepene “umenneskelig, grusom eller nedverdiggende behandling eller straff”. Menneskerettighetskomiteen har antatt at det ikke er nødvendig med et skarpt skille mellom de ulike tilfellene av brudd på denne delen av torturforbudet. Barnekomiteen har kritisert konvensjonsstater for brudd på dette forbudet ved at de ikke har hatt tilfredsstillende forhold under frihetsberøvelse, herunder behandling av innsatte under 18 år på en måte som kan medføre fare for psykisk skade, for bruk av isolasjon, fysisk avstraffelse og politivold. Barnekomiteen

teens praksis er sentral i vurderingen av hvor vidt behandling eller straff skal anses som tortur.

En av grunntankene bak barnekonvensjonen er at barnet har behov for særlig beskyttelse, noe som også er fremholdt i konvensjonens fortale. Dette innebærer en erkjennelse av at barn er særlige sårbare. En formålsrettet tolkning av barnekonvensjonens torturforbud tilsier at terskelen for å anse forbudet som overtrådt, er lavere der behandlingen eller straffen retter seg mot barn enn mot voksne. En slik forståelse av barnekonvensjonen er lagt til grunn i den juridiske teorien.

I Generell kommentar nr. 10 punkt 89, uttaler barnekomiteen at bruk av isolasjon ("solitary confinement") som disiplinærreaksjon er i strid med barnekonvensjonen artikkel 37, og bør forbys:

"Any disciplinary measure must be consistent with upholding the inherent dignity of the juvenile and the fundamental objectives of institutional care; disciplinary measures in violation of Article 37 of CRC must be strictly forbidden, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement, or any other punishment that may compromise the physical or mental health or well-being of the child concerned;"

Av JDL-reglene artikkel 67 følger at:

"All disciplinary measures constituting cruel, inhuman or degrading treatment shall be strictly prohibited, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement or any other punishment that may compromise the physical or mental health of the juvenile concerned. The reduction of diet and the restriction or denial of contact with family members should be prohibited for any purpose. Labour should always be viewed as an educational tool and a means of promoting the self-respect of the juvenile in preparing him or her for return to the community and should not be imposed as a disciplinary sanction. No juvenile should be sanctioned more than once for the same disciplinary infraction. Collective sanctions should be prohibited."

Dette kan også ses på som en presisering av innholdet i torturforbudet i barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a.

Norge har flere ganger blitt kritisert for sin bruk av isolasjon, av både CAT og CPT. Denne kritikken har imidlertid ikke vært knyttet til bruk av isolasjon av barn. Som nevnt over skal det min-

dre til for at isolasjon av barn anses uakseptabelt enn isolasjon av voksne innsatte. Menneskerettskomiteen har i sin Generelle kommentar nr. 20 avsnitt 6 uttalt at langvarig bruk av isolasjon generelt kan være i strid med SP artikkel 7. The UN Working Group on Arbitrary Detention uttalte følgende i rapporten etter sitt siste besøk i Norge: "The Working Group is generally concerned at the frequency of the use of isolation in detention, both in remand and after sentencing." Bruk av isolasjon av barn må i alle tilfeller benyttes med særlig varsomhet og for et svært kort tidsrom av gangen.

I henhold til JDL-reglene skal bruk av fysisk makt eller instrumenter for tilbakehold være forbudt med unntak av i særlige tilfeller der barnet er en fare for seg selv, eller andre, eller der det er fare for at barnet utøver alvorlig skade på eiendom, jf. artikkel 64. Bestemmelsen krever en svært restriktiv bruk av slike fremgangsmåter:

"Instruments of restraint and force can only be used in exceptional cases, where all other control methods have been exhausted and failed, and only as explicitly authorized and specified by law and regulation. They should not cause humiliation or degradation, and should be used restrictively and only for the shortest possible period of time. By order of the director of the administration, such instruments might be resorted to in order to prevent the juvenile from inflicting self-injury, injuries to others or serious destruction of property. In such instances, the director should at once consult medical and other relevant personnel and report to the higher administrative authority."

Selv om disse JDL-reglene kun er anbefalinger, legger de føringer for lovgivere, og setter således skranker for nasjonal lovgivning. Dette tilsier at en ved utforming av frihetsberøvende reaksjoner for barn bør se hen til disse bestemmelsene.

11.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at barn har særlige behov som må ivaretas ved gjennomføringen av et fengselsopphold. Dette gjør at det er behov for enkelte lovendringer som særlig ivaretar barnas behov i straffegjennomføringen. Enda viktigere enn lovendringer er det, etter utvalgets mening, at kriminalomsorgen og dens samarbeidspartnere tilføres tilstrekkelige ressurser til å ivareta barns behov under fengselsoppholdet.

Utvalget mener at reaksjonene på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff bør tilpasses barn. I dag gjelder det samme lovverket både for voksne og barn, og utvalget mener at reaksjonene i liten grad er egnet til å fremme positiv atferdsendring hos barnet.

Utvalget er særlig bekymret for bruken av såkalt hel eller delvis utelukkelse fra fellesskap. Dette er, etter utvalgets vurdering, det samme som hel eller delvis isolasjon. Slik utelukkelse kan skje ikke bare ved brudd på gjennomføringen av fengselsstraffen, jf. straffegjennomføringsloven § 40, men også i forebyggende øyemed, jf. straffegjennomføringsloven § 37. Utvalgets undersøkelse viser at domstolene er svært tilbakeholdne med å isolere barn som varetektsfengsles. Etter utvalgets erfaring er kriminalomsorgen ikke like tilbakeholdne i sin praksis. Utvalget viser til resultatene fra en pågående undersøkelse i regi av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, hvor barn i fengsel er intervjuet. Menneskerettighetsutvalgets rapport viser at de fleste av barna utvalget intervjuet i fengsel, har opplevd isolasjon i lange tidsrom. Det er samme sted beskrevet at det ikke er uvanlig at barn sitter isolert på cella inntil 22 timer per dag, i tillegg til en time fellesskap og en time lufting. Manglende tilgjengelig statistikk over bruken av isolasjon etter straffegjennomføringsloven § 37 er påpekt av FN's turkometé.

Det er etter utvalgets vurdering nødvendig å ha mulighet til å regulere barnets atferd med positive og negative konsekvenser. Utvalget mener imidlertid at enkelte av de virkemidler kriminalomsorgen har til rådighet i dag, er dårlig egnet til å benyttes overfor unge innsatte. Etter utvalgets vurdering er det derfor nødvendig å utarbeide egne reaksjoner som kan anvendes der barn har begått brudd ved straffegjennomføringen i fengsel. Utvalget foreslår å innføre lovbestemmelser om at dagens reaksjoner kun skal benyttes der det er særlig påkrevd og bare for et kortest mulig tidsrom, jf. utvalgets forslag til endringer i straffegjennomføringsloven §§ 37 til 40. Utvalget mener videre at det er hensiktsmessig at forvaltningen utarbeider et eget sett med reaksjoner som kan benyttes der domfelte er under 18 år.

Utvalgets forslag til endringer i straffegjennomføringsloven §§ 37 til 40 medfører at isolasjon kun skal benyttes der det er særlig påkrevd og for en kortest mulig periode. Det flerfaglige teamet skal arbeide for å komme i posisjon i forhold til barnet, for på den måten å kunne arbeide for en positiv atferdsendring hos barnet. I dette arbeidet skal fellesskap benyttes som metode. Ved å ute-

stenge barnet fra fellesskapet vil dette arbeidet vanskeligjøres. I tillegg kommer det at isolasjon er belastende for barnet. Likevel ser utvalget at isolasjon kan være aktuelt der barnet er så ute av kontroll og så voldelig overfor andre at en må stoppe det. Utvalget ønsker derfor ikke å avskjære muligheten til bruk av isolasjon helt. Slik isolasjon må imidlertid kun skje for et svært begrenset tidsrom og i hvert fall ikke for lengre tid enn at den unge får roet seg ned og har gjenfunnet kontrollen over seg selv. Der det er nødvendig å benytte isolasjon, må det rapporteres til regionalt nivå. På denne måten kan regionen føre kontroll med bruken av isolasjon, og det kan utarbeides statistikker for hvor ofte og på hvilket grunnlag isolasjon av barn brukes.

Utvalget fremhever i denne sammenheng at økt bemanning, godt miljøarbeid og fornuftig bruk av konsekvenser vil kunne redusere behovet for bruk av tvangsmidler overfor barn i fengsel.

11.9.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som har uttalt seg om reaksjoner ved brudd, mener dagens reaksjonssystem er lite egnet i forhold til innsatte under 18 år. Noen av høringsinstansene støtter utvalgets forslag, mens andre mener det er behov for å gå betraktelig lenger.

Kriminalomsorgen region sør er opptatt av at utelukkelse etter § 40 i utgangspunktet ikke er isolasjon, men utelukkelse fra fritidsfellesskap. I teorien betyr dette at utelukkelsen gjelder fritidsysler og ikke arbeid, skole mv. I praksis medfører imidlertid utelukkelse fra fellesskapet i mange tilfeller faktisk isolasjon. Dette skyldes først og fremst fengslenes manglende tilbud om aktivitet. Regionen mener at problemet ikke løses ved å endre §§ 37–40, men at endringer i fengselsstruktur og bygningsmasse må til. Regionen er likevel ikke uenig i at utelukkelse fra fellesskapet er lite hensiktsmessig og neppe vil føre til endring i barnets adferd. Overfor de unge bør andre og mer målrettede tiltak benyttes som reaksjon.

Ringerike fengsel slutter seg til forslaget om at utelukkelse fra fellesskapet for innsatte under 18 år kun kan benyttes der det er særlig påkrevd og bare for et kortest mulig tidsrom.

Oppfølgingsteam Trondheim støtter de lovendringer som åpner for at kriminalomsorgen utarbeider et eget sett reaksjoner som kan benyttes ved brudd på straffegjennomføringsloven der den domfelte er under 18 år.

Barneombudet, Forsvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen støtter utvalget i at dagens

regler for brudd på reglene for ro, orden og disiplin, eller brudd på forutsetninger og vilkår etter straffegjennomføringsloven, er lite egnet for barn, og at det bør utarbeides egne reaksjoner. Disse høringsinstansene mener at isolasjon som straff bør forbys helt.

Barneombudet påpeker imidlertid at det kan være behov for å skjerme barnet dersom det er fare for at barnet skader seg selv eller andre. Barneombudet mener at det bør ses hen til tilsvarende regler i psykisk helsevernloven og barnevernloven med forskrifter ved utformingen av regler på dette området.

Forsvarergruppen av 1977 mener i utgangspunktet at bruk av isolasjon av innsatte under 18 år som soner dom bør forbys, i tråd med utvalgets forslag om forbud om bruk av fullstendig isolasjon i varetekt. Forsvarergruppen er bekymret for at en skjønnsmessig bestemmelse i § 40, der bruk begrenses til tilfelle der det er "særlig påkrevd og bare for et kortest mulig tidsrom", kan bli noe uthulet ved kriminalomsorgens praksis. Praktiske tilfeller som kan tenkes som begrunnelse for at isolasjon er "særlig påkrevd", er utagerende atferd eller en uoverensstemmelse med andre innsatte eller ansatte. Forsvarergruppen mener det er viktig at bruken av isolasjon rapporteres til regionalt nivå, for å få statistikk på lengden av og begrunnelse for isolasjonsbruken. Som et alternativ til isolasjon og de øvrige reaksjoner som i dag kan ilegges etter straffegjennomføringsloven bør det, slik også utvalget mener, utarbeides et eget sett med reaksjoner til domfelte under 18 år. Reaksjonene bør utformes med tanke på en endring av atferd, og ikke som straff. Forsvarergruppen ser det som hensiktsmessig at det ved regelbrudd gis reaksjoner som intensiverer oppfølgingen av den enkelte innsatte knyttet opp mot den individuelle planen, for eksempel arbeid med sinnemestring og rusproblematikk.

Advokatforeningen påpeker at reglene i straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift og retningslinjer om reaksjoner ved brudd, er de samme for barn som for voksne. Foreningen mener at såkalt hel og delvis utelukkelse må likestilles med hel og delvis isolasjon. Etter Advokatforeningens syn burde ikke barn utelukkes fra fellesskap, verken som forebyggende virkemiddel eller som "straff". Dette ut fra samme begrunnelse som taler mot bruk av isolasjon under varetekt. Dette gjelder særlig fullstendig utelukkelse, som kan anvendes som akuttiltak og i forebyggende øyemed etter straffegjennomføringsloven §§ 37 og 39. Vilkårene for å utelukke innsatte etter disse bestemmelsene er svært vide og må anvendes

ved bruk av skjønn fra de enkelte fengselsansatte i mer eller mindre akutte situasjoner, som for eksempel kan innebære uoverensstemmelser med ansatte eller utagerende oppførsel som har sitt utspring i lav modenhet og lignende. Det må påregnes at dersom det gis adgang til å utelukke (hvilket etter foreningens syn i realiteten er "isolasjon"), vil adgangen bli brukt, og Advokatforeningen frykter en uthuling av bestemmelsene, især straffegjennomføringsloven § 37. Barn bør aldri underkastes fullstendig utelukkelse fra fellesskap, og dermed isoleres i opptil 23 timer i døgnet. Ved alvorlig problematferd, må det i stedet gis adekvat behandling og/eller oppfølging etter barnefaglige prinsipper. I de ekstraordinære tilfeller hvor det er fare for liv og helse, antas etter foreningens syn straffeloven §§ 47 og 48 å gi tilstrekkelig handlingsrom. På denne bakgrunn foreslår Advokatforeningen at det inntas i straffegjennomføringsloven §§ 37 og 39, og i § 40 om reaksjoner, at bestemmelsene ikke kan anvendes overfor personer under 18 år. Advokatforeningen støtter videre utvalgets forslag om at det må utarbeides egne bestemmelser om reaksjoner ved brudd overfor innsatte som er under 18 år.

11.9.4 Departementets vurdering

Straffegjennomføringsloven inneholder ikke særregler om bruk av utelukkelse fra fellesskapet og tvangsmidler overfor barn. Det er etter departementets vurdering behov for til dels omfattende endringer i straffegjennomføringslovens bestemmelser om dette, ut fra samme hensyn som taler mot bruk av isolasjon av barn i varetekt, jf. punkt 7.7.3. Departementet mener, i likhet med flere av høringsinstansene, at det er nødvendig å gå lenger enn det utvalget foreslår.

Utvalget uttrykker bekymring for bruken av såkalt hel eller delvis utelukkelse fra fellesskap. Dette er, etter utvalgets vurdering, det samme som hel eller delvis isolasjon, og etter utvalgets oppfatning har ikke kriminalomsorgens praksis vært restriktiv nok. Likevel foreslår utvalget en ny bestemmelse som gir rom for skjønn. Departementet mener at det er behov for ytterligere å redusere dette skjønnsrommet.

Når det gjelder utelukkelse fra fellesskapet, er det, etter departementets syn grunn til å sondre mellom årsakene til utelukkelse. Nærmere bestemt om utelukkelse benyttes som disiplinærreaksjon eller i forbyggende øyemed. Utelukkelse fra fellesskapet som *disiplinærreaksjon* overfor barn, jf. §§ 39–40, bør ikke forekomme. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av

dagens pønale reaksjonssystem som lite egnet til å påvirke barns atferd i positiv retning. Departementet ser behovet for å ha mulighet til å regulere barnets atferd med positive og negative konsekvenser, men mener at andre reaksjoner vil kunne anvendes. Et særskilt regelverk bør utarbeides til dette formål. Departementets forslag om å forby bruk av utelukkelse fra fellesskapet som pønalt sanksjon er i tråd med anbefalinger fra CPT og FN's ulike overvåkningsorganer.

I proposisjonens punkt 7.7.3.4 går departementet inn for å forby bruk av isolasjon i varetekt ved bevisforspillelsesfare. Departementets forslag om å forby bruk av utelukkelse fra fellesskapet som pønalt sanksjon er også i tråd med dette forslaget. Faren for negative skadevirkninger som følge av isolasjon gjelder uavhengig av hva som er det rettslige grunnlaget for isolasjonen. De hensyn som begrunner forslaget om forbud mot bruk av isolasjon i varetekt, kan således også benyttes til å begrunne forbud mot isolasjon på annet grunnlag. For at lovens bestemmelser om frihetsberøvelse skal harmonere, er det naturlig å gå inn for forbud av begge typer isolasjon. Det bemerkes i denne sammenheng at de fleste innsatte under 18 år sitter i varetekt.

Utelukkelse bør, etter departementets syn, kun skje i snevre unntakstilfelle for å skjerme barnet, som et tiltak for å forebygge eller hindre svært alvorlige forhold. Det foreslås således at utelukkelse overfor innsatte under 18 år kun kan benyttes som en siste utvei når alle andre mindre inngripende tiltak er forsøkt eller åpenbart utilstrekkelige, jf. § 37. Grunnlagene for utelukkelse er foreslått innsnevret til å gjelde alternativene i første ledd bokstav b til e, akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, eller dersom innsatte selv ønsker det, jf. nytt annet ledd og nytt tiende ledd første punktum. For samtlige grunnlag gjelder i tillegg at utelukkelse anses strengt nødvendig. Det følger allerede av gjeldende rett at utelukkelse skal alltid benyttes i et kortest mulig tidsrom, jf. nytt fjerde ledd første punktum. I tillegg foreslås det at kriminalomsorgen pålegges å sørge for at utelukkelse brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. I dette ligger blant annet en plikt til å iverksette tiltak for å sørge for at de negative konsekvensene av en eventuell utelukkelse minimeres i størst mulig grad. Bestemmelsene skal tolkes strengt og hensynet til barnets beste skal alltid tas med i vurderingen av hvorvidt en utelukkelse skal skje.

Tilfeller der utelukkelse kan være aktuelt, er for eksempel der det er fare for at barnet vil skade seg selv eller andre. Utelukkelsen bør i slike tilfel-

ler skje i samråd med lege og den utelukkede skal ha tilsyn av helsepersonell minimum en gang per døgn.

Det følger av § 37 sjette ledd at innsatte som helt er utelukket fra fellesskapet, flere ganger daglig skal ses til av tilsatte. Etter departementets syn er denne bestemmelsen ikke tilstrekkelig når det gjelder utelukkelse av barn.

Departementet mener at det er behov for kontinuerlig tilsyn med barn som er utelukket fra fellesskapet. Minst en av de ansatte ved fengselet skal alltid være i nærheten. Helst bør det være personale i samme rom som den utelukkede, eventuelt i et naborom. I alle tilfelle må den utelukkede til en hver tid kunne kontakte personale.

Departementet vil i den sammenheng bemerke at ved innføring av den nye straffarten ungdomsstraff, samt ved økt bruk av samfunnsstraff og alternative straffegjennomføringsformer, skal antallet barn i fengsler gå ned. De få som det er nødvendig å plassere i fengsel, skal i utgangspunktet sitte i en av ungdomsenhetene. I disse enhetene vil det i de fleste tilfeller finnes kompetanse og kapasitet som kan benyttes for å unngå utelukkelse, og kapasitet til å føre tilsyn, dersom utelukkelse er uunngåelig. I slike tilfeller vil derfor skadevirkningene kunne avhjelpes på en adekvat måte. Unntaksvis vil det imidlertid være barn som må sone i fengsel, men som ikke får plass i ungdomsenhetene. Disse barna vil befinne seg i ordinære fengsler, med et regelverk og regime som er tilpasset voksne innsatte. Bestemmelsen om kontinuerlig tilsyn vil således i første rekke være av betydning for denne lille, men svært sårbare gruppen. Nettopp det faktum at gruppen er liten, gjør at det ikke antas at kravet vil være vanskelig å etterleve i praksis. Bemanningen skal være slik at plikten til å føre kontinuerlig tilsyn med den utelukkede blir ivaretatt på en forsvarelig måte.

I henhold til straffegjennomføringsloven § 18, skal kriminalomsorgen legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid. Kriminalomsorgen prioriterer barn under 18 år med hensyn til aktivitetstilbud, jf. for eksempel retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 3.16. Etter § 20 skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for at de innsatte skal få tilbud om deltagelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet, og etter § 21 skal innsatte så langt det er mulig få oppholde seg i friluft hver dag.

For personer som sitter i varetekt, eller som av annen grunn ikke har noe aktivitetstilbud på dagtid, vil en utelukkelse fra fritidsfellesskapet i reali-

teten resultere i total isolasjon. Dette er den alvorligste formen for isolasjon, og den isolasjonstype som medfører størst grad av negative skadevirkninger. For innsatte under 18 år gjelder dette i enda større grad. I henhold til straffegjennomføringsloven § 51, gjelder bestemmelsene i loven så langt det er forenelig med beslutninger om restriksjoner eller isolasjon etter straffeprosessloven §§ 186 og 186 a. Etter straffegjennomføringsloven § 46 andre ledd, skal kriminalomsorgen prioritere tiltak for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon etter straffeprosessloven § 186 annet ledd og § 186 a. Likevel vil ikke alltid dette være tilstrekkelig for å avhjelpe de negative skadevirkninger utelukkelse vil kunne ha for denne gruppen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en plikt for kriminalomsorgen til å påse at utelukkelse av innsatte under 18 år uten dagtilbud ikke medfører at den innsatte i praksis er alene store deler av dagen.

Ved utelukkelse bør innsatte bare plasseres i rom av en viss størrelse og med vindu/tilførsel av dagslys. Det foreslås at kriminalomsorgen utarbeider regler for nærmere regulering av utelukkelse av innsatte under 18 år, samt tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger av slik, i forskrift.

I henhold til internasjonale menneskerettsforpliktelser skal ikke innsatte under 18 år utsettes for felles sanksjoner for forhold begått av andre innsatte. Den nåværende adgangen til dette foreslås således fjernet, jf. forslag til § 37 nytt åttende ledd nytt siste punktum.

For å sikre at tiltakene ikke benyttes i større grad enn det som er påkrevd, foreslås det nye og strengere rapporteringsrutiner og frister for å vurdere om tiltak skal opprettholdes. Tidsfristene bør være vesentlig kortere for denne gruppen enn det som følger av gjeldende rett, 14 og 42 dager, jf. § 37 fjerde ledd. Departementet foreslår at dersom utelukkelsen overstiger tre dager, skal saken oversendes regionalt nivå til ny vurdering. Dersom utelukkelsen overstiger fem dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Det foreslås dessuten at hel utelukkelse av innsatte under 18 år under ingen omstendighet kan overstige syv dager, på grunn av faren for sterke negative skadevirkninger av slik utelukkelse. Likeledes foreslås strengere rapporteringsrutiner og frister for vurdering av beslutninger om delvis utelukkelse.

Departementet foreslår videre at reaksjonene på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff som er opplistet i § 40 annet ledd ikke skal kunne benyttes overfor innsatte under 18 år. Som nevnt av flere av høringsinstansene bør man finne andre virkemidler enn ileggelse av disiplinærsanksjoner overfor domfelte under 18 år. Det foreslås derfor at kriminalomsorgen utarbeider et eget sett reaksjoner som kan anvendes der barn har begått brudd ved straffegjennomføringen i fengsel. Det samme gjelder bestemmelsene om tap av begunstigelse i fjerde ledd annet og fjerde punktum. Tap av begunstigelse bør ikke benyttes som disiplinærreaksjon for innsatte under 18 år. Det tenkes her spesielt på "begunstigelser" som tv, pc, Playstation, mv. Adgangen til å inndra begunstigelser blir per i dag praktisert i varierende grad. Det er allerede flere fengsler som ikke benytter seg av denne fordi sanksjonsmiddelet av mange oppfattes som uhensiktsmessig. For innsatte som er utelukket fra fellesskapet er dette innlysende, men de samme hensynene gjør seg i stor grad gjeldende for dem som ikke er det. En slik form for pønalt sanksjon vil i særlig grad ramme innsatte med lese- og skrivevansker, som har færre muligheter til adspredelse.

Av samme hensyn som tilsier at det bør være snevrere adgang og strengere frister for utelukkelse av innsatte under 18 år, foreslås det tilsvarende for bruk av tvangsmidler. Etter departementets mening bør adgangen til bruk av tvangsmidler overfor denne gruppen innsatte begrenses til et absolutt minimum, i tråd med Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser. I henhold til barnekomiteens tolkning av konvensjonen, bør eventuell bruk av tvangsmidler "be under close and direct control of a medical and/or psychological professional. It must never be used as a means of punishment", jf. barnekomiteens Generelle kommentar nr. 10 punkt 89. Som nevnt ovenfor, følger det av JDL-reglene artikkel 63 at bruk av fysisk makt eller instrumenter for tilbakehold skal være forbudt, med unntak av i særlige tilfeller der barnet er en fare for seg selv eller andre, eller der det er fare for at barnet utøver alvorlig skade på eiendom, jf. artikkel 64. Bestemmelsen krever en svært restriktiv bruk av slike fremgangsmåter. Departementet ser imidlertid at det kan være behov for å benytte tvangsmidler i enkelte ekstreme situasjoner. En meget snever unntak-sadgang foreslås således. Samtidig foreslås svært korte rapporteringsfrister.

12 Advokatbistand

12.1 Gjeldende rett

Barnekonvensjonen gir barn som er siktet for å ha begått lovbrudd, rett til juridisk og annen egnet bistand gjennom hele saksforløpet. Det følger av artikkel 37 bokstav d at ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til slik bistand. Videre følger det av artikkel 40 nr. 2 bokstav b (ii) at barnet har rett til slik bistand under forberedelsen og fremførelsen av sitt forsvar, og av artikkel 40 nr. 2 bokstav b (iii) at barnet har rett til slik bistand under rettergangen. Retten til juridisk og annen egnet bistand gjelder uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad og hvilken straff barnet risikerer. Barnekomiteen uttaler i Generell kommentar nr. 10 punkt 49 at bistanden bør være gratis.

Retten til å forsvare seg med rettslig bistand følger også av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c og d, og SP artikkel 14 nr. 3 bokstav b og d. Det følger av begge disse to bestemmelsene at bistanden skal gis vederlagsfritt der den siktede ikke har tilstrekkelige midler til å betale for denne, og der rettferdighetshensyn krever det.

Barnekomiteens uttalelse om at bistanden bør være gratis, tilsier at barnekonvensjonens bestemmelser rekker noe lenger enn de tilsvarende bestemmelsene i EMK og SP. Sett på bakgrunn av at barn sjelden har tilstrekkelige midler til å betale for bistanden på egen hånd, og at barn vil ha et større behov for bistand for å forstå og kunne håndtere saken, ivaretar en slik tolkning også barns særlige beskyttelsesbehov.

Etter norsk rett har siktede på ethvert trinn av saken rett til å la seg bistå av en forsvarer etter eget valg, jf. straffeprosessloven § 94. Dette gjelder både under etterforskning, hovedforhandling og ved bruk av rettsmidler, uavhengig av sakens art og omfang. Private forsvarere betales av siktede selv, offentlige forsvarere av staten. Siktede har krav på offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandlingen i alle typer straffesaker, både i Høyesterett, i lagmannsretten og i tingretten, med de unntak som følger av straffeprosessloven § 96 annet til fjerde ledd.

