

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

v/ Berit Johansen

Vår ref:
20/00827-2

Saksbehandler:
Anders Prydz Cameron

Dato:
30. november 2020

Høringssvar – forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven

Barneombudet viser til høringsbrev datert 1.9. om strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom.

Generelle merknader

I generell kommentar kommentar nr. 24 viser FNs barnekomité til viktigheten av å utvikle gode, alternativer til ordinær straff for ungdom. Idealet er at reaksjoner på lovbrudd skal holdes helt utenfor det ordinære straffesakssporet. Barnekomiteen forutsetter at landene har et eget justisvesen tilpasset barn («juvenile justice system»), noe vi ikke har i Norge. Vi har også i liten grad særregler i straffeprosessen, spesialiserte dommere eller andre elementer som man ville beskrevet som elementer i et slikt eget system for ungdom. Barnekomiteen forutsetter også et tilnærmet sømløst samarbeid mellom justissektoren og andre sektorer (barnevern, opplæring og helse er helt sentrale her) for å få til det de kaller avledning («diversion»).

I Norge ser vi dessverre flere eksempler på at både forebygging og godt tverrfaglig samarbeid ikke fungerer godt nok, og at dette fører til at enkelte ungdommer begår så alvorlig kriminalitet at det blir opprettet en straffesak. Barneombudets gjennomgang av 48 straffesaker der barn ble fengslet i perioden (2016-2019) viser dette med tydelighet. Ingen sektor følger barna opp helhetlig og holder tak i dem – i stedet er det korte intervensjoner fra flere hold, helt til situasjonen har eskalert til en alvorlig straffesak. Det er først *etter* dette at den gode, tverrfaglige hjelpen blir formalisert og etablert, enten gjennom et oppfølgingsteam, ved oppfølging av friomsorgskontoret eller i ungdomsfengslene. Norge har en lang vei å gå for å styrke det forebyggende arbeidet på et tidligere tidspunkt enn det som gjøres i dag.

Barneombudet mener at en videreutvikling av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er svært positivt og viktig. I saker som har blitt så alvorlige at politi, påtalemyndighet og eventuelt domstolen må inn i behandlingen, er ungdomsstraff og ungdomsoppfølging godt tilpasset unge lovbyteres rettigheter. Samtidig er det viktig å understreke at reaksjonene faktisk er straffereaksjoner. De samme rettssikkerhetsgarantier må gjelde her som ved annen straff. I utgangspunktet vil ofte forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler og standarder ikke være tilstrekkelige for å ivareta ungdommens rettsikkerhet i forbindelse med disse straffereaksjonene. Vi viser her til opplistingen i avsnitt D i generell kommentar nummer 24 fra FNs barnekomité som peker på grunnleggende rettsikkerhetsgarantier i straffesaker.

Reaksjonene holder flere unge utenfor fengsel og innebærer i mange tilfeller en meningsfull og konstruktiv reaksjon på lovbrudd begått av ungdom. Formålet med straffen er reintegrering og

gjenopprettelse, noe som er i tråd med artikkel 40 og flere andre bestemmelser i barnekonvensjonen. Vi støtter derfor mange av forslagene i denne høringen. Selv om vi har merknader til flere av departementets forslag og ikke kan støtte alle, er vi positive til helheten i høringsnotatet. Vi har likevel tre generelle bekymringer som vi vil peke på innledningsvis.

For det første foreslår departementet en rekke endringer i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som isolert sett kan virke både rimelige og fornuftige, men som flytter reaksjonene bort fra gjenopprettelse og i retning av tradisjonell straff. FNs barnekomité peker blant annet på samtykke og frivillighet som viktige elementer i gjenopprettende prosesser. Departementet foreslår å endre regelverket slik at samtykke erstattes med egnethetsvurdering og klagemulighet. Samtidig innføres en rekke nye muligheter for bruk av ulike tvangsmidler i kombinasjon med og under gjennomføring av ungdomsstraff og -oppfølging. Dette fjerner gjenopprettende elementer. Tyngden i ungdomskoordinatoren rolle forskyves også til en viss grad fra å være en som tilrettelegger for hjelp, til å bli en administrator og straffegjennomfører. Vi savner i høringen en vurdering av de helhetlige konsekvensene av forslaget knyttet til prinsipper for gjenopprettende prosess.