Under hovedforhandlingen i tingretten har siktede ikke krav på offentlig forsvarer i saker om

promillekjøring, etterfølgende alkoholnyttelse og kjøring uten førerkort, samt i forelegg- og inn-dragningssaker, jf. § 96 annet ledd. Dersom siktede i retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger, har siktede bare krav på forsvarer i samme utstrekning som om saken hadde vært pådømt som tilståelses-sak i forhørsretten, jf. § 96 tredje ledd, jf. § 99. Dette innebærer at siktede har krav på offentlig oppnevnt forsvarer der det er spørsmål om å idømme ubetinget frihetsstraff i mer enn seks måneder. Begrepet "spørsmål om" indikerer at det er straffeforslaget fra påtalemyndigheten som er avgjørende, ikke lovens strafferamme. For øvrig kan retten unnlate å oppnevne forsvarer dersom den finner det ubetenkelig og siktede uttrykkelig gir avkall på forsvarer, jf. § 96 fjerde ledd. Retten kan imidlertid oppnevne offentlig forsvarer også i ovennevnte tilfeller, når særlige grunner taler for det, jf. straffeprosessloven § 100 annet ledd.

12.2 Utvalgets forslag

Utvalget anfører at straffeprosesslovens bestemmelser åpner for brudd på barnekonvensjonens bestemmelser i de tilfellene der barnet ikke har krav på forsvarer. Selv om straffeprosessloven § 100 slår fast at retten kan oppnevne offentlig forsvarer for siktede der det er særlige grunner til det, viste utvalgets undersøkelse at ikke alle barn som ble idømt ubetinget fengsel, hadde fått oppnevnt slik forsvarer.

Utvalget mener at særlige hensyn tilsier at barnet har behov for forsvarerbistand, der barn har begått alvorlige straffbare handlinger. Dette gjelder også ved tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248. Utvalget mener det er i de tilfeller der barnet risikerer en ubetinget fengselsstraff, at behovet for forsvarer er størst. Dette gjelder uavhengig av lengden på fengselsstraffen. Også i de saker som kan medføre overføring til ungdomsstormøte, er det etter utvalgets vurdering behov for forsvarer, fordi dette bare vil være aktuelt i svært alvorlige saker. Utvalget foreslår lovendrin-

ger i straffeprosessloven §§ 96 og 99 for å sikre barn slik forsvarerbistand.

12.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som uttaler seg om advokatbistand, støtter utvalgets forslag om utvidet adgang til offentlig oppnevnt forsvarer for mindreårige lovbrutere. Dette gjelder *Domstoladministrasjonen, Norges politilederslag, Politijuristene, Oppfølgingsteam Trondheim, Bergen kommune ved Byrådet, Forsvarergruppen av 1977* og *Advokatforeningen*.

Forsvarergruppen av 1977 og *Advokatforeningen* foreslår videre at forsvarere skal få dekket opp til to timer fengselsbesøk per varetektperiode på to uker der siktede er under 18 år. Barnet vil da få anledning til å motta besøk av sin forsvarer én time per uke, eller et lengre besøk på to timer i løpet av fengslingsperioden på to uker. Det anføres at barn har behov for tettere oppfølging i varetektperioden enn øvrige siktede, også med tanke på igangsetting av personundersøkelse. Derfor foreslås dessuten at advokater skal få dekket en minstesats ved bistand til innsatte under 18 år ved søknad om fremstilling, permisjon, overføring til lavere sikkerhetsnivå eller prøveløslatelse, samt ved klage på avslag på slik søknad. Forsvarergruppen, med støtte av Advokatforeningen, mener at det i mange av disse sakene er et reelt behov for advokatbistand, men at innsatte i norske fengsler, særlig mindreårige, i stor grad ikke har råd til å betale advokat under straffegjennomføringen.

Advokatforeningen foreslår videre at det inntas en bestemmelse i straffeprosessloven § 98 om at forsvarer oppnevnes umiddelbart ved pågrep av mindreårig. Videre påpeker Advokatforeningen at også samfunnsstraff er et meget inngripende tiltak overfor et barn, i likhet med ubetinget fengsel, da reaksjonen vil kunne medføre en omfattende frihetsbegrensning. Advokatforeningen foreslår at endringen i straffeloven § 99 tredje ledd utvides for å ta hensyn til dette.

12.4 Departementets vurdering

Departementet vil innledningsvis understreke at det er et grunnleggende prinsipp at mindreårige har krav på tilstrekkelig juridisk bistand gjennom hele saksforløpet, både ved frihetsberøvelse, under saksforberedelsen og under rettergangen. Dette følger blant annet av barnekonvensjonen

artikkel 37 bokstav d og artikkel 40 nr. 2 bokstav b (ii) og (iii). Departementet legger til grunn at barn vil kunne ha behov for slik bistand både ved pågrepelse, før og under varetektsfengsling og hovedforhandling, samt ved gjennomføring av straff.

Departementet støtter utvalgets forslag om at siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, alltid skal ha rett til offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandlingen der det er aktuelt å idømme en ubetinget fengselsstraff, uavhengig av straffens lengde. Departementet mener altså at det er behov for advokatbistand også i saker der siktede har gitt en uforbeholden tilståelse og det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff i *mindre* enn seks måneder. Selv om retten i slike saker også i dag kan oppnevne forsvarer når særlige grunner taler for det, mener departementet at det er ønskelig med en eksplisitt lovfesting av barns rett til offentlig oppnevnt forsvarer. Dette vil dessuten være bedre i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet støtter videre utvalget i at retten til offentlig oppnevnt forsvarer også bør foreligge der det er aktuelt å idømme den nye reaksjonen ungdomsstraff. Dette er en streng reaksjon, som er ment å erstatte ubetinget fengsel og de strengere samfunnsstraffene.

Departementet mener dessuten, i likhet med Advokatforeningen, at slik bestemmelse også bør utvides til å omfatte saker der det er spørsmål om å idømme samfunnsstraff, og foreslår derfor å gå lenger enn utvalgets forslag på dette punktet. Også samfunnsstraff er en inngripende reaksjon, særlig der antall timer som skal gjennomføres er høyt. Retten til bistand etter barnekonvensjonen gjelder uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad og hvilken straff barnet risikerer. Dette kunne tale for å gjøre bestemmelsen helt generell. Departementet legger imidlertid til grunn at det ikke er tilsvarende behov for bistand i mindre alvorlige saker, der aktuelle straffereaksjoner er betinget fengsel eller bøter.

Departementet er enig med Advokatforeningen i at forsvarer bør oppnevnes raskt når barn pågripes. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å nedsette krav om at slik oppnevning skal skje umiddelbart, da dette vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. Departementet vil dessuten påpeke at oppholdstiden i arrest for barn i de aller fleste saker er under ett døgn. Av de som sitter inne under ett døgn, er over halvparten løslatt innen 6 timer, jf. punkt 2.6.1 foran. Det vil være unødvendig kostnadsdrivende dersom samtlige pågrepne skal få oppnevnt forsvarer umiddelbart.

Departementet foreslår å innta en bestemmelse i straffeprosessloven § 98 om at forsvarer så vidt mulig skal oppnevnes straks det er klart at pågripet som var under 18 år på handlingstidspunktet ikke vil bli løslatt innen 12 timer etter pågripelsen. I dag gjelder en tilsvarende 24-timers regel, uavhengig av om siktede var voksen eller mindreårig på handlingstidspunktet. Pågripelse kan være særlig dramatisk for et barn, og departementet legger til grunn at behovet for informasjon fra og kontakt med forsvarer som kan ivareta dets interesser, vil kunne være større enn ellers. Det er også viktig at forsvareren kommer inn som en pådriver for at personundersøkelse foretas og alternativer til fengsel utredes. Den nye bestemmelsen skal sikre at barnet får juridisk bistand så raskt som mulig. Reservasjonen "så vidt mulig" er ment å være snever, slik at det stilles strenge krav for å unnlate oppnevning av forsvarer. Tidspunktet for pågripelsen vil likevel kunne ha betydning for om det er mulig å oppdrive en forsvarer som kan møte. Det kan hende at advokatdekningen på et mindre sted er dårlig og at det derfor ikke er praktisk mulig for retten å etterleve hovedregelen. Men unntak fra hovedregelen skal ikke lett forekomme.

Departementet støtter Forsvarergruppen av 1977 og Advokatforeningen i at forsvarere bør få dekket opp til to timer fengselsbesøk per varetektperiode på to uker der siktede er under 18 år. En økt dekning av fengselsbesøk for forsvarere, vil sikre bedre oppfølging under varetekten. Departementet mener dette er hensiktsmessig for å ivareta barnets særlige behov i en sårbar situasjon. Det kreves ingen lovendring for å imøtekomme forslaget om advokatbistand i inntil to timer per 14. dag for barn som sitter i varetekt. Straffeprosessloven § 98 annet ledd annet punktum gir allerede anvisning på at "siktete skal ha forsvarer så lenge han er fengslet", hvilket også omfatter siktede under 18 år. Derimot må det gjøres en endring i stykkprisforskriften § 9 fjerde ledd annet punktum, slik at advokatens maksimale honorar ikke er én gang den offentlige salærsats, men to ganger når siktede er barn. Den offentlige salærsatsen er en timesats som fastsettes av Justisdepartementet, jf. salærforskriften (forskrift 3. desember 1997 nr. 1441) § 2 første ledd.

Departementet har videre vurdert forslaget om at advokater skal få dekket en minstesats ved bistand til innsatte under 18 år ved søknad om fremstilling, permisjon, overføring til lavere sikkerhetsnivå eller prøveløslatelse, samt ved klage på avslag på slik søknad. Departementet utelukker ikke at det kan være et reelt behov for juridisk

bistand, da det kan være vanskelig for det enkelte barnet å tilegne seg nødvendig kunnskap om egne rettigheter og plikter. Retten til forsvarer gjelder på ethvert trinn av saken, jf. straffeprosessloven § 94 første ledd første punktum. Straffesaken er imidlertid avsluttet på stadiet for straffegjennomføring. Det er således ikke naturlig å anse bistand til innsatte ved permisjonssøknad mv. som et forsvareroppdrag, og arbeidet vil være av sivilrettslig art. Offentlig støttet advokatbistand innen sivile rettsområder er hjemlet i de ulike spesiallovene og i rettshjelploven.

I rettshjelploven skilles det mellom fritt rettsråd og fri sakførsel, slik at fri rettshjelp utenfor rettergang som hovedregel gis som fritt rettsråd. Bestemmelsen i § 11 regulerer hvilke sakstyper som kvalifiserer for fritt rettsråd. Søknad om fritt rettsråd kan, i enkelte særskilt angitte tilfeller, innvilges henholdsvis med og uten behovsprøving, jf. § 11 første og annet ledd. Bistand under straffegjennomføring er imidlertid ikke nevnt i disse oppregningene. Utover dette kan det kun unntaksvis innvilges fritt rettsråd, dersom det økonomiske vilkåret er oppfylt og saken objektivt sett berører søker i særlig sterk grad, jf. tredje ledd. Sistnevnte vilkår skal tydeliggjøre at det ikke nødvendigvis er avgjørende at saken oppleves som viktig for vedkommende søker. Det må legges til grunn en mer objektiv norm. Sakstypen det søkes om rettshjelp til må ha likhetstrekk med saksområder som etter rettshjelploven er prioriterte eller ha tilsvarende stor betydning for søkere, jf. Ot. prp. nr. 91 (2003–2004) side 54.

Etter dagens system gis det i utgangspunktet ikke offentlig støttet rettshjelp i forbindelse med straffegjennomføringen. Som nevnt ovenfor kan det imidlertid være et reelt behov for juridisk bistand blant de innsatte i fengslene, særlig hos barn. I St.meld. nr. 26 (2008–2009) *Om offentlig rettshjelp* tas det til orde for etablering av en førstelinjetjeneste med gratis advokatbistand av begrenset omfang til alle, tilnærmet uavhengig av hva saken gjelder. Departementet drøfter her hvordan et slikt tilbud kan innrettes for at også de innsatte i fengslene skal kunne benytte seg av det, for eksempel ved at førstelinjetjenesten driver oppsøkende virksomhet. Det utelukkes heller ikke at den innsattes tidligere forsvarer i begrenset grad bør kunne bistå den innsatte med problematikk knyttet til straffegjennomføringen, og at dette dekkes av det offentlige. Med grunnlag i drøftelsene i stortingsmeldingen har departementet igangsatt et pilotprosjekt med førstelinjetjeneste i Rogaland, Buskerud og Lindesnes-regionen. Ett av formålene med pilotprosjektet er å prøve ut en førstelin-

jetjeneste i fengsel. Departementet ser det slik at det ikke er aktuelt å vurdere noen endring av gjeldende rett før resultatene av pilotprosjektet fore-

ligger. Pilotprosjektet har planlagt varighet ut 2012.

Når det gjelder advokatbistand under reaksjonen ungdomsstraff vises det til punkt 10.8.3 foran.

13 Administrative og økonomiske konsekvenser

13.1 Innledning

I proposisjonen foreslås lovendringer for en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Forslagene retter seg både mot politi, påtalemyndighet, kriminalomsorg og konfliktråd, men også andre instanser som har et ansvar overfor barn, som barneverntjeneste, helsetjeneste, utdanningssektor mv.

Det er få barn som begår alvorlig kriminalitet. De mest sentrale forslagene i proposisjonen berører i underkant av 100 barn årlig. Dette innebærer blant annet at det er en relativt liten andel av kommunene, og da først og fremst de større byene, som til enhver tid vil være berørt av forslagene. Dette er også barn som allerede er svært kostnadskrevenne for kommunene. Det legges derfor til grunn at forslagene som retter seg mot kommunenes virksomhet ikke vil kreve vesentlig økte ressurser.

Ett av forslagene vil kreve vesentlige økte ressurser. Dette gjelder styrkingen av konfliktrådene for å sikre en landsdekkende etablering av den nye ungdomsstraffen. For at tilbudet skal gjøres landsdekkende er det behov for ungdomskoordinator ved alle de 22 konfliktrådskontorene, jf. nærmere omtale under punkt 10.14.3. Forslagene knyttet til advokatbistand vil også medføre noe økte utgifter. Videre vil etablering av særskilte ungdomsenheter med tverretatlige team medføre økte utgifter.

De mest sentrale forslagene i proposisjonen vil først og fremst kreve en mer samlet og koordinert innsats mot barne- og ungdomskriminaliteten fra flere involverte instanser, slik som barneverntjenesten, helsetjenesten, utdanningssektoren mv. Dette gjelder blant annet i gjennomføringen av ungdomsplanen der det skal besluttes tiltak som er tilgjengelige rundt det aktuelle barnet, og alle aktuelle etater er med på å bestemme innholdet i planen.

Forslag som har betydelige økonomiske konsekvenser, vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for tiltakene. Samlet sett anslås forslagene presentert i denne proposisjonen å ha

en positiv effekt på lengre sikt, både for det enkelte barn og for samfunnet totalt sett, jf. omtale under punkt 13.3.

13.1.1 Pågrepelse og varetektsfengsling

Regjeringen går inn for at det i større grad skal legges til rette for at barn får dekket sine omsorgsbehov i politiarresten. Sittetiden i politiarrest for barn bør også være kortere enn for voksne, og det foreslås derfor en særregel om at barn skal overføres til varetektscelle innen ett døgn etter pågripelsen. Det finnes ikke sikre tall på gjennomsnittlig oppholdstid i politiarrest for barn som er pågrepet etter straffeprosessloven. Det er imidlertid forholdsvis få barn som sitter over ett døgn i politiarrest, og basert på tall fra 2010 er det grunn til å tro at forslaget kun vil innebære en nedgang i antall døgn i politiarrest på omkring 350 døgn, med en mulig svak økning i bruk av varetekt. Forslaget innebærer derfor små økonomiske og administrative konsekvenser.

Regjeringen foreslår en innskjerping i adgangen til å varetektsfengsle barn. Varetekt skal fortsatt kunne benyttes som tvangsmiddel overfor barn under 18 år, men dette skal begrenses til de tilfeller hvor det er "tvingende nødvendig". Siden det er grunn til å tro at vilkårene for å varetektsfengsle barn allerede i dag praktiseres strengt, antas forslaget ikke å medføre store økonomiske eller administrative endringer. Det foreslås også at vilkårene for fortsatt bruk av varetektsfengsling skal prøves hver annen uke. Forslaget vil innebære en liten økning i saksmengden for domstolene. Samtidig forventes det at forslaget fører til at det i større grad vurderes alternativer til varetekt eller en kortere samlet varetektsperiode. Eventuelle konsekvenser av forslagene forutsettes håndtert innenfor justissektorens eksisterende budsjettrammer.

Det foreslås en lovpålagt plikt for politiet til å varsle kommunenes barneverntjeneste dersom det er aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år. Det foreslås også en plikt for barneverntjenesten til å møte i fengslingsmøtet når de er varslet av politiet om slikt møte. Barnevernet

deltar allerede i dag i fengslingsmøter i noen saker. Et av målene med at barnevernet deltar i fengslingsmøtet er å sikre at den kommunale barneverntjenesten kommer inn og får vurdert barnets behov for tiltak fra barnevernet både under og i etterkant av varetekt eller straffegjennomføring. I tillegg skal barnevernet informere om behovet for og arbeidet med tiltak, samt muligheter for bruk av varetektssurrogater i barnevernets regi. Basert på antall innsettelse i fengsel på bakgrunn av varetektskjennelse og politiets innsettelsesordre fra 2007 til 2009 er det grunn til å anta at det vil dreie seg om ca. 65 saker årlig. Forslag i denne proposisjonen om strengere kriterier for fengsling av barn vil kunne medføre en reduksjon i antallet saker. I flere av sakene vil det imidlertid kunne være behov for deltakelse i flere fengslingsmøter, med unntak for saker hvor retten mener at det er åpenbart unødvendig. Det kan imidlertid også være mulig å etablere kontakt mellom straffesakens parter og barnevernet ved bruk av videokonferanser eller telefonmøter. Det er vanskelig å beregne hvor store den enkelte kommunes utgifter forbundet med forslaget vil bli. Det antas at forslaget ikke vil medføre vesentlig økte utgifter, og utgiftene vil dekket innenfor gjeldende budsjettammer.

Det er en målsetting å legge til rette for å unngå at barn plasseres i fengsel gjennom å stimulere til økt bruk av varetektssurrogater for barn. Slike varetektssurrogater kan være eksempelvis meldeplikt, besøksforbud eller opphold i institusjon. Varetektssurrogater som meldeplikt og besøksforbud antas ikke å ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser. Der som det benyttes varetektssurrogat i barnevernsinstitusjon, kan imidlertid utgiftene tenkes å være i størrelsesorden 10-15 000 kroner per døgn. I de tilfeller der plassering i barneverninstitusjon benyttes som fengslingssurrogat er barnevernet vanligvis allerede involvert. Slike surrogater kan kun benyttes når det er mulig innenfor rettighetsforskriftens bestemmelser, og det antas derfor å bli benyttet i få tilfeller. I en undersøkelse av 150 straffesaker fra 2006/2007 gjort i forbindelse med NOU 2008:15 *Barn og straff*, ble opphold i institusjon benyttet i to tilfeller. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget antas derfor å kunne bli håndtert innenfor justissektorens eksisterende budsjettammer.

13.1.2 Personundersøkelse for mindreårige (PUM)

Det foreslås å gjennomføre personundersøkelse av lovbrytere under 18 år i flere saker enn det gjøres i dag. Dette vil bety noe økte oppgaver for kriminalomsorgen. Tatt i betraktning at det gjelder forholdsvis få barn, vil det likevel ikke ha store økonomiske konsekvenser for kriminalomsorgen, og tiltaket vil bli håndtert innenfor de eksisterende budsjettammer.

13.1.3 Straffereaksjoner

I proposisjonen foreslås innføring av en ny straffereaksjon, jf. omtale under kapittel 10, og mindre endringer i de øvrige straffereaksjonene som kan benyttes overfor barn som begår kriminalitet.

Forslag om å innføre en individuelt fastsatt prøvetid ved påtaleunntatelse vil kunne kreve en grundigere vurdering i hver enkelt sak, men antas ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det foreslås også å lovfeste ansvaret for gjennomføring av ruskontroll, og at dette legges til lege, sykepleier eller bioingeniør etter anmodning fra politiet ved påtaleunntatelse, kriminalomsorgen ved betinget dom eller ungdomskoordinator ved ungdomsstraff. Det er vanskelig å anslå i hvor mange saker det vil være aktuelt å stille vilkår om ruskontroll, men det antas at forslagene om ruskontroll ved påtaleunntatelse og ved betinget dom kun vil innebære en liten økning, og at endringen kan håndteres innenfor justissektorens eksisterende økonomiske rammer. Forslaget om ruskontroll ved ungdomsstraffer behandles under punkt 13.1.4.

Det foreslås at det lovfestes uttrykkelig at samfunnsstraff skal kunne benyttes for barn under 18 år, også når det ville være idømt fengsel over ett år. Siden det også i dag er adgang til dette, men da etter en skjønnsmessig vurdering, anses økningen i antall saker å være begrenset. Utgifter per samfunnsstraffsak er vanligvis på ca. 30-40 000 kroner pr. sak. Da det her er snakk om en forholdsvis liten gruppe, vil ikke en økning i bruken av samfunnsstraff medføre store økonomiske konsekvenser for kriminalomsorgen.

Det foreslås ikke noe absolutt forbud mot illegale frihetsberøvende reaksjoner overfor barn, men ubetinget fengsel skal kun idømmes når det er særlig påkrevd. Videre foreslås det å innføre en frist på to måneder fra rettskraftig dom på ubetinget fengselsstraff foreligger til innsettelse. Kriminalomsorgen har i dag et mål om iverksettelse av rettskraftig dom innen to mæne-

der, og at barn skal prioriteres. Det foreslås også at kriminalomsorgen alltid skal vurdere om vilkårene foreligger for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Begge forslagene vil medføre små endringer for kriminalomsorgen, og endringene forutsettes håndtert innenfor eksisterende økonomiske rammer.

I tillegg foreslås det et forbud mot bruk av isolasjon overfor barn i varetekt, et forbud mot utelukkelse fra fellesskapet som disiplinærreaksjon overfor barn, jf. straffegjennomføringsloven §§ 39-40, og en innstramning i bruken av utelukkelse fra fellesskapet i forebyggingsøyemed, jf. straffegjennomføringsloven § 37. Etter etableringen av ungdomsenhetene vil det være svært få barn plassert i ordinære fengsler, men i de tilfellene hvor det fortsatt vil kunne være aktuelt, vil lovendringene kunne være ressurskrevende for de fengslene det er snakk om. Da det antas å være snakk om få tilfeller, forutsettes det likevel at eventuelle konsekvenser av forslagene håndteres innenfor eksisterende budsjettammer.

13.1.4 Ny straffereaksjon – ungdomsstraff for mindreårige med ungdomsstormøte og ungdomsplan

Regjeringen foreslår en ny straffereaksjon, ungdomsstraff. Reaksjonen bygger på prinsippene om restorative justice, og er en todelt reaksjon, hvor hoveddelene er gjennomføring av henholdsvis ungdomsstormøte og ungdomsplan. Reaksjonen skal være et alternativ til ubetinget fengsel og strengere samfunnsstraffer. Det antas at politiets varslingsplikt, barneverntjenestens møteplikt i fengslingsmøter og hyppigere bruk av personundersøkelser vil kunne gi påtalemyndigheten et bedre grunnlag for å vurdere alternativer til ubetinget fengsel, men ungdomsstraffen vil likevel omfatte et forholdsvis lavt antall barn.

Organisatorisk skal ungdomsstraffen forankres hos konfliktrådet. I budsjettet for 2010 ble det bevilget 5 mill. kroner til etablering av oppfølgingsteam ved fem konfliktrådskontor. For at ordningen skal gjøres landsdekkende, er det behov for ungdomskoordinator/oppfølgingsteam ved alle de 22 konfliktrådskontorene. I enkelte byer vil det være et behov for to stillinger. I tillegg vil det være behov for midler til opplæring, administrativ støttefunksjon og faglig utvikling. Denne kompetansen vil også være en støtte for de kommunene som har ansvaret for barn under straffegjennomføring.

For å kunne følge med på utviklingen i etableringen av tilbudet og sørge for en ensartet praksis, er det ønskelig å bygge opp tilbudet med en gradvis innføring mot et landsdekkende tilbud. Når tilbudet gjøres landsdekkende anslås behovet til omkring 23 mill. kroner, inkludert de utgifter ungdomskoordinatorene har ved gjennomføring av ungdomsplanen. Dette inkluderer også utgifter til ruskontroll som ledd i ungdomsstraffen. Reaksjonen vil omfatte et forholdsvis lavt antall barn. I de tilfeller hvor et konfliktråd har få saker under gjennomføring, vil imidlertid disse stillingene kunne ta andre saker tilknyttet oppfølgings-teamene.

Når det gjelder ungdomsstormøtet og gjennomføringen av ungdomsplanen, vil sammensetning og tiltak være individuelt tilpasset hvert enkelt barn. Flere av tiltakene vil ligge innenfor justissektorens ansvarsområde, for eksempel ulike programmer innenfor kriminalomsorgen og møteplikt for politiet. Kommunene og andre offentlige instanser har også ansvar for å tilby tjenester som barna har rett til under straffegjennomføringen. Det er kommunen som har ansvaret for barnet både før og etter straffegjennomføringen. Det vil være store variasjoner i behovet for tjenester og varigheten av disse, men mulige tiltak er tett oppfølging på skolen, tiltak i regi av barnevernet, helsetjenesten, sinnemestringskurs mv. Utvalget og høringsinstansene har pekt på ulike løsninger for finansiering av de tiltakene som inngår i ungdomsplanen, blant annet finansiering gjennom sentrale midler hos ungdomskoordinator og gjennom ulike refusjonsordninger. Siden alle aktuelle etater er med på å bestemme innholdet i ungdomsplanen, skal det besluttes tiltak som er tilgjengelige rundt det aktuelle barnet og tiltakene finansieres av den aktuelle etaten etter importmodellen. Det forutsettes derfor at gjennomføringen av ungdomsplanen kan gjøres innenfor eksisterende budsjettammer. Ruskontroll skiller seg ut som et kontrolltiltak for gjennomføringen av straffen, og utgifter til dette skal derfor finansieres av justissektoren innenfor eksisterende budsjettammer.

13.1.5 Gjennomføring av fengselsstraff

Det er besluttet å etablere to ungdomsenheter med en samlet kapasitet på ti plasser, som et toårig prøveprosjekt, jf. Prop. 1 S (2010–2011) Justis- og politidepartementet. Det skal legges til rette for besøk av familie og pårørende gjennom reisestøtte og bomuligheter i tilknytning til enhetene. En enhet i Bergen åpnet 1. september 2009 i

midlertidige lokaler. Justisdepartementet planlegger en ungdomsenhet ved Bjørgvin fengsel til erstatning for den midlertidige enheten som er etablert. Arbeidet med å utrede etablering og mulig lokalisering av en ungdomsenhet på østlandsområdet pågår. Fremdriften i arbeidet med etablering av de nye ungdomsenhetene vil bli vurdert nærmere i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Denne proposisjonen fremmer forslag om at enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretatlig team. Det er under etablering et tverretatlig team tilknyttet enheten i Bergen. Teamet skal sørge for god og koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ungdomsenhetene og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Det tverretatlige teamet skal også bidra til god faglig oppfølging overfor barn, som er plassert i ordinære fengsler. Basert på erfaringer fra teamet tilknyttet Ungdomsenheten i Bergen, vil det vurderes hva som er den mest hensiktsmessige organisering og sammensetning av et tverretatlig team tilknyttet Ungdomsenheten på Østlandet.

Utgifter til de planlagte stillingene vil bli dekket innenfor Helse- og omsorgsdepartementets, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets og Kunnskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

13.1.6 Advokatbistand

Når det gjelder forslaget om advokatbistand, foreslås det en økning av bistand under varetektsopphold fra én til to timer, en innføring av rett til forsvarer/bistandsadvokat under ungdomsstormøtet i ungdomsstraffen og rett til offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandling der det er aktuelt å idømme ubetinget fengsel og samfunnsstraff også hva gjelder tilståelsessaker. Det foreslås også at forsvarer, så vidt mulig, oppnevnes straks

det er klart at barnet ikke vil bli løslatt innen 12 timer etter pågripelse. Det er utfordrende å beregne økte utgifter som følge av forslagene, også fordi andre forslag i denne proposisjonen legger opp til en innstramming i adgangen til varetektsfengsling. Økte utgifter til advokatbistand som følge av forslagene anslås til omkring kroner 800 000. Forslagene vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for tiltakene.

13.2 Vurdering av samfunnsmessige konsekvenser

Lovforslagene nevnt ovenfor søker på ulike måter å bedre straffegjennomføringen for unge lovbrøyttere. En mer tilpasset straffegjennomføring med vekt på rehabilitering har som formål å redusere ny kriminalitet for denne gruppen, og tiltakene i denne proposisjonen antas å ha en stor positiv effekt både for det enkelte barn og for samfunnet som helhet.

Ungdomskriminalitet medfører store utgifter for samfunnet, både til å bøte på den skaden som er gjort, samt til etterforskning, straffeforfølgelse, domstolsbehandling, straffegjennomføring og ulike typer behandling og rehabilitering. En god tilbakeføring til samfunnet og redusert tilbakefall vil forhåpentligvis gi en gevinst ved at den tidligere lovbrøytteren kommer i arbeid. Skadevirkningene av kriminalitet kan imidlertid ikke utelukkende beskrives i økonomiske termer. Kriminalitet fører også til utrygghet for ofrene for kriminaliteten. Redusert kriminalitet blant unge vil også medføre positive endringer for de barna det her er snakk om. En helhetlig bekjempelse av barne- og ungdomskriminaliteten vil bidra til at flere unge kan komme bort fra kriminaliteten, og over i skole, arbeid og andre aktiviteter. Dette innebærer imidlertid at samfunnet på kort sikt må være villig til å investere i unge domfelte for på lang sikt å holde dem borte fra ny kriminalitet.

14 Merknader til de enkelte bestemmelser

14.1 Til endringene i straffeloven 1902

Til § 15

Bestemmelsen lister opp “de alminnelige straffene”, som gjerne betegnes som hovedstraffer. Departementet foreslår å utvide bestemmelsen til også å omfatte den nye straffereaksjonen ungdomsstraff. Det vises til punkt 10.3.3 foran.

Til § 18

Bestemmelsen er ny, men tilsvarende straffeloven 2005 § 33, hvis innhold er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 435.

Første punktum gir anvisning på at domstolene generelt skal være tilbakeholdne med å bruke fengselsstraff overfor unge lovbrøyttere. Ubetinget fengselsstraff skal bare idømmes når det er særlig påkrevd. Om vilkåret er oppfylt, må vurderes i forhold til lovbruddets art og forholdene ellers. Der andre reaksjonsformer er tilstrekkelige og hensiktsmessige må disse foretrekkes. Som hovedregel bør andre reaksjoner være prøvd overfor lovbrøytteren før ubetinget fengselsstraff idømmes.

I annet punktum foreslår departementet en lengstestraff på 15 års fengsel for lovbrøyttere som var under 18 år på handlingstidspunktet. Forslaget må ses som et uttrykk for departementets syn på at domstolene skal være tilbakeholdne med å bruke ubetinget fengselsstraff overfor unge lovbrøyttere, og særlig varsomme med å idømme langvarig fengselsstraff, jf. første punktum. I motsetning til etter gjeldende rett skal lengstestrafen på 15 år også gjelde ved sammenstøt av flere straffbare forhold, såkalt konkurrens. Innskrenkningen i lengden på den straffen unge lovbrøyttere kan bli ilagt, er fastlagt av hensyn til lovbrøytterens unge alder. Dette hensynet gjør seg gjeldende uansett om det foreligger ett eller flere straffbare forhold. Lengstestrafen bør derfor etter departementets oppfatning ligge fast.

Det vises for øvrig til punkt 9.6.1.4 og 9.6.2.4 foran.

Til § 28

I annet ledd foreslås det at subsidiær fengselsstraff ikke fastsettes der lovbrøytteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Bestemmelsen er ny og innebærer at adgangen til bøtesoning fjernes der lovbruddet er begått av en mindreårig. Forslaget avviker fra utvalgets utkast. Begrunnelsen for forslaget er at overtredelsene i straffesaker som avgjøres med bøtestraff, normalt ikke vil kvalifisere for bruk av ubetinget fengselsstraff. Det er liten sammenheng mellom muligheten for bøtesoning og at frihetsberøvelse ellers kun skal idømmes barn der det er særlig påkrevd og som en siste utvei. For øvrig vises det til punkt 9.2.4 foran.

Til § 28 a

I annet ledd foreslås et nytt unntak fra første ledd bokstav a. Unntaket innebærer at for lovbrøyttere som var under 18 år på handlingstidspunktet, gjelder ikke vilkåret om at aktuell alternativ utmålt fengselsstraff er ett år eller mindre. Lovendringen medfører at det ikke lenger er nødvendig å vurdere om det foreligger “sterke grunner” for at samfunnsstraff likevel skal benyttes, der det ellers ville blitt idømt lengre fengselsstraff enn ett år, slik det er etter gjeldende rett. For øvrig vises det til punkt 9.5.4 foran.

Til § 28 c

Bestemmelsen er ny og etablerer straffereaksjonen *ungdomsstraff* som en ny straffart eller hovedstraff, jf. punkt 10.3.3 foran. På dette punktet avviker forslaget fra utvalgets utkast, da utvalget har valgt å foreslå at reaksjonen lovmessig forankres som vilkår til betinget dom. Forslaget bygger imidlertid innholdsmessig på utvalgets utkast. Reaksjonens innhold er todelt, hvorav hoveddelene er gjennomføring av henholdsvis ungdomsstormøte og ungdomsplan. Den nye straffereaksjonen forankres organisatorisk i konfliktrådet. Det vises for øvrig til forslaget til endring i konfliktrådsloven kapittel III og til kapittel 10 ovenfor.

Av *første ledd* fremgår det at det er fire kumulative vilkår for å idømme ungdomsstraff, jf. bokstavene a-d.

I henhold til *første ledd bokstav a* vil den nye straffereaksjonen bare kunne anvendes på domfelte som ikke har fylt 18 år på handlingstidspunktet. Målgruppen for den nye straffereaksjonen er mindreårige lovbrutere, jf. punkt 10.5.3 foran. Pådømmelse skal imidlertid kunne skje etter fylte 18 år.

Det er videre et vilkår at lovbruteren har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet, jf. *første ledd bokstav b*. Dette er å betrakte som en *nedre grense* for den nye straffereaksjonens anvendelsesområde, jf. punkt 10.5.3 foran. Utvalget har ikke gjort noe forsøk på å definere hva som ligger i begrepene "gjentatt eller alvorlig kriminalitet", men har i hovedsak fokusert på de tilfellene der barn kan idømmes og faktisk blir idømt fengselsstraff, jf. NOU 2008: 15 punkt 1.4. Dette omfatter også tilfeller der barnet ikke blir idømt fengselsstraff, selv om lovbruddet er av en slik art at en voksen normalt ville blitt idømt fengselsstraff for dette.

Begrepet "alvorlig kriminalitet" blir hyppig brukt uten at det knytter seg en entydig definisjon til begrepet. Uttrykket figurerer også i ulike lover – ofte som følge av implementering av EU-regelverk – men er heller ikke der gitt et entydig innhold. Som eksempel kan nevnes forordning nr. 767/2008 om visuminformasjonsystem for Schengenmedlemsstatene (VIS), der politiets tilgang til registeret er betinget av at det dreier seg om terrorhandlinger eller andre alvorlige kriminelle handlinger (implementert ved lov 19. juni 2009 nr. 38). "Alvorlig kriminell handling" defineres som kriminelle handlinger som korresponderer med, eller tilsvarende handlinger referert til i artikkel 2 (2) i Rådets rammebeslutning 2002/584/JHA. Rammebeslutningen lister opp en rekke handlinger som tradisjonelt sees på som alvorlig kriminalitet og som må kunne føre til fengselsstraff i minst tre år.

I lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS) menes med alvorlig kriminalitet de straffbare handlinger som er oppført på listen over handlinger som gir grunnlag for utlevering i henhold til den europeiske arrestordren.

Tilsvarende begrep benyttes i den nye politiregisterloven § 41. Det fremgår av politiregisterloven § 41 nr. 1 c at Kongen i forskrift gir nærmere regler om blant annet hvor lenge lovbrudd begått i ung alder skal anmerkes på uttømmende politiattest og hva som skal anses som alvorlig og gjen-

tatte lovbrudd. Likhetsbetraktninger tilsier en slik presisering. I departementet arbeides det for tiden med å utpensle disse kriteriene i forskrift, og her vil straffebudenes strafferamme stå sentralt. I utgangspunktet vil det være naturlig at innholdet av begrepet "gjentatt eller alvorlig" kriminalitet i politiregisterloven § 41 nr. 1 c og straffeloven 1902 § 28 c tilsvarende hverandre, da ordlyden er den samme. Det kan imidlertid ikke utelukkes at vurderingen får noe forskjellige utslag, og at tolkningen av begrepene i straffeloven kan være noe mer skjønnsmessig. En helt kategorisk avgrensning vil kunne være uheldig med hensyn til å finne en individuelt tilpasset reaksjon.

Det kan likevel være naturlig å ta utgangspunkt i strafferammen ved vurderingen av om det foreligger alvorlig kriminalitet og fastsettelsen av den nedre grensen for reaksjonens virkeområde.

Eksempler på straffebud med en øvre strafferamme på 3 år er vold mot offentlig tjenestemann (straffeloven § 127 første ledd første straffalternativ), trusler (straffeloven § 227 første straffalternativ), legemsbeskadigelse (straffeloven § 229 første straffalternativ), underslag (straffeloven § 255), tyveri (straffeloven § 257), samt heleri og hvitvasking (straffeloven § 317 første ledd).

Eksempler på straffebud med en øvre strafferamme på fengsel i mer enn 3 år er seksuell omgang ved misbruk av stilling mv. (straffeloven § 193 – inntil 5 år), seksuell omgang med barn under 16 år (straffeloven § 196 første ledd – inntil 5 år), samt ran (straffeloven § 267 – inntil 5 år).

Eksempler på straffebud med en øvre strafferamme på fengsel i 6 år eller mer er legemsbeskadigelse (straffeloven § 229 annet straffalternativ – inntil 6 år), grovt underslag og tyveri (straffeloven §§ 256 og 258 – inntil 6 år), grovt ran (straffeloven § 268 – inntil 12 år), grovt skadeverk (straffeloven § 292 – inntil 6 år), grovt heleri og grov hvitvasking (straffeloven § 317 fjerde ledd – inntil 6 år), grov narkotikaforbrytelse (straffeloven § 162 – inntil 10 år), voldtekt (straffeloven § 192 første ledd – inntil 10 år), samt seksuell omgang med barn under 14 år (straffeloven § 195 første ledd – inntil 10 år). Ved grove seksuallovbrudd vil imidlertid den øvre grensen for straffereaksjonens anvendelsesområde kunne hindre idømmelse av ungdomsstraff, jf. nedenfor.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er hensiktsmessig å se hen til de tilfeller der barn kan idømmes og faktisk blir idømt fengselsstraff i dag. Det var 20 nyinnsettelse på dom i 2010, og disse gjaldt fire tilfeller legemsbeskadigelse, ett tilfelle legemsfornærmelse under skjerpene omstendigheter, to tilfeller lovbrudd mot

offentlig tjenestemann, ett tilfelle narkotikalovbrudd, fem tilfeller ran, ett tilfelle trusler, to tilfeller tyveri, ett tilfelle brudd på veitrafikkloven (fartsovertredelse, kombinert med unnlattelse av å stanse for politiet, samt kjøring uten gyldig førerkort) og tre tilfeller voldtekt. I samtlige saker var strafferammen på inntil 3 år eller mer.

Departementet mener at begrepet "alvorlig kriminalitet" i denne sammenheng bør forbeholdes straffebud med en øvre strafferamme på fengsel i 3 år eller mer. Lovbrudd med en lavere strafferamme enn fengselsstraff inntil 3 år skal derimot ikke betraktes som alvorlig kriminalitet, herunder simpel narkotikaforbrytelse (straffeloven § 162 første ledd – inntil 2 år), simpel legemsfornærmelse (straffeloven § 228 første ledd – inntil 6 måneder) og skadeverk (straffeloven § 291 – inntil 1 år). For øvrig vises det til punkt 10.5.3 foran om avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad.

Departementet mener at det alternative vilkåret "gjentatt kriminalitet" i *bokstav b* må tolkes vidt, slik at det i den konkrete saken vil kunne være tilstrekkelig med to lovbrudd. Departementet ser at begrepets innhold vil kunne avvike fra tilsvarende begrep i politiregisterloven med tilhørende forskrifter, som er under arbeid. Hensikten er imidlertid en annen, nemlig å fange opp vedkommende på et tidlig stadium, for slik å forhindre en kriminell løpebane. Det kan være behov for en klarere avgrensning i forskriftene til politiregisterloven, slik at anmerkning på uttømmende politiattest forutsetter flere lovbrudd enn skissert ovenfor.

Det følger av *første ledd bokstav c* at det er nødvendig at den mindreårige samtykker før pådømmelse. Straffereaksjonen bygger på prinsippene for restorative justice, hvor samtykke er grunnleggende for å sikre motivert deltagelse. Det er en forutsetning at et samtykke til ungdomsstraff også er et samtykke til at de forhold som barnet er dømt for legges til grunn i stormøtet. For at samtykket skal være gyldig, må det være frivillig og informert. Også barnets foreldre/verge må samtykke til reaksjonen, jf. punkt 10.6.3 ovenfor. Samtykket kan trekkes tilbake inntil dom er avsagt, på samme måte som ved samtykke til samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a og pådømmelse i forhørsretten etter straffeprosessloven § 248.

Videre følger det av *bokstav c* at og lovbrøyteren må ha bosted i Norge. Vilkaoret skyldes den aktiviteten som kreves av den domfelte under straffegjennomføringen. Begrepet "bosted" må forstås slik at bosettingen både har vært av en viss varighet og er ment å vare ved en viss tid. Det er uten

betydning om lovbrøyteren er norsk statsborger eller ikke.

Det er dessuten et vilkåar til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet, jf. *første ledd bokstav d*. Her trekkes en øvre grense for bruk av den nye straffereaksjonen; det avgrenses oppad mot ubetinget fengsel. Vilkaoret har sitt forbilde i lignende vilkåar for samfunnsstraff, jf. gjeldende straffelov § 28 a første ledd bokstav b og ny straffelov § 48 første ledd bokstav b, likevel slik at presiseringen "med tyngde" er ny. Høyesterett har den senere tid gått lenger enn tidligere i å anvende samfunnsstraff dersom gjerningspersonen er under 18 år. Dette skyldes delvis Norges forpliktelser i henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 3, 37 bokstav b og 40. En grundig prinsipiell drøftelse av forholdet til denne konvensjonen er foretatt i Rt. 2010 side 1313, jf. punkt 10.5.3 foran. Departementet vil bemerke at den nye ungdomsstraffen skal være en strengere reaksjon enn samfunnsstraffen, og at mer alvorlige lovbrudd vil kunne bli møtt med den nye ungdomsstraffen. Begrepet "med tyngde" benyttes for å understreke at det skal mer til for at det skal anses nødvendig å idømme ubetinget fengsel.

Det oppstilles ingen begrensninger med hensyn til strafferammen for det forholdet siktede er funnet skyldig i. Handlingens grovhet vil imidlertid være et sentralt element i vurderingen av om de allmenn- og individualpreventive hensynene vil gjøre en dom på ungdomsstraff forsvarlig. Departementet vil understreke at individualpreventive hensyn må veie tyngre enn allmennpreventive hensyn i vurderingen av hvilken straff som skal idømmes. Barnets beste skal ivaretas, også ved fastsettelse av straff. Det avgrenses ikke mot konkrete lovbrudd, men enkelte lovbrudd vil likevel normalt være av en slik alvorlighetsgrad at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. For eksempel vil dette kunne være tilfelle der barn har begått drap eller alvorlige seksuallovbrudd. For øvrig vises det til punkt 10.5.3 foran om avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad.

Annet ledd inneholder bestemmelser om fastsettelse av gjennomføringstiden og angir dessuten rammene for den subsidiære fengselsstraffen. Selve innholdet i ungdomsstraffen fastsettes ikke av domstolen, men av ungdomsstormøtet, jf. forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven.

I henhold til *annet ledd bokstav a første punktum* fastsetter domstolen en gjennomføringstid mellom seks måneder og to år. Forslaget svarer til utvalgets utkast. Oppfølgingsplanens lengde, innenfor tidsrammen seks måneder til to år, bestemmes ut

fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov og lovbruddets art og grovhet inngår som momenter. *Annet ledd bokstav a annet punktum* åpner for at lengre gjennomføringstid kan fastsettes, dersom den fengselsstraff som ellers ville ha blitt anvendt er klart lengre enn to år. I slike tilfelle kan en gjennomføringstid på inntil tre år fastsettes, og her fravikes utvalgets forslag. Det vises for øvrig til punkt 10.12.3 foran.

Også etter de nye reglene om ungdomsstraff skal det utmåles en subsidiær fengselsstraff, jf. *annet ledd bokstav b*. Denne skal være av samme lengde som den retten ville fastsatt hvis ubetinget fengselsstraff skulle anvendes. Også rammene for den subsidiære fengselsstraffen må svare til rammene for den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff. Den minste subsidiære fengselsstraffen vil derfor være 14 dager, jf. straffeloven § 17 første ledd bokstav a.

Den domfelte skal informeres om hva ungdomsstraffen innebærer etter reglene i *tredje ledd*. Bestemmelsen har sitt forbilde i straffeloven 54 a om betinget dom og § 28 a syvende ledd om samfunnsstraff. Brudd på konfliktrådslovens bestemmelser om gjennomføring av straffereaksjonen kan få alvorlige følger for den domfelte i form av at den subsidiære straffen må sones. Det er derfor viktig at den domfelte forstår betydningen av å gjennomføre ungdomsstraffen og forklares de konsekvenser brudd vil få. Tilsvarende gjelder nye straffbare handlinger før utløpet av gjennomføringstiden.

Fjerde ledd regulerer brudd på forutsetningene for ungdomsstraff – nærmere bestemt at den domfelte overholder bestemmelsene om straffegjennomføringen og avstår fra nye straffbare handlinger. Utvalget bygger sitt utkast på reglene om brudd på samfunnsstraff. Departementet støtter utvalget i dette, men legger seg imidlertid nærmere innholdet i straffeloven § 28 b enn utvalget foreslår, jf. punkt 10.13.3 foran.

Tingretten kan bare beslutte omgjøring når det er satt frem *begjæring* om det, jf. innledningsvis i *fjerde ledd*. Om hvem som er kompetent til å fremsette slik begjæring, se syvende ledd. Påtalemyndigheten kan velge å bøtelegge eller begjære særskilt dom for lovbrudd som den domfelte begår i gjennomføringstiden, uten samtidig å begjære omgjøring. Det kan for eksempel være aktuelt når den nye handlingen er av en helt annen type enn den eller de det er idømt ungdomsstraff for og dessuten er gjenstand for standardisert straffutmåling.

At tingretten "*kan*" beslutte fullbyrdelse, innebærer at den har kompetanse til å prøve kriminal-

omsorgens eller påtalemyndighetens skjønn med hensyn til om omgjøring bør skje, og eventuelt i hvilket omfang. Sentralt i den skjønnsmessige vurderingen av om omgjøring bør skje, og eventuelt i hvilken utstrekning, står antallet, omfanget og grovheten av vilkårsbruddene. Tilsvarende bestemmelse i § 28 b første ledd om samfunnsstraff ble endret ved vedtagelsen av ny straffelov, slik at omgjøring nå er fakultativ, mens omgjøring tidligere var obligatorisk dersom retten fant at det forelå vilkårsbrudd. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 22.7.4 side 302 forutsettes det at omgjøring vil være hovedregelen, og dette er fulgt opp i Rt. 2007 side 635. Tilsvarende forståelse legges til grunn ved brudd på ungdomsstraff.

Etter *fjerde ledd bokstav a* kan tingretten bestemme at hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes når den domfelte har brutt bestemmelser gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25. Dette omfatter blant annet brudd på vilkår i ungdomsplanen, møteplikt eller plikt til avhold, jf. forslag til nye §§ 19, 21 og 22 i konfliktrådsloven, som det henvises til i § 25. Departementet antar at retten, når den tar stilling til om det foreligger et vilkårsbrudd som nevnt i bokstav a, må legge til grunn det faktum som fremstår som mest sannsynlig. Fordi spørsmålet om omgjøring kan være av stor betydning for den domfelte, er det likevel grunn til i tvilstilfeller å utvise en viss forsiktighet i bevisbedømmelsen, jf. merknadene til § 52 om brudd på samfunnsstraff i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 448.

Fjerde ledd bokstav b hjemler omgjøring hvor den domfelte har begått en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden. Begrepet "før utløpet av gjennomføringstiden" er benyttet for å markere at også straffbare handlinger som er begått etter domsavsigelsen, men før gjennomføringen er påbegynt, kan resultere i omgjøring, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 449 om slik lovendring ved samfunnsstraff.

Felles for omgjøring etter *fjerde ledd bokstav a* og *b* er at retten kan beslutte *hel eller delvis* fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen. Retten er ikke bundet av kriminalomsorgens eller påtalemyndighetens syn på spørsmålet om straffen bør omgjøres helt eller delvis. Når den domfelte var under 18 år på gjerningstiden, vil det være særlig grunn til å vurdere om man i første omgang skal nøye seg med delvis omgjøring. Hvis retten beslutter delvis omgjøring, står den delen av ungdomsstraffen som ikke er utført og ikke gjøres om, fremdeles ved lag. Det kan for eksempel tenkes at lovbrøyteren vil kunne klare å gjennomføre enkelte tiltak fastsatt i ungdomsplanen,

men at han eller hun for øvrig ikke er motivert eller evner å fullføre ungdomsstraffen. Ved full omgjøring skal det ikke gjøres fradrag i fengselsstraffen ut over det som følger av *femte ledd*. I henhold til denne bestemmelsen skal retten ta hensyn til ungdomsstraff som allerede er gjennomført. Vurderingen vil nødvendigvis være skjønnsmessig, og således skille seg fra den tilsvarende vurderingen ved samfunnsstraff, da ungdomsstraffen ikke angis som et visst antall timer.

Sjette ledd gjør det klart at ved omgjøring grunnet nye lovbrudd, jf. fjerde ledd bokstav b, kan retten avsi en samlet dom for begge handlingene eller en særskilt dom for den nye handlingen. Ved omgjøring av samfunnsstraff kan en samlet dom ikke gjøres helt betinget, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 450. Retten kan imidlertid fastsette en delvis betinget reaksjon, jf. Høyesteretts kjennelse 19. april 2004 i sak nr. 2004/135. Tilsvarende kan legges til grunn også ved omgjøring av ungdomsstraffen.

Retten avgjørelse treffes ved dom og angripes ved anke. Spørsmål om omgjøring skal normalt avgjøres uten meddommere, jf. domstolloven § 21 annet ledd. Dersom vilkårsbruddet består i en ny straffbar handling som ikke er tilstått, må det nye straffbare forholdet avgjøres av en meddomsrett. Meddomsretten kan da også ta stilling til omgjøringskravet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 30.1 side 449 om tilsvarende bestemmelse ved samfunnsstraff. Uskyldspresumpsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 innebærer at retten ikke kan beslutte omgjøring etter første ledd bokstav b på bakgrunn av en prejudisiell vurdering av om den domfelte har begått nye straffbare handlinger, jf. EMDs dom 3. oktober 2002 i saken Böhmer mot Tyskland. Spørsmål om omgjøring etter fjerde ledd bokstav b avgjøres derfor etter en ordinær hovedforhandling hvor også de nye straffbare handlingene undergis full behandling.

Etter *syvende ledd første punktum* skal begjæring om omgjøring ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25 fremmes av kriminalomsorgen. Ved ny straffbar handling er det derimot påtalemyndigheten som må begjære omgjøring, jf. *syvende ledd annet punktum*. Her fravikes utvalgets forslag om at påtalemyndigheten, etter anmodning fra ungdomskordinator i konfliktrådet, også begjærer fullbyrdelse ved vilkårsbrudd, jf. punkt 10.13.3 foran. I saker med flere vilkårsbrudd som dels faller inn under fjerde ledd bokstav a og dels under fjerde ledd bokstav b, må imidlertid omgjøringskravet fremmes av påtalemyndigheten. Begjæringen må være

brakt inn for retten innen tre måneder etter utløpet av gjennomføringstiden.

Åttende ledd første punktum bestemmer for det første at reglene om forsvarer i straffeprosessloven §§ 96 tredje ledd og 99 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende. Her skiller bestemmelsen seg fra reglene om omgjøring av samfunnsstraff. I slik sak er det overlatt rettens skjønn om det skal oppnevnes forsvarer, dersom saken behandles av tingretten som tilståelsesak. Ved omgjøring av ungdomsstraff skal siktede alltid ha forsvarer. Videre følger det av *første punktum* at reglene om pågrepelse og varetektsfengsling i straffeprosessloven kapittel 14 gjelder tilsvarende. For bruk av tvangsmidler må både de generelle og de spesielle vilkårene være oppfylt dersom den domfelte skal kunne pågripes og fengsles, herunder også det skjerpede kravet i § 184 annet ledd annet punktum om at fengsling må være tvingende nødvendig.

Videre gjelder reglene om varsling i straffeprosessloven § 243 tilsvarende for rettsmøter om omgjøring, jf. *åttende ledd annet punktum*. Bestemmelsen svarer til gjeldende straffelov § 28 b femte ledd annet punktum og ny straffelov § 52 femte ledd første punktum. Den domfelte må som hovedregel stevnes med lovlig varsel, jf. § 243 første ledd. Dette innebærer at domfelte må stevnes med 24 timers varsel til det rettsmøtet hvor omgjøringsspørsmålet skal behandles, jf. straffeprosessloven § 86 annet ledd. Så vidt mulig bør også påtalemyndigheten og forsvareren varsles om rettsmøtet, jf. § 243 annet ledd. I saker hvor kriminalomsorgen opptrer på det offentlige vegne, skal kriminalomsorgen varsles etter reglene som gjelder for påtalemyndigheten, jf. *åttende ledd tredje punktum*.