For det andre vil Innholdet i straffen fortsatt være avhengig av tilbudet lokalt der ungdommen bor. Nordlandsforskning sin rapport og Barneombudets egne undersøkelser viser at det er stor variasjon i hvilke tiltak som er tilgjengelige og kan inngå i straffereaksjonene. Store ulikheter i innholdet av straffen gjør at unge lovbrytere i dag ikke får samme mulighet til å ta tak i de bakenforliggende årsakene til kriminaliteten, og å komme seg ut av en negativ utvikling.

Det er en mangel ved høringen at den viktige diskusjonen om innholdet i ungdomsstraff og -oppfølging ikke er drøftet i særlig grad. Straffegjennomføring er et statlig ansvar. I ungdomsstraff og -oppfølging er det kommunene og andre lokale tjenester som må levere mesteparten av innholdet i straffen. Både ansvar og økonomisk belastning flyttes dermed til en viss grad over til andre deler av forvaltningen, slik som kommuner og helseforetak. Løsningen innebærer store geografiske forskjeller. Staten bør ta et overordnet ansvar for å sørge for at innholdet i straffen ikke avhenger av tilbudet der ungdommen bor. Mulige løsninger som kunne vært drøftet i høringsnotatet er:

- at en sum følger ungdommen ved ileggelse av straffen. Pengene kan brukes til å kompensere/sikre at tiltak er tilgjengelige idet reaksjonen starter opp. Man må også kunne kjøpe inn tjenester som ikke finnes i kommunen slik som behandling for skadelig seksuell atferd.
- å regulere gjennom lov eller forskrift en minimumsstandard for hvilke typer tiltak som skal være tilgjengelige i alle kommuner og helseforetak.
- En tilskuddsordning administrert av Sekretariatet for konfliktrådene (SfK) der konfliktrådene kan søke støtte til å kjøpe inn tiltak som ikke er tilgjengelig lokalt. SfK kan i tillegg ha kompetanse og ressurser til å holde oversikt over hvilke tiltak som er tilgjengelige og gi ungdomskoordinatoren råd om anskaffelser.

Siden konfliktrådene selv ikke har egne tiltak, er de prisgitt både tilgjengelighet og kapasitet lokalt, både i kommunale tjenester, helsevesenet og kriminalomsorgen. Sinnemestring/vold, rus og skadelig seksuell atferd er blant områdene som er trukket fram som særlig problematiske. En ny rapport fra Folkehelseinstituttet¹ peker på at tilgjengeligheten av ulike tiltak mot atferdsvansker og utvikling av kriminalitet blant ungdom varierer, og at de tiltakene med best dokumentert effekt brukes i for liten grad. En forutsetning da reaksjonene ble innført og færre ungdommer skulle i fengsel, var at andre sektorer skulle styrkes. Dette har i liten grad skjedd. Dette har Barneombudet en rekke ganger påpekt overfor departementet.

For det tredje er det uheldig at departementet ikke følger opp vår anbefaling om økt domstolskontroll med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ilagt av domstolen. I NOU 2008: 15

¹ [Barn, unge og kriminalitet – FHI 2020](#)