Det kan bemerkes at bestemmelsen om ungdomsstraff ikke inneholder bestemmelse om deldom, slik som samfunnsstraff. Ved samfunnsstraff kan også bot anvendes, selv om bøter ikke er fastsatt som straff for lovbruddet, jf. § 28 a sjette ledd bokstav a. Også ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager kan idømmes sammen med samfunnsstraff, jf. § 28 a sjette ledd bokstav b. Departementet mener generelt at en bør tilstrebe bruk av mer hensiktsmessige reaksjonsformer enn forelegg og bøter til barn under 18 år, jf. punkt 9.2.4 foran. Det kan ikke utelukkes at bot eller forelegg etter en individuell vurdering vil være hensiktsmessig i den konkrete saken, men da ved mindre alvorlig lovbrudd som er et engangstilfelle, ikke en del av et større atferdsproblem. Bøter bør derfor ikke benyttes i saker hvor det er begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Det er heller ikke hensikts-

messig å kombinere ungdomsstraffen med ubetinget fengsel. Soning av fengselsstraff kan virke forstyrrende på gjennomføringen av ungdomsstraffen. Dessuten innføres en ny straffereaksjon nettopp for å redusere antall barn i fengsler, og det er derfor mot sin hensikt å åpne for slik del-dom. Dersom lovbrøyteren har vært undergitt frihetsberøvelse i anledning saken, skal varetektsfradraget gis i den subsidiære fengselsstraffen. Videre kan utholdt varetekt tas i betraktning som et moment i helhetsvurderingen ved fastsettelsen av ungdomsstraffens lengde.

Ved idømmelse av samfunnsstraff har retten adgang til å fastsette vilkår for dommen, herunder at den domfelte skal overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, eller at den domfelte forbys kontakt med bestemte personer i gjennomføringstiden. Tilsvarende adgang er ikke regulert i bestemmelsen om ungdomsstraff. Dette skyldes at det nærmere innholdet i straffen skal fastsettes av ungdomsstormøtet, jf. forslag til ny § 19 i konfliktrådsloven.

Til § 39 c

Nytt annet ledd bestemmer at forvaring bare kan idømmes barn under 18 år når det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter. Begrepet "helt ekstraordinære omstendigheter" er ment å understreke at adgangen er meget snever. Straffereaksjonen forvaring bør tilnærmet aldri benyttes på lovbrøytere som var mindreårige på handlingstidspunktet, på grunn av den belastning en slik tidsubestemt straff vil kunne påføre et barn. Det vises for øvrig til punkt 9.7.4 ovenfor.

Til § 53

Det presiseres i *nr. 3 bokstav c første punktum* at domstolen kan sette vilkår om at domfelte avgir rusprøve. Her lovfestes det som i dag er etablert lovforståelse; at vilkår om avhold også medfører en plikt for domfelte til å avgi rusprøve. I henhold til praksis varierer det i dag hvem som forestår slik prøvetaking.

I *nr. 3 bokstav c annet punktum* vises det til helsepersonelloven § 12 tredje ledd, som gjelder for domfelte som var under 18 år på handlingstidspunktet. Etter denne bestemmelsen plikter lege, sykepleier og bioingeniør å ta blodprøve eller lignende rusprøve av denne gruppen, ved anmodning om prøvetaking fra rett myndighet. Forslaget

avviker fra utvalgets utkast, der ansvaret for ruskontroll ble foreslått lagt hos bydelsoverlegen eller kommunelegen. Lovendringen er i tråd med utvalgets intensjoner ment å sikre forutsigbarhet om hvem som skal foreta rusprøver av unge lovbrøytere. Lovbestemmelsen kan imidlertid ikke forstås antitetisk, og den utelukker ikke at også domfelte over 18 år avlegger rusprøve hos slikt helsepersonell. Det vises til punkt 9.4 foran.

I *bokstav h* gjøres en mindre presisering som følge av endringen i konfliktrådsloven kapittel II.

I *nr. 6 fjerde og femte punktum* slås det fast at kriminalomsorgen har ansvaret for å følge opp domfelte som er pålagt vilkår om avholdenhet etter § 53 nr. 3 bokstav c, samt at straffegjennomføringsloven § 56 gjelder tilsvarende. Dette innebærer at kriminalomsorgen kan pålegge domfelte å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve, eller å medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag, på samme måte som ved dom på samfunnsstraff.

14.2 Til endringene i strafferegistreringsloven

Til § 6

I forslag til § 6 nye *nr. 12 og 13* fremgår det at det i politiattest ikke skal tas med opplysninger om henholdsvis betinget dom og ungdoms- eller samfunnsstraff dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn henholdsvis 2 år og 5 år før attesten blir utstedt. Forslaget er nytt og avviker fra utvalgets utkast. Utvalget foreslo at ungdomsstraff skulle idømmes som vilkår for betinget dom, og mente at bestemmelsen i § 6 nr. 6 om at det ikke skal opplyses om betinget dom avsagt mer enn 5 år før attesten blir utstedt, vil gi barnet et incitament til å velge reaksjonen. Begrunnelsen for departementets forslag er den samme, nærmere bestemt å motivere barnet til å samtykke til slike straffereaksjoner. I tillegg vil lovendringen innebære at ungdomsstraff og samfunnsstraff likebehandles, slik at vilkårlig forskjellbehandling unngås. Ungdomsstraff vil typisk benyttes på personer som ellers ville fått ubetinget fengsel eller strenge samfunnsstraffer, og det er ingen grunn til at det i politiattest opplyses om idømt samfunnsstraff i større grad enn idømt ungdomsstraff. Det er for øvrig valgt en lengre tidsperiode ved ungdomsstraff og samfunnsstraff enn ved dom på betinget fengsel, 5 år fremfor 2 år, da sistnevnte er mildere straffereaksjoner. For øvrig vises det til punkt 10.3.3 ovenfor.

14.3 Til endringene i ligningsloven

Til § 6-13

Endringen i nr. 2 bokstav e er en følge av forslaget til nytt kapittel III i konfliktrådsloven om gjennomføring av ungdomsstraff. Endringen medfører at konfliktrådet får opplysningsplikt om innholdet av ungdomsplanen etter konfliktrådsloven § 19.

14.4 Til endringene i straffeprosessloven

Til § 69

Annet ledd nytt tredje punktum bestemmer at prøvetiden for siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan settes kortere enn to år. Prøvetiden for denne gruppen siktede fastsettes etter en individuell vurdering til 6, 12, 18 eller 24 måneder. Hensikten med endringen er at påtaleunntakelse skal benyttes i større utstrekning enn tilfellet er i dag og særlig for enkelte mindre alvorlige lovbrudd som et alternativ til bøter. Det vises for øvrig til punkt 9.1.4.2 ovenfor. Det bør også oftere vurderes å sette vilkår knyttet til påtaleunntakelsen, jf. punkt 9.1.4.1 foran.

Til § 96

Nytt tredje ledd skal sikre at siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, alltid har forsvarer der det er aktuelt å idømme ubetinget fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Påtalemyndighetens straffeforslag om fengselsstraffens lengde er således uten betydning for spørsmålet om siktede skal ha forsvarer under hovedforhandlingen. Lovendringen bygger innholdsmessig på utvalgets forslag, likevel slik at henvisningen til betinget straff er erstattet med ungdomsstraff, samt at bestemmelsen foreslås utvidet til også å omfatte samfunnsstraff. Det vises for øvrig til punkt 12.4 ovenfor og lovendringen i § 99.

Til § 98

Første ledd nytt annet punktum innebærer at forsvarer så vidt mulig skal oppnevnes straks det er klart at pågrepet som var under 18 år på handlingstidspunktet, ikke vil bli løslatt innen 12 timer etter pågripelsen. Bestemmelsen skal sikre at barnet får juridisk bistand så raskt som mulig. På dette punktet avviker forslaget fra utvalgets utkast.

Uttrykket “Det samme gjelder” viser tilbake til vilkårene i første punktum om at siktede må være “pågrepet” og at forsvarer “så vidt mulig” skal oppnevnes “straks”. Forsvarer skal kun oppnevnes ved straffeprosessuell frihetsberøvelse. Mange personer som er pågrepet, blir løslatt etter kort tid, for eksempel fordi de er sjekket ut av saken. Da vil retten til offentlig forsvarer ikke inntre. Retten inntreer først når det er klart at pågripelsen vil vare i mer enn 12 timer og senest når 12 timer er gått og den siktede ikke er løslatt. Forsvarer skal oppnevnes “straks” det er klart at den pågrepne vil bli holdt i mer enn 12 timer. Departementet forutsetter at det etableres vaktordninger som gjør det mulig å oppnevne forsvarere til enhver tid. Likevel må det godtas at det tar noe lenger tid å skaffe forsvarere utenfor alminnelig arbeidstid enn midt i arbeidstiden. Påbudet er ikke unntaksfritt, men unntak skal imidlertid ikke lett forekomme, idet oppnevningen skal finne “så vidt mulig”. Det er alltid retten som avgjør hva som er “så vidt mulig”, noe som også kan overprøves ved kjæremål.

Det vises for øvrig til punkt 12.4 ovenfor.

Til § 99

Første ledd nytt tredje punktum skal sikre at siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, alltid har forsvarer der det er aktuelt å idømme ubetinget fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Påtalemyndighetens straffeforslag om fengselsstraffens lengde er uten betydning for spørsmålet om siktede skal ha forsvarer i forbindelse med tilståelsessaken. Lovendringen er i tråd med utvalgets forslag, likevel slik at henvisningen til betinget straff er erstattet med ungdomsstraff, samt at bestemmelsen foreslås utvidet til også å omfatte samfunnsstraff. Det vises for øvrig til punkt 12.4 ovenfor og lovendringen i § 96.

Til § 100

Annet ledd annet punktum forutsetter at særlige grunner taler for å oppnevne offentlig forsvarer i saker hvor det idømmes ungdomsstraff. Rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier at forsvareren deltar under ungdomsstormøtet, samt at det kan kreves salær for slik deltakelse. Det er ungdomsstormøtet som fastlegger innholdet i ungdomsplanen og derfor i realiteten bestemmer hvor krevende reaksjonen blir. Forsvareren bør derfor kunne påse at ungdomsplanen ikke blir urimelig tyngende. Videre slås det fast at fornærmede i slike tilfelle får en korresponderende rett til bistands-

advokat. Forslaget er nytt og fraviker utvalgets utkast. Det vises for øvrig til punkt 10.8.3 foran og lovendringen i § 107.

Til § 107

I henhold til § 107 a *første ledd ny bokstav d* har fornærmede rett til å få oppnevnt bistandsadvokat i saker hvor offentlig forsvarer kan delta i ungdomsstormøte. Dette gjelder uavhengig av hvilken lovbestemmelse som er overtrådt og hvilke konsekvenser dette har hatt for fornærmede. Lovendringen begrunnes i likhetshensyn, at det kan være krevende for fornærmede å møte lovbyteren, samt at fornærmede kan ha behov for informasjon om prosessen mv. Forslaget er nytt og fraviker utvalgets utkast. Det vises for øvrig til punkt 10.8.3 foran og lovendringen i § 100.

Til § 161 a

Ny § 161 a innfører en bestemmelse om personundersøkelse for mindreårige. Bestemmelsen er ment å skulle gi påtalemyndigheten, domstolen og kriminalomsorgen bedre grunnlag for henholdsvis å påstå, utmåle og gjennomføre en eventuell straff. Forslaget bygger hovedsakelig på utvalgets utkast til bestemmelse om kartlegging, likevel slik at det foreslås enkelte nye unntak, presiseringer, samt lovtekniske og begrepsmessige endringer.

Det følger av *første ledd første punktum* at det kan foretas personundersøkelse for mindreårige der det er tatt ut *siktelse* mot person som var under 18 år på handlingstidspunktet. Påtalemyndigheten avgjør om slik fakultativ undersøkelse skal gjennomføres.

Første ledd annet punktum bestemmer at personundersøkelse i utgangspunktet skal gjennomføres der det er tatt ut *tiltale* mot den mindreårige, før saken pådømmes. Det avgrenses imidlertid mot saker der ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntak bringes inn for retten. Begrunnelsen er at personundersøkelsen kan være et unødvendig inngripende tiltak i mindre saker. Videre innføres en generell unntaksregel om at personundersøkelse ikke foretas i saker hvor det er "åpenbart unødvendig". Unntaksbestemmelsen er ment å være snever, men vil for eksempel kunne være aktuell dersom det nylig er foretatt andre relevante utredninger av barnet. Ovennevnte begrensninger er nye og avviker fra utvalgets forslag. For øvrig vises det til punkt 8.3.3 foran.

Annet ledd bestemmer at der det har gått mer enn ett år fra personundersøkelse for mindreårige

ble foretatt til saken pådømmes, må det foretas ny undersøkelse. Begrunnelsen er at personundersøkelsen omhandler både statiske og dynamiske risikofaktorer, hvorav de siste forandrer seg over tid, og særlig kan endringene i forhold til ungdom skje relativt raskt. Bestemmelsen innebærer at personundersøkelse som er foretatt under ett år forut for pådømmelsen, kan legges til grunn også i andre saker enn den saken undersøkelsen ble utarbeidet i forbindelse med. Nevnte forslag er i overensstemmelse med utvalgets utkast. Det foreslås imidlertid at det skal gjennomføres en ny undersøkelse også før det er gått ett år, dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter vesentlig er endret. Dette forslaget er nytt og avviker fra utvalgets utkast. For øvrig vises det til punkt 8.6 foran.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny og gjelder den mindreåriges personvern. Det foreslås at det, av informasjonshensyn, presiseres at kriminalomsorgens og politiets behandling av personopplysninger ved personundersøkelse reguleres av henholdsvis straffegjennomføringsloven nytt kapittel 1 a, jf. personopplysningsloven, og politi-registerloven. For øvrig vises det til punkt 8.8.4.1 og 8.8.4.2 foran.

Fjerde ledd er ny og slår fast at opplysningene i personundersøkelsen bare skal meddeles retten og partene i møte for stengte dører og under pålegg om taushetsplikt. Her gjøres det unntak fra domstolloven § 124 første ledd om offentlige rettsmøter. Formålet med bestemmelsen er å verne barnets rett til privatliv, jf. punkt 8.8.4.3 foran.

Femte ledd gir Kongen hjemmel til å gi nærmere forskrifter om innholdet i og gjennomføringen av personundersøkelse for mindreårige.

Til § 183

I § 183 *nytt annet ledd* innføres en kortere fremstillingsfrist der den pågrepne er under 18 år. Utvalget foreslår ikke endringer i fristen til å fremstille barn for varetekt, og lovforslaget er således nytt. Innholdsmessig har bestemmelsen enkelte likhetstrekk med rettstilstanden før lovendringen ved lov 28. juni 2002 nr. 55, som trådte i kraft 1. juli 2006. Før nevnte lovendring skulle fremstilling skje snarest mulig og så vidt mulig dagen etter pågripelsen, men uten at fristen var absolutt, jf. nedenfor.

Etter *første punktum* skal fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen der den pågrepne er under 18 år. Formålet er å korte ned den tiden barnet tilbringer på ventecelle før rettslig prøving foretas, samt å signalisere at saker

som involverer mindreårige skal prioriteres av påtalemyndigheten og domstolen. Det anses dessuten hensiktsmessig å samordne fristen med den foreslåtte nye fristen for overføring fra politiarrest i politiarrestforskriften.

Annet punktum åpner likevel for en fristforlengelse på inntil én dag dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag. Ved å sette en absolutt grense på én dag, adskiller reglene om fristutvidelse seg fra rettstilstanden før 1. juli 2006, der fristen kunne utsettes til nærmest følgende virkedag. I saker der pågripne er under 18 år, er lengste mulige fremstillingsfrist således andre dag etter pågrepelse, uavhengig av om de dernest påfølgende dagene er helge- eller helligdager. For øvrig vises det til punkt 7.2 foran.

Nytt tredje ledd første punktum innfører en plikt for påtalemyndigheten til å varsle barneverntjenesten i saker der en siktet under 18 år, fremstilles for fengsling. Dette er en plikt til å varsle barneverntjenesten om tidspunktet for selve fengslingsmøtet. Etter slik varsling plikter også barneverntjenesten å møte. Forslaget er i overensstemmelse med utvalgets utkast. Bestemmelsen skjerper varslingsplikten som allerede fremgår av påtaleinstruksen § 9-2 annet ledd. I tillegg supplerer den straffeprosessloven § 232 a. I påtaleinstruksen er det lagt inn en reservasjon om at underretning skal skje der det er "mulig". En slik reservasjon er ikke inntatt i nytt tredje ledd, men eventuelle brudd på varslingsplikten vil ikke få konsekvenser for fengslingsspørsmålet der det ikke har vært mulig å underrette barneverntjenesten. På den annen side vil manglende underretning til barneverntjenesten kunne medføre at fengsling anses som uforholdsmessig i henhold til § 170 a. En slik vurdering må foretas av retten ut fra de konkrete omstendigheter som foreligger i den enkelte sak. Det vil være den kommunale barneverntjenesten som skal varsles. Det kommunale barnevernet må eventuelt kommunisere med barnevernet på et høyere nivå for å iverksette konkrete tiltak der dette finnes nødvendig. Typisk kan det gjelde institusjonsplassering både som et mulig varetektssurrogat eller som et tilbud til barnet etter at varetekten er avsluttet. Slik kommunikasjon må samordnes internt i barneverntjenesten, og det vil være den kommunale barneverntjenesten som kommuniserer med politiet og påtalemyndigheten. Det vises for øvrig til punkt 7.3 ovenfor.

Nytt tredje ledd annet og tredje punktum pålegger barneverntjenesten plikt til å møte i fengslingsmøte der siktede er under 18 år og til å uttale

seg om behovet for tiltak, samt eventuelt allerede igangsatte tiltak overfor den siktede. Bestemmelsene skal understreke at barneverntjenesten fortsatt har ansvar for barnet mens barnet er i politiets eller kriminalomsorgens varetekt. Det er også av stor betydning at barneverntjenesten forbereder tiltak rettet mot barnet mens barnet sitter i varetekt, for å unngå ny kriminalitet etter endt frihetsberøvelse. På den måten kan både barnet og barneverntjenesten bli bedre rustet til å takle de problemer som barnet måtte ha, enten disse er knyttet til kriminell virksomhet eller andre forhold, for eksempel rusproblemer. Tiltak for å bedre slike forhold må barneverntjenesten arbeide kontinuerlig med.

Møteplikten i *annet punktum* gjelder i utgangspunktet "hvert" fengslingsmøte, ikke bare det første. Barneverntjenesten kan ha tilegnet seg ytterligere kunnskap om barnet og dets behov i løpet av to uker, eller det kan ha kommet nye opplysninger om aktuelle tiltak, noe som tilsier slik møtedeltakelse. Ved første fengslingsmøte er barneverntjenestens møteplikt absolutt. Utover dette kan retten beslutte at det gjøres unntak dersom det er åpenbart unødvendig at barneverntjenesten møter. Her skiller forslaget seg fra utvalgets utkast. Det påpekes at dette er ment å være en snever unntaksbestemmelse.

Tredje punktum regulerer barneverntjenestens informasjonsplikt. Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Bestemmelsen er ikke ment å begrense barneverntjenestens taushetsplikt, men departementet legger til grunn at generelle opplysninger om mulige fremtidige tiltak ikke vil være taushetsbelagt informasjon. Utover dette reguleres forholdet til barneverntjenestens taushetsplikt i *fjerde punktum*, hvor det slås fast at reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende. Dette innebærer at samtykke til fritak fra taushetsplikten gis av fylkesmannen. Slikt fritak kan bare nektes når åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighet. Departementet legger til grunn at barneverntjenestens avgivelse av opplysninger om barnet og redegjørelse for aktuelle individuelle tiltak, som regel vil være til gunst for barnet, og at det derfor sjelden vil være adgang til å nekte fritak. Opplysningene skal som regel meddeles retten og partene i møte for stengte dører og under pålegg om taushetsplikt, jf. § 118 tredje ledd, jf. § 117 annet ledd.

Det vises for øvrig til endring i barnevernloven § 3-5 og punkt 7.3.4 ovenfor.

Til § 184

I *annet ledd annet punktum* foreslås det at personer under 18 år ikke skal fengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig. Forslaget er nytt og innebærer at henvisningen i § 184 annet ledd annet punktum til vilkåret i § 174 erstattes med en selvstendig og strengere bestemmelse. Formålet med lovendringen er først og fremst å tydeliggjøre at terskelen for å varetaktsfengsle et barn skal være høy, for slik å unngå at barn utsettes for dette inngrepene tvangsmidlet i større grad enn nødvendig. Begrepet “tvingende nødvendig” innebærer et absolutt krav om at det ikke finnes noe alternativ til varetaktsfengsling. Det vises for øvrig til punkt 7.4 foran.

Til § 185

I *annet ledd* fremgår det at fengslingsfristen for siktede under 18 år ikke kan overstige to uker. Det gjelder både førstegangsfengslinger og fengslingsforlengelser, jf. henholdsvis *første* og *annet punktum*. Selv om det innføres en toukers-frist i slike tilfeller, skal retten avgjøre spørsmålet om fengslingsfristens lengde konkret i den enkelte sak. Det innebærer at fengslingsfristen kan gjøres kortere. Forslaget bygger innholdsmessig på utvalgets utkast til § 185 første ledd nytt fjerde punktum, likevel slik at bestemmelsen er regulert i et eget ledd, samt at det her presiseres at fristen skal være “så kort som mulig”. Det vises for øvrig til punkt 7.6 ovenfor.

Til § 186

Endringen i *annet ledd nytt tredje punktum* innebærer at det i utgangspunktet ikke kan besluttes brev- og besøksforbud for nær familie når varetaktsfengslede er under 18 år. Forslaget bygger på utvalgets utkast, likevel slik at det inntas en snever unntaksbestemmelse om at brev- og besøksforbud kan besluttes dersom det foreligger særlige omstendigheter. Denne reservasjonen begrunnes i at det unntaksvis kan være behov for slik avskjerming, spesielt i saker om æresrelatert vold og drap, samt der familiemedlemmer mistenkes for å ha begått kriminelle handlinger sammen. Med begrepet “nær familie” forstås foreldre og søsken eller andre familiemedlemmer som har en særlig tilknytning til den fengslede. I kategorien nær familie faller også andre foresatte. Begrepet

er det samme som i forslaget til endring i straffegjennomføringsloven § 31.

Bestemmelsen i *annet ledd nytt fjerde punktum* gir reglene i straffegjennomføringsloven om rett til å motta besøk av nær familie og rett til økonomisk støtte til slike besøk, tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at familien kan ta opphold i nær tilknytning til fengslet for inntil tre dager av gangen dersom det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Kriminalomsorgen kan gi nærmere regler for gjennomføring av slike besøk og om økonomiske bidrag til innsattes nærstående i den sammenheng. Det vises for øvrig til vurderingen i punkt 7.7.2.4 og 11.8.4 foran.

Til § 186 a

Forslaget til *første ledd annet punktum* svarer til utvalgets utkast og innebærer at fullstendig isolasjon ikke kan benyttes overfor barn under 18 år. Lovendringen retter seg mot adgangen til å utelukke barn fra felleskap med andre innsatte når det er nærliggende fare for at den fengslede vil forspille bevis i saken dersom han ikke holdes isolert. Begrunnelsen for endringen er at bruk av slik isolasjon vil kunne være i strid med barnekonvensjonen. I stedet for fullstendig isolasjon kan det benyttes delvis isolasjon, der den siktede holdes atskilt fra de øvrige siktede i samme sakskompleks, men at varetaktssituasjonen ut over dette ikke berøres av restriksjonen. Det vises for øvrig til punkt 7.7.3 ovenfor.

14.5 Til endringene i konfliktrådsloven

Til § 2 a

Bestemmelsen er ny og er en følge av forslaget til nytt kapittel III, om gjennomføring av ungdomsstraff, og et supplement til gjeldende §§ 2, 3 og 4 om konfliktrådets sammensetning. I tillegg til de personer som fremgår av disse bestemmelsene, skal hvert konfliktråd ha minst en ungdomskordinator. I større konfliktråd vil det kunne opprettes flere slike stillinger. Ungdomskoordinatorens oppgaver er blant annet nærmere regulert i §§ 18 flg. Departementet bemerker at ungdomskoordinatorens oppgaver vil være krevende og at vedkommende derfor bør ha relevant utdanning og gjennomføre nødvendige kurs. Det forutsettes at ungdomskoordinatoren har særlig kompetanse om meglings og gjennomfører kompetansehevende etterutdanning innenfor området restorative justice. Det er viktig å stille krav til formell kompetanse, samtidig som det tas hensyn til per-

sonlige kvalifikasjoner og egnethet. For øvrig får bestemmelsen i § 2 første ledd annet og tredje punktum tilsvarende anvendelse for ungdomskoordinator. De samme krav og hensyn som gjelder for konfliktrådslederen gjelder også for ungdomskoordinator.

Til § 5

Konfliktrådsloven § 5 regulerer kravet til samtykke. Forslaget til lovendringer samsvarer med utvalgets utkast.

Endringen i *første punktum* innebærer en presisering av at megling i konfliktrådet krever partenes samtykke der saken behandles etter kapittel I og II. Departementet bemerker at der saken er overført til konfliktrådet med hjemmel i straffeprosessloven § 71 a eller der det megles i konfliktrådet som en del av samfunnsstraffen, må også gjerningspersonens verger samtykke dersom vedkommende er under 18 år, jf. straffeprosessloven § 83.

Tilføyelsen som er gjort i *nytt annet punktum* presiserer at for saker etter kapittel III om gjennomføring av ungdomsstraff kreves samtykke både fra domfelte og domfeltes verger. Dette er i samsvar med forslag til straffeloven 1902 ny § 28 c, jf. straffeprosessloven § 83. Departementet påpeker at det ikke kreves samtykke fra fornærmede i disse sakene. Det vises for øvrig til punkt 10.6.3 ovenfor.

Til § 6

Bestemmelsen gjelder den geografiske lokaliseringen ved megling i konfliktrådet og samsvarer med utvalgets utkast. Endringen i bestemmelsen, hvor det i tillegg til påklagede også vises til domfelte, er en følge av innføringen av nytt kapittel III om gjennomføring av ungdomsstraff. Endringen vil for ungdomsstraffen bety at ungdomsstormøtet som regel vil gjennomføres i den kommunen der domfelte bor eller oppholder seg. Der det er flere domfelte i samme sak, må ungdomskoordinator velge i hvilken kommune møtet skal avholdes. Departementet understreker at bestemmelsen bare regulerer den geografiske lokaliseringen av selve ungdomsstormøtet. Møter i oppfølgingsteamet og andre møter som ungdomskoordinator holder, foretas der ungdomskoordinator finner det hensiktsmessig. Det vises for øvrig til forslag til ny § 18 femte ledd annet punktum hvor det fremgår at departementet kan gi for-

skrift med utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av ungdomsstormøtet.

Til § 7

Første ledd nytt annet punktum viser til at det i § 18 fastsettes regler for møteplikt i saker som behandles etter kapittel III om gjennomføring av ungdomsstraff. Forslaget er i overensstemmelse med utvalgets utkast.

Til § 8

Forslaget til *nytt annet ledd* bestemmer at i saker som behandles etter kapittel III, har ungdomskoordinator ansvaret fra saken kommer inn til den avsluttes etter gjennomført ungdomsplan. Dette innebærer at ungdomskoordinator har ansvar for blant annet gjennomføringen av ungdomsstormøtet, saksfremdriften, samt det overordnede ansvaret for oppfølgingsteamet. Ungdomskoordinator har også oppfølgingsansvar ved brudd. Dersom ungdomskoordinator anser det nødvendig, kan en eller flere meglere ved konfliktrådet tilrettelegge ungdomsstormøte sammen med, eller i stedet for, ungdomskoordinator. Ansvaret for å tilrettelegge saken kan også deles med en av aktørene i saken, for eksempel politiet. Ungdomskoordinator har ansvar for å sikre god kommunikasjon mellom deltagerne, og et særskilt ansvar for å etablere et godt samarbeid med offentlige instanser. Som det fremgår av § 19 siste ledd skal for øvrig ungdomskoordinator godkjenne ungdomsplanen sammen med domfelte og domfeltes verger.

Selv om ungdomskoordinatorens formelle ansvar først trer i kraft når saken kommer inn til konfliktrådet, kan ungdomskoordinator involveres i saken også før dette, for eksempel under personundersøkelsen eller under påtalemyndighetens vurdering av om ungdomsstraff er en egnet reaksjon, jf. punkt 8.4.3 ovenfor.

Til § 10

Endringen i *første ledd første punktum* føyer ungdomskoordinator til listen over de som har taushetsplikt om forhold som kommer frem under arbeidet i konfliktrådet. For ungdomskoordinator vil forhold som omfattes av taushetsplikten for eksempel kunne fremkomme under ungdomsstormøtet, i møter med oppfølgingsteamet og for øvrig av sakens dokumenter mv. Lovforslaget samsvarer med utvalgets utkast.

Til § 12

Lovendringen i *første ledd* er en følge av at det innføres et nytt kapittel III om gjennomføring av ungdomsstraff og er i tråd med utvalgets utkast. Det slås fast at dersom en part er under 18 år, må også vergen samtykke til ungdomsstraff eller til at saken blir overført til meglings i konfliktrådet.

Nytt kapittel III

Nytt kapittel III gir bestemmelser om gjennomføring av den nye straffereaksjonen ungdomsstraff, jf. straffeloven 1902 ny § 28 c.

Til 18

Første ledd gir anvisning på at konfliktrådet skal innkalle til ungdomsstormøte straks saken er overført fra domstolen etter straffeloven § 28 c. I praksis vil det være påtalemyndigheten som fysisk overfører saken når avgjørelsen er blitt rettskraftig. Det er viktig å få prosessen i konfliktrådet raskt i gang, da det kan ta noen dager å klarlegge hvilke aktører/personer det er aktuelt å innkalle til ungdomsstormøtet. Begrepet "straks" må forstås som umiddelbart og senest i løpet av en uke.

Annet ledd første punktum bestemmer at ungdomsstormøtet skal ledes av en ungdomsadministrator. Det fremgår videre av *annet punktum* at enhver med tilknytning til saken kan innkalles til ungdomsstormøtet. Departementet mener det er helt avgjørende at ungdomskoordinatoren forut for innkallingen til møtet setter seg inn i saken for å avklare hvem som har tilknytning til saken og som bør innkalles. I den sammenheng vil personundersøkelsen for mindreårige, gjennomført med hjemmel i straffeprosessloven ny § 161 a, være av betydning. Ungdomsstraffen, herunder gjennomføring av ungdomsstormøte, vil kunne være svært krevende for den domfelte og det er derfor viktig at ungdomskoordinatoren finner deltakere som er kjent for barnet og som kan være en støtte, for eksempel innen familie- eller vennekretsen.

Tredje ledd første punktum lister opp hvilke deltakere som er pliktige til å være til stede i ungdomsstormøtet, blant annet domfelte og domfeltes verger. Domfeltes verger vil normalt være domfeltes foreldre. For mindreårige er begge foreldre verger, jf. vergemålsloven § 3 første ledd. Begge foreldre må derfor innkalles til ungdomsstormøtet. Der bare den ene av foreldrene møter, anses denne å ha fullmakt fra den andre av forel-

drene i samsvar med vergemålsloven § 4 annet ledd. Der domfeltes foreldre ikke ønsker å møte, skal ungdomskoordinatoren sørge for at det oppnevnes hjelpeverger for domfelte i forbindelse med ungdomsstormøtet etter reglene i vergemålsloven § 16, jf. *annet punktum*. Hjelpevergen vil da også kunne delta i oppfølgingsteamet, jf. § 20 annet punktum.

Det følger videre av *første punktum* at også representanter fra kriminalomsorgen og politiet er pliktige til å være til stede. Utvalget foreslår i sitt utkast at kun kriminalomsorgen, og ikke politiet skal være obligatorisk deltager under ungdomsstormøtet. Representanten fra kriminalomsorgen vil kunne bidra med tiltak som er egnet til å gjennomføres innenfor kriminalomsorgen. Departementet mener imidlertid at også politiet vil ha en viktig rolle som deltager under hele prosessen. Deltagelse fra politiet vil blant annet sikre legitimitet og de vil dessuten ha god kjennskap til konfliktsituasjoner i ungdomsmiljøer og kan således ha viktige innspill til hvilke tiltak som er nødvendige for å få domfelte ut av disse miljøene.

I *tredje punktum* foreslås det at også fornærmede og eventuelt fornærmedes verger har rett til å være til stede i ungdomsstormøtet. Dette er en viktig del av den restorative prosessen og er i samsvar med utvalgets forslag. Fornærmede har imidlertid ikke plikt til å delta. Departementet presiserer at det ikke stilles krav om verken samtykke fra fornærmede eller deltagelse fra dennes side, og at ungdomsstormøtet skal gjennomføres selv om fornærmede ikke deltar eller blir representert på annen måte. Fornærmede kan være representert ved en annen person, av en interesseorganisasjon eller lignende. Dersom fornærmede ikke ønsker å delta kan vedkommende også gis mulighet til å videreformidle de konsekvenser lovbruddet har hatt på annen måte, for eksempel gjennom en skriftlig fremstilling som ungdomskoordinatoren kan gi i møtet. Dersom fornærmede ikke ønsker å møte lovbrøyteren umiddelbart etter domfellelse eller i ungdomsstormøtet, er det ikke noe i veien for at et møte mellom disse to kan gjennomføres på et senere tidspunkt.

Det følger videre av *tredje ledd fjerde punktum* at også forsvarer og bistandsadvokat kan være til stede i ungdomsstormøte. Slik deltakelse kan det kreves salær for. Departementet avviker her fra utvalgets forslag, som innebar at bare forsvarer kunne være til stede, og kun som observatør uten at det var en del av forsvareropdraget som det kunne kreves salær for. Departementets forslag begrunnes i hensynet til rettsikkerheten. Det er domstolen som bestemmer ungdomsstraffens

lengde, mens det er ungdomsstormøtet som fastlegger innholdet i straffen. Hvilket innhold ungdomsplanen får, beror på hvilke behov den domfelte har. Det vil kunne være aktuelt med omfattende tiltak over lang tid, og forsvareren skal derfor kunne påse at ungdomsplanen ikke blir urimelig tyngende for den domfelte. Departementet mener dessuten at også bistandsadvokaten skal kunne delta på lik linje som forsvareren, jf. punkt 10.8.3 foran. Departementet presiserer at forsvarere og bistandsadvokater ikke skal uttale seg på vegne av partene i ungdomsstormøtet, men fungere som støttepersoner på lik linje med andre støttepersoner fra det private nettverket. Det forutsettes at forsvareren og bistandsadvokaten har god kjennskap til ungdomsstraffen og hvilken rolle de har i prosessen.

Ungdomskoordinatoren kan, etter *fjerde ledd*, også trekke inn representanter fra skole, barneverntjeneste, helsevesen eller andre som har betydning for saken. Dette forutsettes gjort i de fleste saker, da slike representanter antas å kunne tilføre saken betydelig kunnskap og tilrettelegge for nødvendige tiltak. Mange offentlige instanser vil ha forpliktelser overfor den unge og vil derfor kunne bidra med tiltak. Andre instanser som ikke har slike forpliktelser vil imidlertid også kunne delta dersom de har aktuelle tiltak tilgjengelig, for eksempel kan NAV ha arbeidsrettede tiltak, jobbsøketips etc.

Ved at det vises til at alle som har tilknytning til saken skal innkalles, må det gjøres en vurdering i forhold til hvilke øvrige parter som er berørt. Også interesseorganisasjoner eller foreninger kan tenkes å delta for å representere ulike interesser i anledning saken. Det kan både være i forhold til fornærmedes interesser og for å medvirke til at domfelte gis støtte eller oppgaver i etterkant av møtet. Det vil etter departementets vurdering være særlig viktig å involvere foreninger, fritidsklubber og idrettslag for å kunne tilby ungdommen aktiviteter på ettermiddagen og kvelden, den tiden av døgnet som for mange kan være vanskelig å fylle med meningsfull aktivitet.

Selv om ingen av de ovennevnte er pliktige til å møte, vil utfallet av ungdomsstormøtet avhenge av at både offentlige og private strekker seg langt for å imøtekomme ungdomskoordinatorens anmodning. Dette vil også være av betydning i forhold til hvilket resultat som kan oppnås. Se nærmere om aktørenes deltakelse i ungdomsstormøte under punkt 10.8.3.

Ungdomskoordinatoren har ansvaret for å føre de berørte partene sammen til felles innsats og å få møtet til å fungere slik at alle deltagerne bidrar

og drar i samme retning. Dette er det element som restorative justice er ment å skulle bringe inn i saken og som innebærer en motvekt til kulturen med at hver ansvarlig kun fokuserer på sitt fagområde.

I *femte ledd første punktum* fremgår det at ungdomsstormøtet kan deles opp i flere møter dersom det er hensiktsmessig. I de saker hvor fornærmede deltar vil en oppdeling av møtet kunne være aktuelt, hvor den restorative delen behandles først og fastlegging av ungdomsplan behandles etterpå. Ved utarbeidelse av ungdomsplanen vil domfeltes bakgrunn og behov være sentralt og en oppdeling av møtet vil kunne være hensiktsmessig både av personsensitive hensyn og for å sikre balanse mellom fornærmede og domfelte. Som det fremgår av *annet punktum* kan departementet gi forskrift med utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av ungdomsstormøtet, herunder oppdeling av ungdomsstormøtet og aktørenes oppgaver.

Til § 19

Det fremgår av *første ledd første punktum* at ungdomsstormøtet skal kunne ut i en ungdomsplan. Denne skal være en sum av plikter og tiltak som retter seg mot domfelte. I *annet punktum bokstav a* til i følger en opplisting av aktuelle tiltak, som samsvarer med utvalgets forslag. Listen er ikke uttømmende. Departementet understreker at tiltakene må fastsettes individuelt og det må blant annet ses hen til domfeltes behov på bakgrunn av vedkommendes livssituasjon og utvikling. Det vises generelt til den personundersøkelse som foretas av domfelte etter forslaget til endring av straffeprosessloven § 161 a. Tiltakene kan for eksempel være av ansvarliggjørende, kontrollerende eller rehabiliterende art. Mange av de domfelte vil ha en utfordrende hverdag, noe som kan tilsi at det må iverksettes tiltak som setter rammer rundt den enkeltes liv. Både de behov domfelte har og hensynet til individualprevensjon vil være av stor betydning. Det er de ulike deltakerne i oppfølgingsteamet som vil ha ansvaret for gjennomføringen av de forskjellige delene av ungdomsplanen. For at tiltak skal kunne settes i verk på en god måte, vil det være en viktig forutsetning at ungdomsstormøtet kommer til en felles forståelse av hva som trengs av tiltak, og viser vilje til å bistå eller medvirke til at slike tiltak blir satt i verk og gjennomført på en tilfredsstillende måte.

Etter *bokstav a* kan det fastsettes en kompensasjon til den eller de som er berørt av den kriminelle handlingen ved at vedkommende er påført

en skade, et tap eller en annen krenkelse. Kompensasjonen vil måtte være av ikke-økonomisk art. For eksempel kan domfelte utføre tjenester eller oppgaver for skadelidte som hagearbeid, maling, vasking osv. Fastsettelse av slik kompensasjon må være i overensstemmelse med fornærmedes og domfeltes ønsker. Kompensasjonen vil være skattefri, jf. forslag til endring av skatteloven § 5-15 første ledd bokstav k. I saker der det skal utmåles en økonomisk erstatning eller oppreisning, må dette gjøres under behandlingen av straffesaken eller som en egen sivil sak. På denne måten vil hensynet til forsvarlig domstolskontroll ivaretas, ettersom dette er et krav som kan berøre både domfelte og skadelidte sterkt. Samtidig vil ikke spørsmålet om hva som skjer dersom ungdomsplanen brytes ved at erstatningen eller oppreisning ikke betales, komme på spissen.

Etter bokstav b kan domfelte gis anledning til å delta i kriminalitetsforebyggende program eller andre tilsvarende tiltak. Eksempler på slike program er ART (Aggression Replacement Training), Brottsbrytet og ATV (Alternativ til Vold), som har vært vanlig i forbindelse med samfunnsstraff. Det vil særlig være aktuelt å benytte program som er forebyggende mot vold og rus. Det vises for øvrig til forslaget til ny straffeprosesslov § 161 a som pålegger personundersøkelse av siktede før pådømmelse i domstolen. Personundersøkelsen vil kunne være til hjelp ved valg av program eller andre kriminalitetsforebyggende tiltak.

Etter bokstav c kan opphold på institusjon eller behandling omfattes av tiltak i planen. Opphold på institusjon kan være nødvendig for å gi domfelte særlig faglig oppfølging innenfor ulike områder, samtidig som en får domfelte ut av sitt vanlige miljø. Behandling utenfor institusjon kan også være et aktuelt tiltak. Dette vil typisk kunne være behandling som retter seg mot rus. Også for valg av slik behandling vil personundersøkelsen etter straffeprosessloven § 161 a kunne ha betydning.

Bokstav d gjelder utførelse av samfunnsnyttig tjeneste og retter seg mot samme type tiltak som kan besluttes i forbindelse med samfunnsstraff. Kriminalomsorgen vil være sentral ved utforming av slike tiltak og kan medvirke til at planen blir fredsstillende utført. Det er viktig at kriminalomsorgen eller oppfølgingsteamet bestreber seg på å finne arbeid som er meningsfylt for domfelte, slik at tiden som går med til samfunnsnyttig arbeid føles verdifull og ikke bortkastet. Det kan virke mot sin hensikt dersom arbeidet er lite meningsfylt.

Bokstav e krav til oppholdssted, arbeid eller opplæring, som vil kunne medvirke til å gi dom-

felte fastere rammer rundt sitt liv og styrke vedkommendes ressurser. Økt faglig kompetanse og kvalifisering kan bidra til endring, og de fleste domfelte vil ha rettigheter for eksempel knyttet til videregående opplæring. Departementet vil presisere at det er viktig å omskape denne rettigheten til en reell mulighet. Også arbeidsrettede tiltak vil kunne ha stor betydning for å få den enkelte bort fra kriminell adferd.

Bokstav f forutsetter at domfelte kan ilegges plikt til å møte for politiet eller kriminalomsorgen. Slike møter kan bestå av individuelle samtaler med den enkelte domfelte. Dette vil gi aktørene mulighet til å bli holdt orientert om hva som har skjedd i den enkeltes utvikling, og til å løse uforutsette problemer som oppstår underveis i prosessen. I møtet bør oppmerksomheten særlig rettes mot fremtiden, herunder også hva som vil skje når straffen er gjennomført.

Bokstav g nevner avståelse fra ulike typer berusende eller bedøvende midler, samt avgivelse av rusprøver. Ved rusprøver benyttes samme kontrollmyndighet som ved betinget dom eller påtaleunntatelse med vilkår om ruskontroll. Rusprøver skal avgis i tråd med helsepersonelloven § 12, jf. punkt 9.4 foran.

Bokstav h gjelder bestemmelser om innetid og skal i likhet med bokstav e sette fastere rammer rundt domfeltes liv. Begge bestemmelsene vil også kunne forhindre at det begås ny kriminalitet fordi det legges begrensninger på hvor domfelte får oppholde seg.

Etter bokstav i kan det bestemmes at domfelte skal unngå å ta kontakt med bestemte personer. Dette kan være et viktig virkemiddel for å sikre fornærmede i saken dersom denne lider av ettervirkninger av den straffbare handlingen eller dersom det er særlig grunn til å ivareta dennes sikkerhet som ledd i gjennomføringen av planen. Overfor fornærmede kan dette virke på samme måte som besøksforbud. Det kan imidlertid også være et virkemiddel for å få domfelte ut av et belastet miljø og hindre at domfelte treffer personer som påvirker vedkommende i gal retning.

Etter annet ledd skal domstolen bestemme ungdomsstraffens lengde. Dette avviker fra utvalgets forslag om at det er ungdomsstormøtet som skal avgjøre lengden på straffens gjennomføringstid. Departementet slutter seg derimot i det vesentlige til utvalgets innstilling om reaksjonens varighet og foreslår at gjennomføringstiden er fra seks måneder til to år, unntaksvis tre år. I vurderingen av reaksjonens lengde må domstolen først og fremst se hen til lovbruddet som er begått, men også blant annet forhold på domfeltes side.

Det kan i denne vurderingen tas hensyn til om domfelte har vært varetektsfengslet i anledning saken. Ungdomsstraffen vil kunne være vesentlig lengre enn den subsidiære fengselsstraffen. For å kunne iverksette de nødvendige tiltak som skal til for å få domfelte bort fra kriminell adferd, er det imidlertid nødvendig at ungdomsstraffen er av en viss varighet.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at ungdomskoordinatoren, domfelte og domfeltes verger skal godkjenne ungdomsplanen. Ungdomskoordinatoren skal ved sin godkjenning kun sikre at ungdomsplanen er i overensstemmelse med de tiltak som er fastsatt i ungdomsstormøtet. Som det fremgår av § 18 kan domfeltes forsvarer også delta i ungdomsstormøtet. Forsvareren vil kunne vurdere planen og rådggi domfelte før vedkommende godkjenner denne. *Annet punktum* bestemmer at dersom ungdomsstormøtet ikke kommer frem til en ungdomsplan, sendes saken til domstolen som kan bestemme at hele eller deler av den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes. Bestemmelsen vil omfatte de tilfellene der domfelte ikke i tilstrekkelig grad bidrar til at det kan inngås en ungdomsplan. Typisk vil det være der domfelte ikke tar inn over seg den handlingen som er begått og hva slags tiltak som er nødvendig å ta inn i ungdomsplanen. Manglende bidrag fra andre aktører skal derimot ikke medføre at planen sendes tilbake. Det vises for øvrig punkt 10.8.3 og 10.10.3 ovenfor.

Til § 20

Første punktum legger ansvaret for gjennomføringen av ungdomsplanen til ungdomskoordinatoren i samarbeid med oppfølgingsteamet. Ungdomskoordinatoren vil imidlertid kunne delegerer deler av dette ansvaret til andre i oppfølgingsteamet. Typisk vil ren straffegjennomføring kunne delegeres til kriminalomsorgen. *Annet punktum* bestemmer at også oppfølgingsteamet skal ledes av ungdomskoordinatoren. Oppfølgingsteamet består etter *annet punktum* for øvrig av domfelte og dennes verger, samt representanter fra kriminalomsorgen og politiet. Disse anses for å være de obligatoriske deltagerne i teamet. I tillegg kan også andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av planen delta. Dette vil kunne være de samme som deltok under ungdomsstormøtet, herunder representanter fra skole, helsevesen, barneverntjeneste osv. Det følger av *tredje punktum* at ungdomskoordinatoren også kan be andre med tilknytning til domfelte eller saken om å delta i oppfølgingsteamet. Dette kan være støtteperso-

ner fra det private nettverket eller representanter for etater som ikke er gitt direkte oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av planen, men som har betydning for domfeltes situasjon, for eksempel barneverntjenesten. Departementet understreker at det bør sikres kontinuitet i oppfølgingsteamet slik at domfelte slipper å forholde seg til mange ulike personer. Etter *fjerde punktum* skal oppfølgingsteamet holde så mange møter som er nødvendig for en god oppfølging og gjennomføring av planen. Det er ikke fastsatt tidsfrist for iverksettelse av planen, men som oftest vil dette skje umiddelbart. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det av hensyn til domfelte kan være hensiktsmessig å avvente iverksettelsen i kortere perioder, for eksempel på grunn av skolegang.

Til § 21

Bestemmelsen gjelder generelle pålegg overfor domfelte i forbindelse med gjennomføringen av ungdomsplanen, og tilsvarer i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 54 som gjelder samfunnsstraff. Bestemmelsen innebærer at det settes krav til domfelte om plikt til å møte til fastsatte avtaler, avstå fra bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, oppholde seg i landet, ikke true sikkerheten eller påvirke miljøet på negativ måte, samt avstå fra nye kriminelle handlinger. Bestemmelsen pålegger domfelte generelle plikter som gjelder uavhengig av hva som er fastsatt i ungdomsplanen. Bestemmelsen vil særlig kunne komme til anvendelse der ungdomsplanen ikke regulerer forhold som bestemmelsen omfatter og som det i ettertid viser seg nødvendig å innskjerpe.

I bestemmelsens *annet ledd* stilles det krav til domfeltes oppførsel under gjennomføringen av straffen. Bestemmelsen gir hjemmel til å reagere overfor domfelte dersom vedkommende opptrer truende eller destruktivt overfor andre som bidrar under gjennomføringen. Det må kreves relativt mye før en anser at domfelte har handlet i strid med disse kravene. Departementet mener for eksempel at manglende oppmerksomhet under gjennomføringen av et tiltak ikke kan kvalifisere for bruddsanksjon etter § 25.

Tredje ledd slår fast at domfelte ikke må begå en ny straffbar handling under gjennomføringen av straffen. Hvis domfelte bryter dette kravet kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om fullbyrdelse av den subsidiære fengselsstraffen.

Til § 22

Bestemmelsen gjelder forbud mot bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og tilsvarende i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 55. Forskjellen er at retten til å nedlegge generelt forbud mot bruk av slike rusmidler legges til ungdomskoordinatoren. Departementet mener at forbud mot bruk av rusmidler i utgangspunktet bør tas inn i ungdomsplanen. Dersom dette ikke er gjort, har ungdomskoordinatoren hjemmel i *første ledd* til å gripe inn med et slikt forbud også på et senere tidspunkt. Bestemmelsen bør kun benyttes etter at ungdomsplanen er inngått der det foreligger et særlig behov for dette. Vilkåret om at det må motvirke en ny straffbar handling som er rettet mot noens liv, helse eller frihet, viser at forbudet ikke kan fastsettes rutinemessig. Departementet ser at det kan fremstå inkonsekvent å forby bruk av rusmidler overfor mindreårige som i prinsippet ikke har lovlig tilgang på dette. Mye kriminalitet begås imidlertid av mindreårige i tilknytning til rusbruk. Det er også nødvendig å sette et slikt forbud for å iverksette tiltak ved brudd.

Etter *annet ledd* skal ungdomskoordinatoren oppheve forbudet når det ikke lenger fremstår som nødvendig. Dette forutsetter at ungdomskoordinatoren jevnlig foretar en vurdering av behovet for et slikt forbud.

Til § 23

Bestemmelsen gjelder tiltak for å påse at domfelte overholder forbud mot bruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og tilsvarende i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 56. Der det er nedlagt forbud mot bruk av rusmidler, enten i ungdomsplanen eller senere av ungdomskoordinatoren etter forslaget til § 22, skal ungdomskoordinatoren ha ansvaret for å undersøke om forbudet blir overholdt. Bestemmelsens anvendelse strekker seg således noe lenger idet den også åpner for kontroll av den særskilte ungdomsplanen og ikke bare gir en mulighet til å kontrollere de alminnelige gjennomføringsreglene. Bestemmelsen i *første ledd* angir nærmere hvorledes undersøkelse kan skje. I *annet ledd* fremgår det at undersøkelser kan iverksettes snarest dersom det er grunn til å anta at den domfelte møter påvirket av rusmidler.

Det følger av *tredje ledd* at undersøkelse pålagt av ungdomskoordinatoren etter § 23 første ledd annet alternativ, jf. § 22 første ledd, eller etter § 23 annet ledd, for å sikre at forbud ilagt av ungdomskoordinatoren blir overholdt, ikke er en del av

ungdomsplanen. Et slikt forbud skal således verken ha betydning ved forholdsmessighetsvurderingen av ungdomsplanen eller for hvor stor del av ungdomsstraffen som anses gjennomført dersom planen brytes og den subsidiære fengselsstraffen må gjennomføres. Undersøkelser pålagt av ungdomsstormøtet etter § 23 første ledd første alternativ, jf. § 19 første ledd bokstav g, vil være en del av ungdomsplanen.

Til § 24

Bestemmelsen omfatter tilfeller der domfelte av ulike grunner ikke er i stand til å gjennomføre ungdomsplanen og tilsvarende i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 57. I et slikt tilfelle utsettes gjennomføringen, men må tas igjen når årsaken til avbruddet ikke lenger er tilstede. Det er ingen fastsatt grense for hvor lenge utsettelsen kan vare, og dette må vurderes konkret i den enkelte sak.

Til § 25

Bestemmelsen regulerer situasjoner der domfelte bryter vilkårene for ungdomsplanen og tilsvarende i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 58. Bestemmelsen fastslår at ungdomskoordinatoren kan pålegge domfelte å møte til bruddsamtale. Som det fremgår av punkt 10.13.3 vil bruddsamtalen normalt komme etter at domfelte har fått en advarsel. Det er imidlertid ikke et krav om at det skal ha blitt gitt advarsel før bruddsamtale gjennomføres. For å motvirke nye brudd kan ungdomskoordinatoren sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet fastsette vilkår i samsvar med bokstav a til d.

I *annet ledd* fremgår det at dersom domfelte på nytt bryter kravene eller vilkårene etter å ha gjennomført bruddsamtale, kan ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, innkalle til et nytt ungdomsstormøte eller overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå. Forslaget om at brudd fremmes av kriminalomsorgen avviker fra utvalgets forslag om at påtalemyndigheten, etter anmodning fra ungdomskoordinatoren også begjærer fullbyrdelse ved vilkårsbrudd, jf. punkt 10.13.3. Dersom bruddet både omfatter vilkårsbrudd og nye straffbare forhold må imidlertid omgjøringskravet fremmes av påtalemyndigheten.

Det må foretas en konkret vurdering av hvilke vilkårsbrudd som bør føre til at ungdomskoordinatoren

natoren overfører saken til kriminalomsorgen med anmodning om at den subsidiære straffen skal fullbyrdes. Her vil både bruddets alvorlighet og eventuelt hyppighet, tiden som er gått fra planen ble fastlagt og omfanget av planen ha betydning. Det er viktig at ungdomskoordinatoren har forståelsen for at det vil være krevende for ungdommen å gjennomføre ungdomsplanen og at noen brudd derfor må aksepteres. Der domfelte bryter vilkår uten at dette fører til at ungdomskoordinatoren velger å avbryte ungdomsplanen, er det viktig at bruddet får andre reaksjoner, for eksempel at ungdomskoordinatoren innkaller til en ny bruddsamtale. Ved brudd vil hele eller deler av reaksjonen som er utmålt, kunne omgjøres til en ubetinget fengselsstraff på samme måte som for samfunnsstraff. Ved omgjøring av ungdomsstraffen til ubetinget fengsel må domstolen blant annet vurdere hvor mye av ungdomsplanen som er gjennomført. I denne vurderingen må det også ses hen til at gjennomføring av ungdomsstormøtet er en del av staffen. Vurderingen gjøres skjønnsmessig, og det vil ikke på samme måte som ved samfunnsstraff være slik at det gjøres fradrag i fengselsstraffen time for time på grunnlag av den tid som er medgått til møter eller tiltak.

Ved nye brudd kan ungdomskoordinatoren overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå med anmodning om at den subsidiære straffen skal fullbyrdes helt eller delvis. Begjæringen må være brakt inn for retten innen tre måneder etter utløpet av gjennomføringstiden. Som det fremgår av *fjerde ledd* kan departementet gi forskrift med utfyllende bestemmelser om håndtering av brudd. Det vises for øvrig til punkt 10.13.3 ovenfor.

Til § 26

Bestemmelsen gjelder tilfeller der domfelte begår nye straffbare handlinger og tilsvarende i all hovedsak straffegjennomføringsloven § 59. Ungdomskoordinatoren har, sammen med de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingsteamet, i slike tilfeller adgang til å anmode påtalemyndigheten om å bringe saken inn for retten. Hvor alvorlige nye lovbrudd må være for at den subsidiære fengselsstraffen skal komme til soning, må vurderes konkret. Det vises til vurderingen i merknaden til § 25 og til punkt 10.13.3 ovenfor.

Til lovens ikrafttredelsesbestemmelse

Konfliktrådsloven har fått en feilaktig oppbygning ved at ikrafttredelsesbestemmelsen er plassert som romertall II i loven i stedet for i en avsluttende paragraf. Anledningen benyttes til å rette denne feilen.

14.6 Til endringene i barnevernloven

Til § 3-5

Bestemmelsen er ny og omhandler barnevernets rolle i fengslingsmøter der siktede er under 18 år. Påtalemyndighetens varsel om fengslingsmøte etter straffeprosessloven § 183 nytt tredje ledd første punktum etablerer en plikt for barneverntjenesten til å møte, jf. *første punktum*. Forslaget er i overensstemmelse med utvalgets utkast. Hensikten er å sikre at barnevernets ansvar etter barnevernloven utøves selv om barnet er i politiets eller kriminalomsorgens varetekt. Barneverntjenesten vil gjennom sin tilstedeværelse kunne bistå dommeren med faglige vurderinger og råd og således gi retten et bedre beslutningsgrunnlag. I utgangspunkt gjelder møteplikten alle fengslingsmøter. Barneverntjenesten kan ha tilegnet seg ytterligere kunnskap om barnet og dets behov i løpet av to uker, situasjonen for barnet kan være forverret, eller det kan ha kommet nye opplysninger om aktuelle tiltak. Retten kan imidlertid gjøre unntak fra møteplikten dersom barneverntjenestens tilstedeværelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig.

Annet punktum regulerer barneverntjenestens informasjonsplikt. Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Bestemmelsen er ikke ment å begrense barneverntjenestens taushetsplikt, men departementet legger til grunn at generelle opplysninger om mulige fremtidige tiltak ikke vil være taushetsbelagt informasjon. Utover dette reguleres forholdet til barneverntjenestens taushetsplikt i *tredje punktum*, hvor det slås det fast at reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende. Dette innebærer at samtykke til fritak fra taushetsplikten gis av fylkesmannen. Slikt fritak kan bare nektes når åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold. Departementet legger til grunn at barneverntjenestens avgivelse av opplysninger om barnet og redegjørelse for aktuelle individuelle tiltak, som regel vil være til gunst for

barnet, og at det derfor sjelden vil være adgang til å nekte fritak. Opplysningene skal som regel meddeles retten og partene i møte for stengte dører og under pålegg om taushetsplikt, jf. § 118 tredje ledd, jf. § 117 annet ledd.

Det vises for øvrig til punkt 7.3.4 og merknadene til straffeprosessloven § 183 foran.

14.7 Til endringene i skatteloven

Til § 5-15

Endringen i første ledd bokstav k er en følge av forslaget til nytt kapittel III i konfliktrådsloven om gjennomføring av ungdomsstraff, herunder ungdomsplan, jf. § 19. Det vil dermed være skattefritak for ytelser vunnet ved skadevolders arbeid for skadelidte både etter konfliktrådsloven kapittel II og III.

14.8 Til endringene i helsepersonelloven

Til § 12

Tredje ledd er nytt og etablerer en plikt for nærmere angitt helsepersonell til å foreta rusprøve av unge lovbrøyttere som har fått vilkår om avholdenhet i betinget påtaleunndatelse eller dom. Plikten omfatter også rusprøver ved gjennomføring av ungdomsstraff, der ruskontroll kan inngå som et ledd i ungdomsplanen. En slik plikt er viktig for å sikre den individuelle oppfølgingen av, og et helhetlig og rehabiliterende opplegg for, unge lovbrøyttere som har utfordringer knyttet til rus. Utformingen av bestemmelsen avviker noe fra utvalgets forslag, derplikten var lagt til kommune- eller bydelsoverlege. Utvalgets målsetning var imidlertid sammenfallende med departementets – å sikre forutsigbarhet ved prøvetakingen og å forebygge usikkerhet i gjennomføringen av de vilkår som er knyttet til en straffereaksjon. Det vises til punkt 9.4.4 foran og merknaden til straffeloven 1902 § 53 nr. 3 bokstav c.

14.9 Til endringene i straffegjennomføringsloven

Til § 6

I nytt *tredje ledd* foreslås det innført en rapporteringsplikt som innebærer at lokalt nivå skal sende kopi av alle avgjørelser etter straffegjennomføringsloven overfor innsatte under 18 år til regionalt nivå. Rapporteringsplikten skal sikre at regio-

nene får oversikt over praksis på lokalt nivå, samt påse at denne er forsvarlig. Rapporteringsplikten skal videre bidra til en ensartet praksis for hele kriminalomsorgen, uavhengig av region. Dette fordrer et samarbeid også regionene i mellom. Forslaget er nytt og fraviker utvalgets utkast. Det vises for øvrig til punkt 11.3 ovenfor.

Til § 10

Nytt fjerde ledd første punktum bestemmer at for domfelte under 18 år, skal personundersøkelse som er foretatt etter straffeprosessloven § 161 a, danne grunnlag for valg av gjennomføringsform og andre avgjørelser som gjelder straffegjennomføringen. Det vises til anvendelsesområdet for § 161 a, samt til merknadene til denne bestemmelsen.

Annet punktum fastsetter at personundersøkelse som er mer enn ett år gammel ikke skal benyttes som grunnlag for vurderingene som foretas. Det samme gjelder dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter vesentlig er endret. I disse tilfellene pålegges kriminalomsorgen å gjennomføre ny personundersøkelse. Personundersøkelsen inneholder både statiske og dynamiske risikofaktorer, og de dynamiske risikofaktorene kan forandre seg relativt raskt for ungdom. Alternativet om ny personundersøkelse etter ett år er i tråd med utvalgets utkast, mens alternativet om vesentlige endringer er nytt. For øvrig vises det til punkt 8.6 foran.

Til § 10 a

Bestemmelsen er ny og innfører særregler for innsatte under 18 år.

Første ledd første punktum pålegger kriminalomsorgen en plikt til å tilrettelegge fengselsopphold for innsatte under 18 år etter deres behov. Plikten innebærer at det må undersøkes hva som er det konkrete barnets behov, samt hvordan disse kan ivaretas på best mulig måte. Bestemmelsen gjelder alle fengslene, men for enheter som er spesielt opprettet for innsatte under 18 år gjelder i tillegg egne regler, jf. nedenfor. Det vises i denne forbindelse også til punkt 11.6.3 ovenfor.

Etter *annet punktum* skal enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år (ungdomsenhet), ha et tverretattlig team som skal ivareta de innsattes behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Teamene skal sørge for god og koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller sitter i varetekt i ungdomsenhetene, og sikre at relevante forvalt-

ningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Teamene skal også ha et faglig oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som eventuelt plasseres i andre fengsler. Ved behov bør teamene kunne rykke ut og gi bistand i konkrete saker, jf. punkt 11.7.3 ovenfor.

Annet ledd gir kriminalomsorgen kompetanse til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om krav til fengsler som benyttes til innsatte under 18 år, krav til ansattes utdanning, samt til det tverretatlige teamets sammensetning, funksjon og arbeidsoppgaver.

Forslaget avviker fra utvalgets forslag, jf. punkt 11.6 foran.

Til § 11

Nytt femte ledd innfører en plikt for kriminalomsorgen til å vurdere om soning i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller innsettelse i overgangsbolig er aktuelt i den konkrete saken. Formålet med bestemmelsen er todelt: For det første skal bestemmelsen sikre at domfelte under 18 år ikke soner under mer restriktive forhold enn det som er absolutt nødvendig. Det brede spekteret av ulike soningsformer straffegjennomføringsloven § 10 gir anvisning på, skal vurderes og benyttes i særlig grad overfor domfelte under 18 år, slik at straffegjennomføringen skreddersys til barnets beste. Videre er det et formål å sikre en enhetlig saksbehandling, slik at alle domfelte under 18 år vurderes for åpen soning. Dette vil kunne medføre at færre unge plasseres i fengsel og redusere den belastning som en fengselsstraff innebærer. Det vises for øvrig til punkt 11.4 ovenfor.

Til § 16

I første ledd nytt annet punktum pålegges kriminalomsorgen alltid å vurdere om vilkårene for å overføre domfelte under 18 år til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt, når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Bestemmelsen innebærer imidlertid ikke noen rettighet til å bli overført til slik straffegjennomføring. Hvorvidt domfelte skal overføres eller ikke vil måtte vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, der også hensynet til barnets beste inngår. Plikten innføres for å sikre at domfelte under 18 år ikke soner under strengere regime enn det som er påkrevet. Forslaget samsvarer på dette punktet med utvalgets utkast.

I annet ledd nytt annet, tredje og fjerde punktum pålegges kriminalomsorgen å vurdere straffegjen-

nomføring med elektronisk kontroll når domfelte er under 18 år, uavhengig av straffens lengde og hvor lenge det er igjen til forventet løslatelse. Dette innebærer at de vanlige vilkårene for å gjennomføre straff med elektronisk kontroll ikke gjelder fullt ut for domfelte under 18 år, og at elektronisk kontroll alltid skal vurderes, selv om fengselsstraffen er på mer enn fire måneder eller det er mer enn fire måneder igjen å sone. Vurderingsplikten vil gjelde kontinuerlig, både ved innsettelse og senere under soningsforløpet, der elektronisk kontroll vil kunne være et progresjonsalternativ. Forslaget er nytt og fraviker utvalgets utkast. Det vises for øvrig til punkt 11.5 foran.

Til § 31

Nytt åttende ledd første punktum skal sikre at forholdene legges til rette for at unge innsatte skal kunne motta besøk fra nær familie. Hva som er nær familie, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet ut fra hvilke familiemedlemmer som innsatte er knyttet til. Det vil ofte være foreldre og søsken, men også besteforeldre eller onkler og tanter vil kunne regnes som nær familie. Der innsatte har etablert sterke bånd til andre familiemedlemmer ut over denne kretsen, vil også slike personer etter en konkret vurdering kunne omfattes av de som innsatte har rett til å motta besøk av og som har rett til økonomisk godtgjørelse for å kunne gjennomføre slike besøk. Begrepet er det samme som i forslaget til endring i straffeprosessloven § 186 annet ledd nytt tredje punktum.

Det settes et absolutt vilkår for å kunne motta besøk at dette er sikkerhetsmessig forsvarlig. I denne vurderingen skal både hensynet til den innsatte, de besøkende og fengselet for øvrig inngå. Det nye leddet må leses i sammenheng med resten av bestemmelsen. Sikkerhets hensynene som begrunner bestemmelsene i første til syvende ledd kan begrense adgangen til å ta imot besøk. Kriminalomsorgen må i den enkelte sak vurdere hvilke begrensninger som må gjelde for den unges rett til å ta imot besøk av nær familie, men så vidt mulig bør den innsatte tillates å motta besøk uten at dette undergis særlig kontroll. Der som de besøkende er mindreårige skal det også tas behørig hensyn til å ikke undergi dem strengere kontrolltiltak i forbindelse med besøkene enn nødvendig.

Etter *annet punktum* overlates det til kriminalomsorgen å gi nærmere regler for gjennomføring av, og økonomiske bidrag til, besøk fra innsattes nære familie mv. Det vil være naturlig at forskriften inneholder regler om hvem som kan besøke

innsatte, hvor ofte besøk kan skje, hvor mange som kan være med per besøk, og så videre. Ved utarbeidelsen av regelverket bør det ses hen til *The United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (JDL-reglene). I henhold til JDL-reglene artikkel 60 skal barnet ha rett til besøk minst én gang i måneden og helst én gang i uken. Domfelte skal gis rett til kommunikasjon enten ved brev, telefon eller lignende minst to ganger i uken såfremt det ikke er ilagt lovlige restriksjoner. Alle barn skal ha rett til å motta korrespondanse, jf. JDL-reglene art. 61. Dette er å anse som minimumsstandarder.

Det vises for øvrig til forslag til endring i straffeprosessloven § 186 annet ledd nytt tredje og fjerde punktum og til punkt 7.7.2.4 og 11.8.4 ovenfor.

Til § 37

I *nytt annet ledd* foreslås det å innsnevre hjemlene for bruk av utelukkelse fra fellesskapet i forebyggende øyemed overfor innsatte under 18 år. Dersom det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgoes har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige, kan de alternative grunnlagene i første ledd bokstav b til e benyttes. Alternativet i første ledd bokstav a kan med andre ord ikke benyttes som utelukkelsesgrunnlag overfor innsatte under 18 år. Dette fordi utelukkelse som disiplinærreaksjon ikke skal benyttes overfor innsatte under 18 år, og at opptreden som nevnt bør motvirkes på andre og mer hensiktsmessige måter. Til sammenlikning foreslås helt å fjerne hjemmelen for å utelukke unge under 18 år som disiplinærreaksjon, se merknad til §§ 39 og 40. Det vises for øvrig til punkt 11.9.4 ovenfor.

Bestemmelsen inneholder to kumulative vilkår for utelukkelse, det ene av dem bestående av to alternative vilkår: Forholdene må gjøre utelukkelsen strengt nødvendig, og mindre inngripende tiltak må forgoes ha vært forsøkt eller åpenbart være utilstrekkelige.

I begrepet “strengt nødvendig” ligger det et krav om at det ellers ville kunne få svært alvorlige følger. Ikke enhver følge vil berettige utelukkelse av innsatte under 18 år, selv om den er alvorlig. Faren for at svært alvorlige følger kan oppstå, må være av kvalifisert art. Utelukkelsen må med andre ord være forholdsmessig. Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes om følgene dersom utelukkelse ikke benyttes er så reelle og av så alvorlig karakter at utelukkelse er påkrevet for å forsøke å forhindre dem. Eksempelvis vil man ikke kunne utelukke innsatte under 18 år selv om det forelig-

ger en konkret og reell fare for at en kriminell handling vil kunne begås hvis ikke følgene av den kriminelle handlingen er så alvorlige at de må avverges og, dertil, at utelukkelse er den eneste måten de kan avverges på. Forholdsmessighetskravet innebærer videre at innsatte under 18 år ikke kan utelukkes for å “opprettholde, ro, orden og sikkerhet”, uten at det kan påvises en reell og konkret risiko for at det vil få alvorlige konsekvenser for ro, orden og sikkerhet dersom tiltak ikke iverksettes og at ingen mindre inngripende tiltak kan avverge disse. Et eksempel i denne sammenheng kan være alvorlige opptøyer. Likeledes dersom en innsatt under 18 år vurderes utelukket i henhold til alternativet “betydelig materiell skade” i bokstav c. En trussel om tv-knusing for eksempel, vil her – i utgangspunktet – ikke være tilstrekkelig. Utelukkelse av innsatte under 18 år skal i første rekke skje for å skjerme barnet. Et eksempel på det kan være utelukkelse for å forhindre selvmord. Hensynet til barnets beste skal alltid tas med i vurderingen av hvorvidt en utelukkelse skal skje.

Videre må mindre inngripende tiltak forgoes ha vært forsøkt eller åpenbart være utilstrekkelige. I dette ligger et krav om at andre mildere tiltak faktisk har vært forsøkt, eller at det – i det minste – er konkrete holdepunkter for å si at man ikke kan avverge de aktuelle følger på annen måte enn ved utelukkelse. For at det siste alternative vilkåret skal anses oppfylt, må andre mindre inngripende tiltak faktisk ha vært vurdert. Det holder ikke å konkludere med at andre mindre inngripende tiltak “åpenbart er utilstrekkelige” dersom slike ikke har vært gjenstand for en reell vurdering.

Av *nytt tredje ledd* fremgår det at kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter nytt annet ledd. Det er av stor viktighet at en eventuell utelukkelse ikke bærer preg av å være isolasjon. Det er således essensielt at delvis utelukkelse benyttes fremfor hel utelukkelse så vidt mulig.

I henhold til *nytt fjerde ledd* skal verken hel eller delvis utelukkelse etter første, annet eller tredje ledd opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen. Endringen er en konsekvens av innføringen av et nytt annet ledd.

For å sikre fullgod oversikt over praksis på lokalt nivå, innføres det i *nytt femte ledd femte til syvende punktum* svært korte frister for rapportering til henholdsvis regionalt og sentralt nivå. På

denne måten kan regionen føre kontroll med bruken av isolasjon, og det kan utarbeides statistikker for hvor ofte og på hvilket grunnlag utelukkelse av innsatte under 18 år benyttes. Rapporteringsplikten skal også ivareta behovet for en ensartet praksis på landsbasis.

Etter *nytt femte ledd åttende punktum* kan hel utelukkelse av innsatte under 18 år under enhver omstendighet ikke overstige syv dager. Dette innebærer at dersom det foreligger et akutt behov for å utelukke en innsatt under 18 år fra fellesskapet i mer enn syv dager, og den innsatte ikke har dagtilbud, må dette skje i form av en delvis utelukkelse.

Nytt sjette ledd nytt annet punktum bestemmer at dersom delvis utelukkelse av person under 18 år fra fellesskapet overstiger syv dager, skal Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ta stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Dersom det besluttes at utelukkelsen skal fortsette, skal ny melding om utviklingen og de vurderinger som er foretatt rundt denne sendes Kriminalomsorgens sentrale forvaltning hver syvende dag. I tillegg skal det sendes kopi av alle avgjørelser truffet av lokalt nivå til regionalt nivå på vanlig måte, jf. § 6 nytt tredje ledd. Det vises for øvrig til merknad til nytt femte ledd femte til syvende punktum, samt til vurderingene som er gjort under punkt 11.9.4 ovenfor.

Av *nytt syvende ledd nytt første punktum* følger at utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. I dette ligger det også et krav om forholdsmessighet. Jo lenger en utelukkelse varer, jo strengere krav stilles til tiltak og aktivitet for å motvirke eventuelle skadevirkninger.

Det følger av *nytt fjerde punktum* at innsatte under 18 år som utelukkes fra fellesskapet skal ha kontinuerlig tilsyn. Dette innebærer at minst en av de ansatte ved fengselet alltid skal være i nærheten. Helst bør det være personell i samme rom som den utelukkede, eventuelt i et naborom. I alle tilfelle må den utelukkede til enhver tid kunne kontakte personalet.

Innsatte under 18 år skal ikke utsettes for felles sanksjoner for forhold begått av andre innsatte. Dette er i tråd med § 37 bokstav a i barnekonvensjonen, samt JDL-reglene artikkel 67, som sier at: "Collective sanctions should be prohibited". Innsatte under 18 år kan imidlertid under gitte omstendigheter utelukkes på grunn av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Det følger av *nytt åttende ledd nytt siste punktum* at for denne gruppen gjelder bestemmelsene i nytt tiende ledd.

På samme måte fremgår det av *nytt niende ledd nytt siste punktum* at det er særskilte bestemmelser for innsatte under 18 år om utelukkelse på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold, eller dersom den innsatte selv ønsker det, i nytt tiende ledd.

Nytt tiende ledd første og annet punktum presiserer at en innsatt under 18 år bare unntaksvis kan utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet på grunn av bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold. Det samme gjelder utelukkelse etter ønske fra den innsatte selv. Dette innebærer at terskelen for slik utelukkelse heves når det gjelder innsatte under 18 år, sammenliknet med voksne innsatte.

Etter *første punktum* er det et vilkår for utelukkelse på grunn av bygningsmessige og bemanningsmessige forhold at situasjonen er akutt. Det er således ikke enhver situasjon av bygningsmessig eller bemanningsmessig art som kan gi grunnlag for bruk av slikt virkemiddel, og praktiske hensyn alene er ikke nok. Situasjonen må være prekær. Bestemmelsen fordrer videre at årsaken til situasjonen skyldes plutselige og uforutsette begivenheter som ikke på forhånd kunne ha vært avverget. Eksempelvis vil ikke en lav bemannings-situasjon over tid kvalifisere til å falle inn under bestemmelsens ordlyd. Det følger av *annet punktum* at andre mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt, eller vurdert og funnet åpenbart utilstrekkelige. Utelukkelsen må med andre ord både være påkrevet og forholdsmessig. Vurderingene er de samme som etter § 37 nytt annet ledd første punktum.

Utelukkelse etter eget ønske bør unngås så langt det er mulig. Det skal tas behørig hensyn til innsattes ønske, men det må alltid søkes etter andre, mindre inngripende alternativer.

I *tredje til sjette punktum* innføres strenge rapporteringsregler. Dette for å sikre en god oversikt og ensartet praksis. I henhold til *tredje punktum* skal regionalt nivå alltid varsles straks ved utelukkelse av innsatte under 18 år. Det følger av *fjerde punktum* at utelukkelse av innsatte under 18 år av akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold i utgangspunktet bare kan opprettholdes i to døgn. Av *femte punktum* følger imidlertid at utelukkelsen kan forlenges med to døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. I så fall skal Kriminalomsorgens sentrale forvaltning varsles, jf. *sjette punktum*. I vilkåret "særlige grunner" ligger at det må foreligge konkrete holdepunkter for at fortsatt utelukkelse er påkrevet. Vilklårene i annet punktum om at andre mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt, eller vurdert og funnet

åpenbart utilstrekkelige gjelder også ved vurderingen av om forlengelse skal besluttet. I dette ligger at det blant annet bør vurderes å overføre den innsatte til annet fengsel fremfor å utelukke ham eller henne. Utelukkelse på grunn av akutte bygningsmessige eller personalmessige forhold kan uansett bare opprettholdes i maksimalt fire dager.

Det fremgår av *syvende punktum* at utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Dette medfører blant annet en streng aktivitetsplikt. Blant annet bør økt samvær med ansatte kompensere for mindre samvær med innsatte.

Av *åttende punktum* følger at innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Bestemmelsen er den samme som i nytt syvende ledd nytt fjerde punktum. Det vises således til merknadene til denne. Dette innebærer blant annet at den utelukkede skal ha kontinuerlig tilsyn selv om utelukkelsen skulle skyldes bemanningsmessige forhold.

I *niende punktum* foreslås en hjemmel for kriminalomsorgen til å utarbeide nærmere regler om utelukkelse av innsatte under 18, samt tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger av slik.

Til § 38

Det foreslås endringer i bestemmelsen for å gi særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år.

Det følger av *nytt tredje ledd første punktum* at tvangsmidler bare kan benyttes på innsatte under 18 år dersom det er tvingende nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Vilklårene er kumulative og det sistnevnte består av to alternative vilkår. Vilklårene skal tolkes strengt. Hensynet til barnets beste skal alltid tas med i vurderingen av om tvangsmidler kan brukes. Mindre inngripende tiltak skal være forsøkt. Det må derfor "på stedet" vurderes om for eksempel forebyggende tiltak etter § 37 kan være tilstrekkelig. Etter omstendighetene vil også kortvarig fastholdelse kunne være mindre inngripende enn bruk av tvangsmidler. Bestemmelsen er i samsvar med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelse, jf. for eksempel JDL-reglene artikkel 63 og 64. Det vises til merknadene i punkt 11.9.1.3 ovenfor.

Etter retningslinjene er det tre grunnlag som kan berette bruk av sikkerhetscelle: Avverge alvorlige angrep eller skade på person (lovens første ledd bokstav a), hindre iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom (lovens første ledd bokstav b), eller hindre alvor-

lige opptøyer eller uroligheter (lovens første ledd bokstav c). Sikkerhets seng kan bare brukes for å hindre innsatte i å skade seg selv. Faren må være reell og konkret. For at sikkerhetscelle eller sikkerhets seng skal kunne brukes overfor en innsatt under 18 år, må det i tillegg være tvingende nødvendig. Vilklåret innebærer at det skal vesentlig mer til for å benytte de mest inngripende tvangsmidlene overfor barn enn voksne.

Etter *tredje ledd nytt fjerde punktum* skal innsatte ha kontinuerlig tilsyn når vedkommende underkastes tvangsmidler. Ved fastspenning i seng eller stol bør det i utgangspunktet være personell i samme rom som innsatte. Noen innsatte kan føle slik tilstedeværelse belastende, og dersom innsatte motsetter seg slik tilstedeværelse, bør tilsynet gjennomføres på annen måte. Hva som menes med "kontinuerlig tilsyn" fremgår av merknadene til nytt syvende ledd nytt fjerde punktum i § 37.

I *fjerde ledd fjerde og femte punktum* foreslås en strengere rapporteringsplikt ved bruk av sikkerhets seng overfor innsatte under 18 år enn for voksne: For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhets seng omgående meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhets seng overstiger 24 timer.

På samme måte foreslås i *femte ledd tredje og fjerde punktum* en strengere rapporteringsplikt ved bruk av sikkerhetscelle overfor innsatt under 18 år: For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer, meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetscelle overstiger tre døgn.

Forslagene hever terskelen for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år sammenliknet med utvalgets utkast. Det vises for øvrig til vurderingen i punkt 11.9.4 ovenfor.

Til § 39

I *nytt annet punktum* bestemmes det at umiddelbar utelukkelse fra fellesskapet som disiplinærforføyning ikke kan benyttes overfor innsatte under 18 år. Virkemidler som bygger på kommunikasjon og motivasjon skal benyttes i stedet. Med hjemmel i § 40 nytt tiende ledd kan det gis regler om reaksjoner ved brudd på straffegjennomføringsloven for innsatte under 18 år. Det vises til merknadene til bestemmelsen.

Det vises for øvrig til vurderingen i punkt 11.9.4 ovenfor.

Til § 40

I *nytt tiende ledd* slås det fast at reaksjonene i annet og fjerde ledd annet og tredje punktum ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år ved brudd på straffegjennomføringen. I stedet skal kriminalomsorgen utarbeide særlige regler om reaksjoner ved brudd på straffegjennomføringen for denne gruppen innsatte.

Forslaget går lenger enn utvalgets utkast, som foreslo å begrense adgangen. Det vises for øvrig til vurderingen i punkt 11.9.4 ovenfor.

14.10 Til endringene i straffeloven 2005

Til § 29

Lovendringen innebærer at ungdomsstraffen vil inngå i oppregningen av hvilke reaksjoner som omfattes av straffelovens formelle straffebegrep.

Til § 30

Endringen i *bokstav g* er en følge av forslaget til nytt kapittel III i konfliktrådsloven om ungdomsstraff.

Til § 37

Endringen i *bokstav d* knytter seg til regler for avgivelse av rusprøver, jf. punkt 9.4.4. Det vises for øvrig til merknadene til straffeloven 1902 § 53 nr. 3 bokstav c foran.

Endringen i *bokstav i* er en følge av forslaget til nytt kapittel III i konfliktrådsloven om ungdomsstraff.

Til § 40

Første ledd nytt annet punktum bestemmer at forvaring ikke kan idømmes barn under 18 år, med mindre det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter. Det vises for øvrig til merknadene til straffeloven 1902 § 39 c ovenfor.

Til § 48

I *annet ledd* foreslås et nytt unntak fra første ledd bokstav a. Unntaket innebærer at for lovbrutere som var under 18 år på handlingstidspunktet, gjelder ikke vilkåret om at det ellers ikke ville ha blitt idømt strengere straff enn fengsel i ett år. Lovendringen medfører at det ikke lenger er nødvendig å vurdere om det foreligger "sterke grunner" for at samfunnsstraff likevel skal idømmes, slik det er

etter gjeldende rett. For øvrig vises det til punkt 9.5.4 foran og merknadene til straffeloven 1902 § 28a.

Til §§ 52 a til 52 c

Bestemmelsene er nye og etablerer straffereaksjonen ungdomsstraff som en ny straffart, jf. punkt 10.3.3 ovenfor. For øvrig vises det til merknadene til straffeloven 1902 § 28 c foran.

Til § 53

I *fjerde ledd første punktum* slås det fast at retten kan bestemme at fullbyrding av bøtestrafen utsettes i en prøvetid, dersom lovbruteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Dette innebærer at adgangen til å ilegge betinget bot videreføres i den nye straffeloven for så vidt gjelder *mindreårige lovbrutere*, til tross for at adgangen til å gi slik reaksjon ellers er fjernet, jf. punkt 9.2.1 foran. Forslaget avviker fra utvalgets utkast.

Grunnvilkåret er at det ikke begås nye lovbrudd i prøvetiden, jf. *tredje punktum*, som i alminnelighet skal være to år, jf. *annet punktum*. Etter *fjerde punktum* kan retten fastsette særvilkår som nevnt i §§ 36 og 37 bokstav a til i om betinget dom, herunder møteplikt, oppholdssted, arbeid eller opplæring, avhold eller behandling. Det er unnlatt å henvise til § 35, da formålet med betinget bot er å gi en merkbar reaksjon samtidig som en unngår at barnet pådrar seg gjeld, og det derfor ville vært mot sin hensikt å gi særvilkår om erstatning eller oppreisning. Det er heller ikke vist til bokstav j, om at domfelte må oppfylle andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig. Det er således, på tilsvarende måte som ved betinget påtaleunntakelse, ikke adgang til å stille andre særvilkår enn de som er særskilt nevnt. Dette i motsetning til situasjonen ved betinget dom.

Det fremgår av *siste punktum* at reglene om betinget bot gjelder tilsvarende så langt de passer ved forelegg, noe som gir påtalemyndigheten kompetanse til å fastsette slik betinget reaksjon.

Til § 55

I *tredje ledd* foreslås det at subsidiær fengselsstraff ikke skal fastsettes der lovbruteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Bestemmelsen er ny og innebærer at adgangen til bøtesoning fjernes der lovbruddet er begått av en mindreårig. Forslaget avviker fra utvalgets utkast. For øvrig vises det til merknadene til straffeloven 1902 § 28 og til punkt 9.2.4 foran.

Til § 78

Ny *bokstav i* fastsetter uttrykkelig at det er en formildende omstendighet at lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet. Bestemmelsen samsvarer med utvalgets forslag og bygger på den vurdering at barns modenhet og forståelse av rekkevidden av straffbare handlinger ikke er fullt utviklet før barnet er 18 år. Retten må avgjøre hvor stor betydning momentet vil få for straffutmålingen i det konkrete tilfellet. Ved vurderingen må retten ta hensyn til det aktuelle barnets modenhet og utvikling. Det vises for øvrig til punkt 9.6.2 ovenfor.

14.11 Til endringene i politiregisterloven

Til § 40

I forslaget til § 40 *nr. 2 bokstav d* fremgår det at dom på ungdomsstraff, i likhet med samfunnsstraff, i utgangspunktet skal oppgis i ordinær politiattest, med mindre annet fremgår at § 40 nr. 5, 6 eller 7. Videre foreslås det i § 40 *nr. 6 bokstav b* et unntak om at dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff ikke skal oppgis dersom lovbruddet er begått mer enn 5 år før utstedelsen av person under 18 år. Forslaget er nytt og avviker fra utvalgets utkast, da utvalget tok utgangspunkt i at ungdomsstraff skulle idømmes som vilkår for betinget dom, og således ikke fant behov for å endre registerbestemmelsene. Begrunnelsen er imidlertid den samme, nærmere bestemt å motivere barnet til å samtykke til slike straffereaksjoner. I tillegg vil lovendringen innebære at ungdomsstraff og samfunnsstraff likebehandles, slik at vilkårlig forskjellbehandling unngås. Ungdomsstraff vil typisk benyttes på personer som ellers ville fått ubetinget fengsel eller strenge samfunnsstraffer,

og det er ingen grunn til at det i ordinær politiattest opplyses om idømt samfunnsstraff i større grad enn idømt ungdomsstraff. Det er for øvrig valgt en lengre tidsperiode ved ungdomsstraff og samfunnsstraff enn ved dom på betinget fengsel og bot, 5 år fremfor 2 år, da sistnevnte er mildere straffereaksjoner. For øvrig vises det til punkt 10.3.3 ovenfor.

14.12 Til lov 17. desember 2010 nr. 85 om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven

Til § 4 c

I § 4 c gis kriminalomsorgen rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger som er nødvendige for å gjennomføre personundersøkelser. Det vises til punkt 8.8.4.1.

Til § 4 d

I § 4 d fremgår det at kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om siktede eller tiltalte som underlegges personundersøkelse. Dette gjelder uavhengig av om personen er innsatt eller befinner seg i frihet. For øvrig vises det til punkt 8.8.4.1 foran.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)

I

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig straffelov gjøres følgende endringer:

§ 15 skal lyde:

De alminnelige straffer er:

fengsel,
forvaring,
hefte,
samfunnsstraff,
ungdomsstraff,
bøter og
rettighetstap som nevnt i §§ 29 og 33.

Ny § 18 skal lyde:

Den som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan bare idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd. Fengselsstraffen kan ikke overstige 15 år.

§ 28 annet ledd skal lyde:

Når bot ilegges i medhold av § 48 a eller der lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet, fastsettes ikke fengselsstraff etter første ledd.

§ 28 a annet ledd skal lyde:

Første ledd bokstav a kan fravikes når den straff som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, når lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet, og ellers når sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes.

Ny § 28 c skal lyde:

Ungdomsstraff med ungdomsstormøte og ungdomsplan etter konfliktrådsloven kapittel III kan idømmes i stedet for fengselsstraff når

- a) lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet,
- b) lovbryteren har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet,

- c) lovbryteren samtykker og har bosted i Norge, og
- d) hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet.

I dom på ungdomsstraff skal retten fastsette:

- a) En gjennomføringstid mellom seks måneder og to år. Dersom den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff er klart lengre enn to år, kan en gjennomføringstid på inntil tre år fastsettes.
- b) En subsidiær fengselsstraff, som skal svare til den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff. Ved fastsetting av subsidiær fengselsstraff gjelder § 25 tilsvarende.

Når en dom på ungdomsstraff blir lest opp eller forkynt for den domfelte, skal han gjøres nærmere kjent med hva dommen går ut på, og med følgene av brudd på bestemmelsene gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25, og av at det begås en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

Etter begjæring kan tingretten ved dom bestemme at hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes når den domfelte har

- a) brutt bestemmelser gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25, eller
- b) begått en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

Ved omgjøringen skal retten ta hensyn til ungdomsstraff som allerede er gjennomført.

Ved omgjøring etter fjerde ledd bokstav b kan retten avsi samlet dom for begge handlinger eller særskilt dom for den nye handlingen.

Begjæring etter fjerde ledd bokstav a fremmes av kriminalomsorgen. Begjæring etter fjerde ledd bokstav b fremmes av påtalemyndigheten. Begjæringen må være brakt inn for retten innen tre måneder etter utløpet av gjennomføringstiden.

Reglene om forsvarer i § 96 tredje ledd og § 99 første ledd tredje punktum og om pågripelse og varetektsfengsel i straffeprosessloven kapittel 14 gjelder tilsvarende. Reglene om varsling i straffeprosessloven § 243 gjelder tilsvarende for rettsmøter om omgjøring. Kriminalomsorgen skal varsles etter de samme regler som påtalemyndigheten.

§ 39 c nytt annet ledd skal lyde:

Der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet, kan forvaring etter første ledd ikke idømmes, med mindre det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter.

§ 53 nr. 3 bokstav c skal lyde:

c) at den domfelte avholder seg fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgir nødvendige rusprøver. *For domfelte som var under 18 år på handlingstidspunktet gjelder helsepersonelloven § 12 tredje ledd.*

§ 53 nr. 3 bokstav h skal lyde:

h) at den domfelte møter til megling i konfliktrådet *etter konfliktrådsloven kapittel II* og oppfyller eventuell avtale som inngås i meglingsmøte, forutsatt at både fornærmede og domfelte har samtykket til megling i konfliktrådet.

§ 53 nr. 6 skal lyde:

6. Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av vilkårene. Kongen kan som en prøveordning bestemme at det skal etableres narkotikaprogram med domstolskontroll for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Kongen gir nærmere bestemmelser om programmet, herunder hvem det skal gjelde for, innholdet i og gjennomføringen av det. Kriminalomsorgen har ansvaret for å følge opp domfelte som gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring eller som er pålagt vilkår om avholdenhet etter § 53 nr. 3 c. *Straffegjennomføringsloven § 56 gjelder tilsvarende ved slikt vilkår om avholdenhet.*

II

I lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd nye nr. 12 og 13 skal lyde:

12. *Betinget dom dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn 2 år før attesten blir utstedt.*
13. *Dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn 5 år før attesten blir utstedt.*

III

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning gjøres følgende endring:

§ 6-13 nr. 2 bokstav e skal lyde:

e) konfliktrådene etter krav fra ligningsmyndighetene gi opplysninger om innholdet i avtale eller *ungdomsplan* inngått under megling i konfliktråd, jf. lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd.

IV

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 69 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

For siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan prøvetiden settes til 6, 12, 18 eller 24 måneder.

§ 96 nytt tredje ledd skal lyde:

Der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet og det er spørsmål om å idømme ubetinget frihetsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff, skal siktede alltid ha forsvarer.

Nåværende tredje til sjette ledd blir nye fjerde til syvende ledd.

§ 98 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, dersom det er klart at han ikke vil bli løslatt innen 12 timer etter pågripelsen.

§ 99 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet og det er spørsmål om å idømme ubetinget frihetsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff, skal siktede alltid ha forsvarer.

§ 100 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Når offentlig forsvarer oppnevnes etter første punktum for å delta i ungdomsstormøte, jf. straffeloven § 28 c og konfliktrådsloven § 18 tredje ledd, har fornærmede rett til å få oppnevnt bistandsadvokat.

§ 107 a første ledd ny bokstav d skal lyde:

d) *hvor offentlig forsvarer oppnevnes for å delta i ungdomsstormøte, jf. § 100 annet ledd annet punktum.*

Ny § 161 a skal lyde:

Når siktede var under 18 år på handlingstidspunktet, kan det, på samme vilkår som i § 161 første ledd, foretas en personundersøkelse for mindreårige. Dersom det tas ut tiltale mot den mindreårige, skal slik personundersøkelse alltid foretas før saken pådømmes, med mindre det er åpenbart unødvendig eller saken gjelder ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntakelser som bringes inn for retten.

Det skal foretas en ny personundersøkelse dersom det har gått mer enn ett år fra personundersøkelsen ble foretatt til saken pådømmes, eller dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter vesentlig er endret.

Kriminalomsorgens behandling av personopplysninger ved personundersøkelsen reguleres av straffegjennomføringsloven kapittel 1 a, jf. personopplysningsloven. Politiets behandling av personopplysninger ved personundersøkelsen reguleres av politiregisterloven, likevel slik at politiregisterloven § 50 tredje ledd ikke er til hinder for at slike personopplysninger slettes.

Opplysningene i personundersøkelsen skal bare meddeles retten og partene i møte for stengte dører og under pålegg om taushetsplikt.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om innholdet i og gjennomføringen av personundersøkelsen.

§ 183 nytt annet og tredje ledd skal lyde:

Er den pågrepte under 18 år, må slik fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

Er siktede under 18 år, skal påtalemyndigheten varsle barneverntjenesten om fengslingen. Barneverntjenesten skal møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Reglene i § 118 gjelder tilsvarende.

§ 183 nåværende annet ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 184 annet ledd annet punktum skal lyde:

Personer under 18 år skal ikke fengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig.

§ 185 nytt annet ledd skal lyde:

Er den siktede under 18 år, skal fristen være så kort som mulig og ikke overstige to uker. Den kan

forlenges ved kjennelse med inntil to uker av gangen.

§ 185 nåværende annet til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.

§ 186 annet ledd nytt tredje og fjerde punktum skal lyde:

Fengslede under 18 år skal kunne motta besøk av, eller sende eller motta brev fra, nær familie, med mindre det foreligger særlige omstendigheter. Bestemmelsen om rett til å motta besøk i straffegjennomføringsloven § 31 åttende ledd får tilsvarende anvendelse.

§ 186 nåværende annet ledd tredje og fjerde punktum blir nytt tredje ledd.

Nåværende tredje til femte ledd blir nye fjerde til sjette ledd.

§ 186 a første ledd annet punktum skal lyde:

Er den siktede under 18 år, kan isolasjon ikke besluttes.

§ 186 a fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir nytt fjerde ledd.

V

I lov 15. mars 1991 nr. 3 om megling i konfliktråd gjøres følgende endringer:

Ny § 2 a skal lyde:

I hvert konfliktråd skal det være en eller flere ungdomskoordinatorer. Ungdomskoordinatoren har ansvaret for å gjennomføre ungdomsstraff etter kapittel III. § 2 første ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende for ungdomskoordinatoren.

§ 5 skal lyde:

Megling i konfliktrådet etter kapittel I og II krever partenes samtykke. For gjennomføring av ungdomsstraff etter kapittel III kreves samtykke fra domfelte og domfeltes verger. Det kreves videre at de i all hovedsak er enige om det saksforholdet tvisten gjelder.

§ 6 skal lyde:

Megling foretas som regel i den kommunen hvor den påklagede eller domfelte bor eller oppholder seg.

§ 7 første ledd nytt annet punktum skal lyde:
Møteplikt til ungdomsstormøte fremgår av § 18.

§ 8 nytt annet ledd skal lyde:

Ved gjennomføring av ungdomsstraff har ungdomskoordinatoren ansvaret for saken fra den kommer inn til ungdomsplanen er gjennomført.

§ 10 første ledd første punktum skal lyde:

Med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av lov, plikter meglere, *ungdoms koordinatore* og andre som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet, å bevare taushet om det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller andre forhold som nevnt i forvaltningsloven § 13 første ledd.

Kapittel II overskriften skal lyde:

Kapittel II. Behandling av straffesaker ved megling i konfliktrådet

§ 12 første ledd skal lyde:

Dersom en part er under 18 år, må også vergen samtykke *til ungdomsstraff eller til at saken blir overført til megling i konfliktrådet.*

Nytt kapittel III skal lyde:

Kapittel III. Gjennomføring av ungdomsstraff

§ 18 *Konfliktrådet innkaller til ungdomsstormøte straks saken er overført fra domstolen etter straffeloven § 28 c.*

Et ungdomsstormøte ledes av en ungdoms koordinator. Ungdoms koordinatoren innkaller alle med tilknytning til saken til ungdomsstormøtet.

Under ungdomsstormøtet skal domfelte, domfeltes verger, samt representanter fra kriminalomsorgen og politiet være til stede. Dersom vergene ikke kan eller vil være til stede, skal hjelpeverge oppnevnes etter vergemålsloven § 16. Fornærmede og fornærmedes verger har rett til å være til stede. Forsvarer og bistandsadvokat som er oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 annet ledd og § 107 a første ledd bokstav d kan være til stede.

Ungdoms koordinatoren kan i tillegg innkalle representanter fra skole, barneverntjeneste, helsevesen eller andre med tilknytning til domfelte eller saken.

Ungdomsstormøtet kan deles opp i flere møter dersom dette er hensiktsmessig. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av ungdomsstormøtet, herunder om oppdeling av ungdomsstormøtet og aktørenes oppgaver.

§ 19 *Ungdomsstormøtet skal utforme en ungdomsplan. Planen kan blant annet gå ut på at domfelte skal:*

- a) *yte ikke-økonomisk kompensasjon til den som er påført en skade, et tap eller en annen krenkelse*
- b) *delta i kriminalitetsforebyggende program eller andre tilsvarende tiltak*
- c) *oppholde seg i institusjon eller gjennomgå annen behandling*
- d) *utføre samfunnsnyttig tjeneste*
- e) *overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring*
- f) *møte for politiet eller kriminalomsorgen*
- g) *avstå fra å bruke alkohol og andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver etter helsepersonelloven § 12 tredje ledd*
- h) *overholde bestemmelser om innetid*
- i) *unngå kontakt med bestemte personer.*

Domstolen fastsetter lengden på ungdomsstraffen som kan vare fra seks måneder til to år. Der fengselsstraffen som ellers ville blitt idømt klart ville overstige to år, kan gjennomføringstiden settes til tre år.

Ungdomsplanen skal godkjennes av ungdoms koordinatoren, domfelte og domfeltes verger. Dersom ungdomsstormøtet ikke kommer frem til en ungdomsplan, sendes saken til domstolen som bestemmer om hele eller deler av den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes.

§ 20 *Ungdoms koordinatoren har ansvaret for gjennomføring av ungdomsplanen i samarbeid med oppfølgingsteamet. Oppfølgingsteamet ledes av ungdoms koordinatoren og består av domfelte, domfeltes verger, representanter fra kriminalomsorgen og politiet, og andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av ungdomsplanen. Ungdoms koordinatoren kan også be andre med tilknytning til domfelte eller saken om å delta. Oppfølgingsteamet holder så mange møter som er nødvendige for forsvarlig gjennomføring av ungdomsplanen.*

§ 21 *Den domfelte skal under ungdomsstormøtet, i møte med oppfølgingsteamet og i andre møter eller avtaler som fremgår av ungdomsplanen*

- a) *møte til fastsatt tid og sted*
- b) *være upåvirket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler*
- c) *oppholde seg i landet i gjennomføringstiden hvis ikke ungdoms koordinatoren gir tillatelse til noe annet*

Den domfelte skal ikke vise en atferd som kan

- a) *true sikkerheten til personer som deltar under gjennomføringen eller*

b) *påvirke miljøet på negativ måte*

Domfelte skal ikke begå nye straffbare handlinger i gjennomføringstiden.

§ 22 *Hvis det fremstår som nødvendig for å motvirke en ny straffbar handling som er rettet mot noens liv, helse eller frihet, kan ungdomskoordinatoren på ethvert tidspunkt i løpet av gjennomføringstiden forby den domfelte å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler.*

Ungdomskoordinatoren skal oppheve forbudet når det ikke lenger fremstår som nødvendig.

§ 23 *Hvis det i ungdomsplanen er satt vilkår etter § 19 første ledd bokstav g eller ungdomskoordinatoren har forbudt den domfelte å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler etter § 22 første ledd, skal ungdomskoordinatoren undersøke om vilkåret eller forbudet blir overholdt. Undersøkelsen kan innebære uanmeldte besøk i hjemmet. Når det er satt rusforbud, kan ungdomskoordinatoren pålegge den domfelte å avgi urinprøve, utåndingsprøve eller blodprøve eller medvirke til annen undersøkelse som kan skje uten fare eller særlig ubehag. Bestemmelsen i straffeloven § 53 nr. 3 bokstav c gjelder tilsvarende der rusprøve skal avgis.*

Er det grunn til å anta at den domfelte møter påvirket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, skal ungdomskoordinatoren snarest undersøke forholdet. Bestemmelsene om ruskontroll i første ledd tredje og fjerde punktum gjelder tilsvarende.

Tiltak som er en del av undersøkelse etter første ledd annet alternativ eller annet ledd, er ikke en del av ungdomsplanen.

§ 24 *Ungdomskoordinatoren kan utsette gjennomføringen av straffen dersom den domfeltes helsetilstand tilsier det, eller det for øvrig foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte. Når det fremstår som nødvendig for at avbruddet skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, skal ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingssteamet, fastsette slike vilkår som nevnt i § 25 første ledd.*

§ 25 *Hvis den domfelte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av § 19 første ledd bokstav a til i, § 21 første og annet ledd eller § 22, kan ungdomskoordinatoren pålegge den domfelte å møte til samtale for å få innskjerpet kravene. Under*

samtalen skal den domfelte gjøres kjent med følgene av gjentatte brudd. Dersom det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd, skal ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingssteamet, fastsette vilkår om at den domfelte skal

a) *overholde bestemmelser om oppholdssted*

b) *unnlate å ha kontakt med bestemte personer*

c) *unnlate å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, eller*

d) *møte for politiet eller kriminalomsorgen*

Hvis domfelte etter at ungdomskoordinatoren har holdt bruddsamtale eller fastsatt vilkår etter første ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter første ledd bokstav a til d, kan ungdomskoordinatoren etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingssteamet innkalle til et nytt ungdomsstormøte, eller overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 28 c fjerde ledd.

Dersom den domfelte unnlater å møte til bruddsamtale etter første ledd, kan ungdomskoordinatoren beslutte å avbryte gjennomføringen av straffen. Det samme gjelder der domfelte, etter at bruddsamtalen er gjennomført, på nytt bryter kravene. Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Departementet kan gi forskrifter med utfyllende bestemmelser om håndtering av brudd.

§ 26 *Begår den domfelte ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis etter straffeloven § 28 c fjerde ledd. Ungdomskoordinatoren kan, etter samtykke fra de obligatoriske deltagerne i ungdomsstormøtet og oppfølgingssteamet, anmode påtalemyndigheten om å bringe saken inn for retten.*

Dersom den domfelte er siktet for en straffbar handling som kan føre til fullbyrding av den betingede fengselsstraffen etter straffeloven § 28 c fjerde ledd, kan gjennomføringen av straffen avbrytes. Når påtalemyndigheten beslutter å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

Nytt kapittel IV overskriften skal lyde:

Kapittel IV. Ikrafttredelse

Nåværende romertall II blir ny § 27 i kapittel IV.

VI

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

Ny § 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Deltagelse i fengslingsmøter

Der barneverntjenesten er gitt melding om møte om fengsling av barn etter straffeprosessloven § 183 tredje ledd, skal barneverntjenesten møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltakelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.

VII

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endring:

§ 5-15 første ledd bokstav k skal lyde:

- k) fordel vunnet ved skadevolders arbeid for skadelidte, utført etter skriftlig avtale inngått ved megling i konfliktråd eller etter ungdomsplan, jf. lov om megling i konfliktråd §§ 13 og 19.

VIII

I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. gjøres følgende endringer:

§ 12 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Ved anmodning om rusprøve fra politiet, ved vilkår for påtaleunntatelse, fra kriminalomsorgen, ved vilkår for betinget dom, og fra ungdomskoordinator, ved gjennomføring av ungdomsstraff, skal lege, sykepleier og bioingeniør ta blodprøve eller lignende rusprøve av personer som var under 18 år på handlingstidspunktet. Plikten inntreer når personen møter opp til prøvetaking.

Lege, sykepleier eller bioingeniør har ingen plikt til å foreta undersøkelser etter første til tredje ledd av:

1. ektefelle, samboer, registrert partner, forlovede eller av slektninger i rett opp- eller ned-

stigende linje, søsken eller like nær besvogrede. Likt med slektskap regnes adoptiv- og fosterforhold.

2. person som helsepersonellet har til behandling.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

IX

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 6 nytt tredje ledd skal lyde:

I saker der domfelte er under 18 år, skal det sendes kopi av alle avgjørelser truffet av lokalt nivå til regionalt nivå.

§ 10 nytt fjerde ledd skal lyde:

For domfelte under 18 år skal personundersøkelse som er foretatt etter straffeprosessloven § 161 a, danne grunnlag for valg av gjennomføringsform og andre avgjørelser om straffegjennomføringen. Det skal foretas en ny personundersøkelse dersom det har gått mer enn ett år fra personundersøkelsen ble foretatt til straffegjennomføring iverksettes, eller dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter vesentlig er endret.

Ny § 10 a skal lyde:

§ 10 a Særregler for unge innsatte

Når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov. Enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretattlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse.

Kriminalomsorgen gir utfyllende bestemmelser om krav til fengsel som benyttes til innsatte under 18 år, krav til ansattes utdanning, samt til det tverretattlige teamets sammensetning, funksjon og arbeidsoppgaver.

§ 11 nytt femte ledd skal lyde:

Kriminalomsorgen skal alltid vurdere å innsette domfelte under 18 år i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig.

§ 16 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om vilkårene for å overføre domfelte under 18 år til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt når halvdelen av straffetiden er gjennomført.

Nåværende annet punktum blir nytt tredje punktum.

§ 16 annet ledd nytt annet, tredje og fjerde punktum skal lyde:

Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om domfelte under 18 år oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. For domfelte under 18 år gjelder ikke vilkåret om at den idømte fengselsstraff eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder. Kriminalomsorgen kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om bruk av elektronisk kontroll.

Nåværende annet punktum blir nytt femte punktum.

§ 31 nytt åttende ledd skal lyde:

Innsatte under 18 år kan motta besøk av nær familie som tar opphold i nær tilknytning til fengslet for inntil tre dager av gangen dersom det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Kriminalomsorgen gir forskrift om gjennomføring av, og økonomiske bidrag til, besøk fra innsattes nære familie.

§ 37 skal lyde:

§ 37 *Utelukkelse fra fellesskapet som forebyggende tiltak*

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å

- hindre at innsatte til tross for skriftlig advarsel fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte,
- hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
- hindre betydelig materiell skade,
- hindre straffbare handlinger, eller
- oppretholde ro, orden og sikkerhet.

For innsatte under 18 år gjelder bestemmelsene i første ledd bokstav b til e tilsvarende, likevel slik at utelukkelse bare kan besluttes dersom det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige.

Kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter første ledd bokstavene a til e og annet ledd.

Hel eller delvis utelukkelse etter første, andre eller tredje ledd skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen

skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Melding skal deretter gis til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det. *Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til regionalt nivå. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Dersom utelukkelsen overstiger 3 dager, skal saken oversendes regionalt nivå til ny vurdering. Dersom utelukkelsen overstiger 5 dager, skal det sendes melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Hel utelukkelse av innsatte under 18 år kan under enhver omstendighet ikke overstige 7 dager.*

Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå. *Dersom delvis utelukkelse fellesskapet av en innsatt under 18 år overstiger 7 dager, skal Kriminalomsorgens sentrale forvaltning ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Melding skal deretter gis til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning med 7 dagers mellomrom.*

Utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn.

Kriminalomsorgen kan beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 3 døgn. Regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. *For innsatte under 18 år gjelder tiende ledd.*

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det. *For innsatte under 18 år gjelder tiende ledd.*

Kriminalomsorgen kan beslutte at innsatte under 18 år skal utelukkes helt eller delvis dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig. Mindre inngripende tiltak må forgjeves har vært forsøkt eller være åpenbart utilstrekkelige. Beslutning om utelukkelse av person under 18 år skal omgående meldes til regionalt nivå. Slik utelukkelse kan opprettholdes i inntil 2 døgn. Regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil 2 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet. I så fall skal det samtidig sendes melding til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Utelukkelse skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Kriminalomsorgen kan gi nærmere regler om utelukkelse av innsatte under 18 år, samt om tiltak for å avhjelpe mulige negative skadevirkninger av slik.

§ 17 annet ledd skal anvendes ved utelukkelse fra fellesskapet i avdelinger som nevnt i § 10 annet ledd.

§ 38 tredje, fjerde og nytt femte ledd skal lyde:

For innsatte under 18 år kan tvangsmidler bare benyttes dersom det er tvingende nødvendig, og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelige. Tvangsmidler skal brukes med varsomhet slik at ingen blir påført unødig skade eller lidelse. Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av om det skal besluttes bruk av sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng. Innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn. Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

Bruk av sikkerhetsseng som overstiger 24 timer, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Spørsmålet skal vurderes på nytt etter 24 timer. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetsseng overstiger 3 døgn. *For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetsseng omgående meldes til regionalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetsseng overstiger 24 timer.*

Bruk av sikkerhetscelle som overstiger 3 døgn, skal meldes til regionalt nivå som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetscelle overstiger 6 døgn. *For innsatte under 18 år skal bruk av sikkerhetscelle som overstiger 24 timer, meldes til regio-*

nalt nivå, som tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes. Tiltaket skal meldes til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når bruk av sikkerhetscelle overstiger 3 døgn.

§ 39 nytt annet punktum skal lyde:

Umiddelbar utelukkelse fra fellesskapet kan ikke benyttes på innsatte under 18 år.

§ 40 nytt tiende ledd skal lyde:

Reaksjonene i annet ledd og fjerde ledd annet og tredje punktum kan ikke brukes overfor innsatte under 18 år. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om mindre inngripende reaksjoner ved brudd på straffegjennomføringen for denne gruppen innsatte.

X

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd skal lyde:

Straffene er

- a) fengsel, jf. kapittel 6,
- b) forvaring, jf. kapittel 7,
- c) samfunnsstraff, jf. kapittel 8,
- d) ungdomsstraff, jf. kapittel 8 a,
- e) bot, jf. kapittel 9, og
- f) rettighetstap, jf. kapittel 10.

§ 30 første ledd bokstav g skal lyde:

- g) overføring av saken til megling i konfliktråd etter konfliktrådsloven kapittel II, jf. straffeprosessloven § 71 a.

§ 37 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver. *For domfelte som var under 18 år på handlingstidspunktet gjelder helsepersonelloven § 12 nytt tredje ledd.*

§ 37 første ledd bokstav i skal lyde:

- i) møte til megling i konfliktrådet etter konfliktrådsloven kapittel II og oppfylle eventuelle avtaler som inngås i meglingsmøte, forutsatt at både fornærmede og domfelte har samtykket til megling i konfliktrådet, eller

§ 40 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Er siktede under 18 år, kan forvaring ikke idømmes, med mindre det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter.

§ 48 annet ledd skal lyde:

Første ledd bokstav a kan fravikes når den straff som ellers ville ha blitt idømt, helt eller delvis ville ha vært betinget, når lovbryteren er under 18 år, og ellers når sterke grunner taler for at samfunnsstraff idømmes.

Nytt kapittel 8 a skal lyde:

Kapitel 8 a Ungdomsstraff

§ 52 a Vilkår for å idømme ungdomsstraff

Ungdomsstraff med ungdomsstormøte og ungdomsplan etter konfliktrådsloven kapittel III kan idømmes i stedet for fengselsstraff når

- a) lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet,
- b) lovbryteren har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet,
- c) lovbryteren samtykker og har bosted i Norge, og
- d) hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet.

§ 52 b Gjennomføringstid og subsidiær fengselsstraff
I dom på ungdomsstraff skal retten fastsette:

- a) En gjennomføringstid mellom seks måneder og to år. Dersom den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff er klart lengre enn to år, kan en gjennomføringstid på inntil tre år fastsettes.
- b) En subsidiær fengselsstraff, som skal svare til den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff. Ved fastsetting av subsidiær fengselsstraff gjelder § 31 tilsvarende.

Når en dom på ungdomsstraff blir lest opp eller forkynt for den domfelte, skal han gjøres nærmere kjent med hva dommen går ut på, og med følgene av brudd på bestemmelsene gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25, og av at det begås en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

§ 52 c Brudd på vilkår for ungdomsstraff

Etter begjæring kan tingretten ved dom bestemme at hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes når den domfelte har

- a) brutt bestemmelser gitt i eller i medhold av konfliktrådsloven § 25, eller
- b) begått en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden.

Ved omgjøringen skal retten ta hensyn til ungdomsstraff som allerede er gjennomført.

Ved omgjøring etter første ledd bokstav b kan retten avsi samlet dom for begge handlinger eller særskilt dom for den nye handlingen.

Begjæring etter første ledd bokstav a fremmes av kriminalomsorgen. Begjæring etter første ledd bokstav b fremmes av påtalemyndigheten. Begjæringen må være brakt inn for retten innen 3 måneder etter utløpet av gjennomføringstiden.

Reglene om forsvarer og om pågripelse og varetektsfengsel i straffeprosessloven § 96 tredje ledd og § 99 første ledd tredje punktum og kapittel 14 gjelder tilsvarende. Reglene om varsling i straffeprosessloven § 243 gjelder tilsvarende for rettsmøter om omgjøring. Kriminalomsorgen skal varsles etter de samme regler som påtalemyndigheten.

§ 53 nytt fjerde ledd skal lyde:

Dersom lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet, kan retten bestemme at fullbyrdingen av straffen utsettes i en prøvetid (betinget bot). Prøvetiden skal i alminnelighet være to år. Fullbyrdingsutsettelse gis på det grunnvilkår at den domfelte ikke begår en ny straffbar handling i prøvetiden. I tillegg kan retten fastsette særvilkår som nevnt i § 36 og § 37 bokstav a til i. Den siktede skal få uttale seg om særvilkår før de fastsettes. Ved forelegg gjelder reglene om betinget bot tilsvarende så langt de passer.

§ 55 tredje ledd skal lyde:

Er bot ilagt et foretak etter § 27 eller lovbryter som var under 18 år på handlingstidspunktet, fastsettes ikke fengselsstraff etter første ledd.

§ 78 bokstav h og ny bokstav i skal lyde:

- h) det er gode utsikter til rehabilitering,
- i) lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet.

XI

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten gjøres følgende endringer:

§ 40 nr. 2 skal lyde:

2. Med mindre annet fremgår av nr. 5, 6 eller 7, skal det i ordinær politiattest oppgis
 - a) dom på betinget og ubetinget fengsel,
 - b) dom på forvaring, eventuelt sikring,
 - c) dom på samfunnsstraff, eventuelt samfunnstjeneste,
 - d) dom på ungdomsstraff,
 - e) dom på rettighetstap,
 - f) bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn 6 måneder, og

g) dom på overføring til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg, eventuelt sikring.

§ 40 nr. 6 skal lyde:

6. I ordinær politiattest skal det ikke oppgis

- a) dom på betinget fengsel eller bot, dersom lovbruddet er begått mer enn 2 år før utstedelsen av person under 18 år, eller
- b) dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff, dersom lovbruddet er begått mer enn 5 år før utstedelsen av person under 18 år.

XII

I lov 17. desember 2010 nr. 85 om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven (behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, innsyn i benådningssaker m.m.)

gjøres følgende endringer i avsnitt II om endringer i lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv.:

§ 4 c første ledd bokstav e og ny bokstav f skal lyde:

- e) varsle fornærmede eller dennes etterlatte, jf. § 7 b,
- f) gjennomføre personundersøkelser, jf. straffeprosessloven kapittel 14.

§ 4 d første ledd bokstav d og ny bokstav e skal lyde:

- d) domfeltes eller innsattes barn og barnets pårørende eller andre omsorgspersoner,
- e) siktede eller tiltalte som underlegges personundersøkelse.

XIII

Ikrafttredelses- og overgangsregler

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.
 2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.
-

Vedlegg 1

Forskning

1 Forskning om bruk av restorative justice i alvorlige saker

Forskning på virkningen av konfliktråd og restorative justice i Norge er begrenset, men erfaringene med konfliktrådene er gode. Det inngås avtaler i over 90 prosent av sakene som blir meglet, og over 90 prosent av de inngåtte avtalene blir overholdt. Samme funn er gjort i andre land der restorative justice anvendes. Dette er blitt tolket slik at det personlige møtet, involveringen og ansvarliggjøringen skaper forståelse, empati, ønske om å gjøre godt igjen – på en annen måte enn en rettsprosess som snarere beskrives som fremmedgjørende og stimulerer til ansvarsfraskrivning.

I desember 2009 leverte Nordlandsforskning sin forskningsrapport *Med! eller?* (NF-rapport nr. 14/2009). Arbeidet var initiert av Justisdepartementet, og omhandler konfliktrådenes arbeid med saker med alvorligere personkrenkende handlinger, vold og trusler. Voldssakene har de senere årene vært den klart største saks-kategorien ved konfliktrådene. Hovedfunnene viser at partene som møter i konfliktråd i all hovedsak er fornøyde med sitt møte med konfliktrådet og dets håndtering av straffesaken/lovbruddet. Dette er verdt å merke seg ikke minst i saker som omhandler vold og/eller trusler, noe som harmonerer med internasjonal forskning som viser at restorative justice prosesser er aller best egnet i saker/lovbrudd som påfører offeret en personlig krenkelse.

Politidirektoratet mottok Nordlandsforskning evalueringsrapport om problemorientert politiarbeid og restorative justice i Salten politidistrikt i 2010. Formålet med prosjektet var å identifisere potensialet for forebyggende reaksjoner, herunder restorative justice-tiltak ved bruk av problemorientert-metode. Politidirektoratet har startet forarbeid for veileder om bruk av restorative justice i politiet.

Av internasjonal forskning er to studier av særlig interesse. Begge belyser virkningen av restorative justice opp mot tilbakefall til ny kriminalitet. I England gjennomførte en gruppe forskere en kartlegging for Home Office (nå Ministry of Justice).¹ Funnene peker i positiv retning med nedgang i antall nye lovbrudd to år etter en reaksjon i tråd med restorative justice. Forskerne er likevel tilbakeholdne med å trekke bastante konklusjoner. Å fastslå at et virkemiddel garanterer redusert tilbakefall er vanskelig. En annen britisk studie fra 2007 finner at restorativ justice har klar effekt i voldssaker, der partene er tydelig følelsesmessig berørt. Dette viser seg med hensyn til tilbakefall for både unge og eldre lovbrøyttere.

Effekten av restorativ justice synes noe mindre i for eksempel eiendomssaker og tyverier, og ennå mindre i såkalte "offerløse" lovbrudd. Rapporten peker også på at det er vanskelig å stille opp generelle kriterier for når restorative justice er egnet. Det må avveies fra sak til sak. Motivasjon og behov hos partene vil være avgjørende, ikke ytre rammer. Forskingen peker også på at både lovbrøytteren og ofre uttrykker stor tilfredshet med å ha deltatt i slike prosesser, og at dette stimulerer gjerningspersonenes vilje til å påta seg skyld og ansvar. Disse funnene styrker tilsvarende funn fra Norlandsforskning.

Forskingen viser at restorative justice styrker ofrene og gir økt trygghet og hjelp til å komme videre i livet og ut av offerrollen. En rapport fra 2007² konkluderer med at restorative justice gir en større grad av opplevd rettferdighet for partene, og styrker dem på hvert sitt hold til en mer positiv situasjon i framtiden.

¹ Does restorative justice affect reconviction? (Ministry of Justice Research Series, June 2008).

² "Restorative Justice: the evidence" av Lawrence W. Sherman og Heather Strang (The Smith Institute, London, 2007)

1.2 Forskning om barns og unges kompetanseutvikling

1.2.1 Forskningscenteret for barns og unges kompetanseutvikling

Forskningscenteret for Barns og Unges Kompetanseutvikling ved Høgskolen i Lillehammer (BUK-senteret) er et forskningscenter som driver tverrfaglig forskning innenfor barns og unges kompetanseutvikling. Senterets leder, professor Pär Nygren, har bl.a. forsket på forebygging av unges gjentakelse av kriminalitet. Denne forskningen har et sosialpedagogisk perspektiv på forebyggingsarbeid, med vekt på utsatte unges deltakelse i samfunnet.

Straff og rehabilitering vil i mange tilfeller stå i en motsetning til hverandre. Frihetsberøvelse vil kunne løsrive den unge fra de sosiale strukturer (familie, arbeid, skole, venner etc.) som den unge senere skal leve innenfor. Frihetsberøvelse vil også ofte bidra til hev- og hatfølelser, motkulturer, en opplevelse av avmakt, og det å holdes utenfor. Tilliten til den som skal rehabiliteres reduseres, noe som igjen vil svekke den unges motivasjon for den endringen som rehabiliteringen prøver å bidra til.

For å motvirke disse negative virkningene av straff påpekes behovet for tre ulike tidshorisonter i reaksjonen:

- Det historiske – lovbruddet og hjelp til å gjøre opp for seg
- Nåtiden – hjelp til planlegging av egen fremtidige forandring
- Fremtiden – hjelp til å gjennomføre forandringen

Det er viktig å unngå tilnærminger som innebærer instrumentelle behandlings-, lærings- eller sosialiseringsteknikker. I stedet må man se den unges utvikling ut fra en helhetsforståelse av forandring og utvikling, som innebærer både sosiale, psykologiske og læringsmessige aspekter. Den unge må tillates å være aktør i sin egen forandring gjennom å utvikle kompetanse som er av betydning for et slikt egenarbeid.

Målet for arbeidet med rehabilitering av barn og unge er omsorg som legger til rette for individets personlige bearbeiding og forandring av sitt eget handlingsgrunnlag eller utgangspunkt for å kunne handle. En slik omsorg består i første rekke av kompetanseutvikling som retter seg mot mestring av eget liv.

Forskningen viser til et tverrfaglig omsorgsbegrep i rehabiliteringsarbeidet med utsatte grup-

per, som inkluderer pedagogiske, sosiale og behandlingsmessige innsatser innenfor en helhetlig tilnærming. Dette tverrfaglige omsorgsbegrepet inneholder tre elementer:

Behovsomsorg - målet er å bidra til at den unges vesentlige behov blir tilfredsstilt ved hensiktsmessige tidspunkter.

Utviklingsomsorg - målet er å bidra til at den unge utvikler en følelsesmessig, sosial, kognitiv og fysisk/motorisk kompetanse som er relevant for individet selv, for kulturen og for samfunnet.

Oppdragelsesomsorg - målet er å bidra til at den unge utvikler seg slik at han eller hun selv klarer å tilfredsstille egne vesentlige og sosialt aksepterte behov i sosialt aksepterte former innenfor rammen av et meningsfylt liv.

Det påpekes at individet skaper seg selv (dannes og kvalifiseres) gjennom å delta i forskjellige praksiser og sosiale strukturer (skole, familie etc.). Individets personlighet er derfor et resultat av dets helt spesielle kombinasjon av historiske begivenheter i de ulike sosiale praksiser som de har deltatt i.

Gjennom deltakelse i forskjellige sosiale praksiser utvikler barnet handlingskompetanse på forskjellige områder. En handlingskompetanse må alltid defineres i forhold til de krav og oppgaver som skal mestres. Det påpekes at den menneskelige handlingskompetansen alltid vil inngå i en makt-kontekst, der den som har makt definerer oppgavene og kravene, og derigjennom målet for mestring.

Forskjellige individer har forskjellige sosiale og materielle rammer og betingelser å være virksomme innenfor. Disse betingelsene har betydning for hvilke daglige virksomheter de får adgang til. Forskjeller i adgangen til deltakelse i forskjellige virksomheter får på denne måten betydning for hvilke handlingskompetanser de har mulighet for å utvikle.

Den menneskelige handlingskompetansen er bygget opp av de indre og ytre elementene i en praksis som gjør individet i stand til å løse en bestemt oppgave, nå et bestemt mål eller ivareta bestemte behov. I definisjonen av menneskelige handlingskompetanser differensieres det mellom kunnskap, ferdigheter, rådighet over ytre betingelser, identitet og handlingsberedskap. Kunnskap defineres som kunnskaper om samfunnet, seg selv og fenomener i de ulike praksiser man deltar i eller vil delta i. Ferdigheter defineres som instrumentaliserte kunnskaper, utformet som ulike strategier og metoder for hvordan man oppnår bestemte resultater/mål og tilfredsstiller

bestemte behov i bestemte praksiser ut fra bestemte ståsted.

Utvikling av handlingskompetansen vil være helt sentral i arbeidet med reintegrering av utsatt ungdom. Handlingskompetansens utvikling vil alltid være forankret i konkrete situasjoner og praksiser, og utvikles over tid som et resultat av nye krav i nye eller forandrede praksiser i samhandling med de andre deltakerne. Strategisk viktige handlingskompetanser for sosialt utsatte barn og unge kan defineres som de kompetanser som gir disse barn og unge økte muligheter til å mestre sin utsatthet, og øke sine livssjanser på linje med andre barn og unge.

I arbeidet med å identifisere de strategisk viktige handlingskompetansene tas det utgangspunkt i forskning om sosialt utsatte barns og unges problemer og risikoer. Med utgangspunkt i undersøkelser av hva som kjennetegner disse barna og deres livssituasjon, er det identifisert strategiske områder for kompetanseutvikling som kan øke muligheten for å kunne mestre den sosiale utsattheten. I denne forskningen framstår to hovedområder for kompetanseutvikling som sentrale: sosial kompetanse og læringskompetanse.

I et tverrfaglig rehabiliterings- og behandlingsarbeid som tar utgangspunkt i det tredelte omsorgsbegrepet er det nødvendig å ta i bruk et system for kartlegging av kompetanseprofiler og utarbeiding av utviklings- og evalueringsplaner. Med utgangspunkt i forskningsbasert kunnskap om strategiske områder for sosialt utsatte barns og unges kompetanseutvikling kan kriminalomsorgen i samarbeid med andre etater og den unge selv identifisere det enkelte individs behov for kompetanseutvikling og legge til rette for skreddersydde kompetanseutviklingsforløp med målsetting om å forebygge gjentagelse av kriminalitet.

1.2.2 TAMU- sentrene i Danmark og konsekvenspedagogikken

Konsekvenspedagogikken kan være en nyttig innfallspunkt til den restorative praksis. Konsekvenspedagogikken er individorientert, holdningsorientert og handlingsorientert. Til forskjell fra en mer behandlingsorientert metodikk forutsetter konsekvenspedagogikken i større grad en felles forståelse mellom deltagerne (bruker og veileder).

Pedagog og filosof Jens Bay er opphavsmann til konsekvenspedagogikken. Han startet TAMU-sentrene (Treningskolens arbeidsmarkedsutdanning) allerede i 1974, som et alternativ til straff eller behandling av kriminelt belastede eller kri-

minalitetstruede ungdommer. Konsekvenspedagogikken er forankret i eksistensialismens ideer om et hvert individs valgmuligheter, slik at individet også er ansvarlig for egne handlinger. Konsekvens er ikke straff eller sanksjon, men logiske følger av handlinger som foretas. I dette ligger også muligheten for personens utvikling.

Konsekvenspedagogikken fokuserer på den sosiale handlingskompetansen. Målet er selvdannelse, slik at det i den pedagogiske praksisen legges vekt på den sosiale interaksjonen mellom lærer og elev, eller mellom individet og omgivelsene. Læring er imidlertid et individuelt – og ikke et kollektivt anliggende. Derfor skal det i de pedagogiske metodene legges stor vekt på at individet selv har eierskap til sin individuelle væremåte. Pedagogikk handler om å styrke individets vilje til å ville noe annet enn det hittil har gjort, siden pedagogen i interaksjonen ikke kan nå lenger enn individets egen vilje rekker. Gjennom å legge vekt på det som personen viser gjennom sin handling, kan en på det metodiske plan gi slipp på antakelsen om at individer (elever) er i besittelse av uforanderlige egenskaper som ikke kan endres gjennom anvendt pedagogikk.

En viktig forutsetning for å benytte konsekvenspedagogisk metode, er at konsekvenser gjøres til et ledd i læringen: De skal være valgt, og derfor skal de også være kjent på forhånd. I motsatt fall vil det være snakk om straff. Svarene på den unges handlinger og arbeidet med konsekvenser skal bygge på logikk, for å sikre at disse ikke blir ofre for følelsesmessige stemninger og ulogiske beslutninger. Metoden legger vekt på at handlingene og deres konsekvenser utgjør et viktig grunnlag for sosial læring. Det er derfor nødvendig å ta utgangspunkt i situasjonen, og beskrive den så saklig som mulig uten innblanding av subjektive antakelser og moralske synspunkter.

Et godt tilpasset utdanningsforløp vil være helt sentralt for de unges tilbakeføring. En forutsetning for å få de unge integrert i en utdanning er at den skal være individuell og praktisk tilrettelagt, samtidig som dens struktur bygger på en konkret og personlig oppfølging av den enkelte unge. Det sentrale i dette forløpet vil være at de unge får en forståelse for de etterfølgende konsekvenser og reaksjoner fra samfunnet på de handlingsvalg de foretar, som igjen krever at den unge får støtte til å reflektere omkring sine valg, og normalisere sin tilværelse.

Utdanning og kompetanseutvikling er et viktig alternativ for de unge for å unngå en fortsatt kriminell utvikling. I dette ligger utvikling av sosial

handlingskompetanse og sosial læring i bred forstand. Målet vil således være et læringsresultat som både omfatter konkrete faglige kvalifikasjoner og en sosial handlingskompetanse som gir den unge en forståelse for hvordan man handler og fungerer innenfor de rammer og normer, vilkår og regler som den sosiale virkeligheten er uttrykk for.

Gjennom mangeårig forskning og praksis viser Bay at gjennom konsekvenspedagogiske metoder kan selv barn og unge med den dårligste personlige og sosiale utgangsposisjon oppnå en sosial handlingskompetanse som kan bidra til å forbedre individets grunnlag for å kunne klare seg i det moderne samfunn. Konsekvenspedagogikken tar også et oppgjør med tanken om at sosiale problemer skal løses gjennom en psykologisk behandling som medfører en klientifisering av barn og unge.

Treningsskolens Arbeidsmarkedsutdannelse er i dag landsdekkende under det danske Undervisningsministeriet, og består av seks geografisk spredte utdanningssentre under Jens Bay's overordnede ledelse. Utdanningssentrene mottar årlig mellom 800 og 1000 unge, som på grunn av alvorlige sosiale tilpasningsproblemer, ikke minst kriminalitet, ikke klarer å ta en utdanning i henhold til dansk lovgivning.

Tilnærmingen ser ut til å virke på flere områder: kriminalomsorg, skole, men også barnehager har tatt i bruk metoden med gode resultater. Erfaringer fra Dragør Treningskole viser at det er en nedgang i tilbakefall blant ungdommene som har gått der. Eksterne evalueringer av TAMU viser at mellom 60 og 70 prosent av de unge som gjennomfører Treningsskolens arbeidsmarkedsutdanning kommer over i videre utdanning eller i ordi-nært arbeid.

1.3 Levekårsundersøkelser

Levekårsundersøkelser er en sentral datakilde for å gi et bilde av utvikling av kriminalitet. I Barn og straff gis det en beskrivelse av funn gjengitt i en nordisk undersøkelse, som inngår i en større internasjonal datasamling om ungdomskriminalitet i Europa (NOU 2008: 15).

Flere undersøkelser har i senere år konstatert at kriminalomsorgens klientell på de fleste leve-

kårsområdene har blitt hengende mer og mer etter befolkningen for øvrig. Tilsvarende undersøkelser i våre naboland tyder på det samme. En undersøkelse blant et representativt utvalg av 260 innsatte i norske fengsler, peker på at det for mange innsatte er snakk om en opphoping av problemer som gradvis har utviklet seg siden oppveksten: 30 prosent har vært barnevernsklienter, 30 prosent har opplevd å ha noen i nær familie i fengsel, 40 prosent har ungdomsskolen som lengste fullførte utdanning, 65 prosent har ikke fullført videregående utdanning, 70 prosent er arbeidsledige, 40 prosent lever under fattigdomsgrensen, 30 prosent er bostedsløse, 50 prosent har kroniske sykdommer og 60 prosent er rusmisbrukere (Friestad og Skog Hansen, 2004).

Skarøhamar (2002) peker også på andre vanlige levekårsvariabler, særlig på problemer med gjeld. Han omtaler offisiell gjeld i form av ubetalte regninger, inndragning og erstatning. Svart gjeld, særlig i forbindelse med narkotika, anser han som et enda større problem. Begge typer gjeld bidrar til å gjøre det nesten uoverstigelig å skulle etablere seg på nytt og leve på lovlydig vis. Frykt for torpedoer og andre gjeldsinndrivere kan gjøre både hverdagen og framtiden nærmest håpløs. Skarøhamar (2005) viser at jo mer alvorlig lovbrudd desto dårligere skårer man på viktige sosiale indikatorer. Personer med et langvarig lovbruddsmønster har svært ofte ikke fullført videregående skole, mange er langtidsmottakere av sosialhjelp og har i liten grad tilknytning til arbeidslivet.

Også Thorsen (2004) finner at domfelte er en gruppe som er overrepresentert når det gjelder flere levekårs- og helseproblemer sett i forhold til befolkningen for øvrig. De er fysisk og psykisk syke, de er lavt utdannet, har dårlig tilknytning til arbeidslivet og har problemer på boligmarkedet, for å nevne noe av det som går igjen i de ulike undersøkelsene. I tillegg er det slik at de som har problemer i forhold til én av levekårsindikatorene, gjerne også har problemer på flere (Skarøhamar, 2002; Friestad & Skog Hansen, 2004). Undersøkelser fra Norden gir det samme bildet av fangebefolkningen i andre land (Kyvsgaard, 1989, 1998; Nilsson & Tham, 1999). Internasjonal forskning viser at innsatte i stor grad kommer fra byområder, har rusproblemer, og en stor andel av dem deltar ikke i arbeidslivet (Matthews, 1999).

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: OFA 6/2011