foreslo utvalget at ungdomsplanen skulle forelegges domstolen for kontroll etter gjennomført ungdomsstormøte. Dette ble ikke fulgt opp videre i proposisjonen. Dette ble begrunnet med blant annet ressurs hensyn, og forskyvning av domstolens oppgave fra straffefastsettelse til straffegjennomføring. I Granvolden-plattformen skriver regjeringen at den vil: «forbedre ordningen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, med erfaring fra narkotikaprogram med domstolskontroll, for å sikre god rehabilitering av den enkelte og for å redusere tiden mellom kriminell handling og straffereaksjon.» Dette er etter vårt syn ikke fulgt opp i forslagene som er på høring. Departementet foreslår at domstolens rolle i reaksjonsfastsettelse og videre oppfølging i all hovedsak skal videreføres som i dag. Barneombudet mener fortsatt at økt domstolskontroll, både ved fastsettelse av og endring i vilkår, vil gi bedre rettsikkerhet for ungdommen. Samtidig gir det mulighet for større grad av fleksibilitet til både å lempe på vilkår og stramme inn i tråd med ungdommens utvikling og hjelpebehov. Vi vil nok en gang oppfordre departementet til å vurdere tettere domstolskontroll etter modell av narkotikaprogram med domstolskontroll, og har påpekt dette der vi mener en slik løsning vil ha fordeler sammenliknet med departementets forslag i høringsnotatet.

Merknader til de enkelte forslagene

Avsnitt 2: Systematikk og språk

Departementet foreslår en egen definisjonsbestemmelse, innføring av begrepet «ungdommen» som felles betegnelse for de som gjennomfører ungdomsstraff eller -oppfølging og noen andre språklige endringer. Barneombudet støtter de foreslåtte endringene.

Avsnitt 3: Informasjonsdeling

Departementet foreslår en ny hjemmel i konfliktrådsloven § 22 c om informasjonsdeling. Hjemmelen skal regulere deling av informasjon i koordineringsgruppa, ved utarbeidelse av ungdomsplan i ungdomsplanmøtet og ved møter i oppfølgingsteam. Ut fra drøftelsene av personvernreglene i høringsnotatet virker det som om det er behov for en egen hjemmel når det er snakk om såpass omfattende informasjonsdeling. Dette vil gjelde uavhengig av om informasjonsdelingen bygger på samtykke eller ikke. Barneombudet er enig i at deling av taushetsbelagt informasjon i noen grad er nødvendig for å gjøre en egnethetsvurdering, fylle ungdomsplanen med innhold og vurdere utviklingen til ungdommen gjennom perioden med oppfølgingsteam. Slik sett støtter vi forslaget om å innføre en egen hjemmel for informasjonsdeling.

Det er imidlertid viktig å vurdere om den foreslåtte hjemmelen er presis nok, og om man bør legge opp til at ungdommen skal samtykke til informasjonsdeling i en eller flere av fasene. Det er også viktig å sikre forsvarlig saksbehandling og notoritet knyttet til bruken av sensitive personopplysninger i både koordineringsgruppa (KOG) og oppfølgingsteamet.

Innhenting og bruk av personopplysninger i KOG er det punktet under avsnittet om informasjonsdeling som fremstår som minst gjennomarbeidet og klart. Dette henger sammen med egnethetsvurderingen som er behandlet i avsnitt 4, der det også er flere sider av forslaget som ikke er godt nok beskrevet (se under). Etter forslag til ny § 22 a i konfliktrådsloven, skal KOG vurdere hvorvidt ungdomsstraff eller -oppfølging er egnet for ungdommen. Gruppa skal videre kartlegge hvilke tiltak som kan være aktuelle og hensiktsmessige i ungdomsplanen, og om noen av disse eventuelt kan startes opp på frivillig basis før reaksjonen formelt starter. Det er til dette formålet at KOG vil ha hjemmel til å behandle personopplysninger.

Etter vårt syn er det svært uklart og skjønnsmessig hvor grensen går for hvilke personopplysninger som vil være relevante for en slik egnethetsvurdering. På den ene siden forutsetter en relativt bred vurdering av tiltak at gruppa har bred kjennskap til ungdommens utfordringer og ressurser på en rekke sensitive områder. Dette vil gjelde både familiesituasjon,

psykisk helse og rus, skole og tiltak i barnevernet. På den annen side kan dette fort bli en svært omfattende og inngripende informasjonsinnhenting, og selv om informasjonen skal deles i en lukket gruppe der deltakerne er underlagt taushetsplikt, vil det være minst fem personer i KOG, noen ganger flere.

I avsnitt 3.2.1 i høringsnotatet går departementet gjennom Norges forpliktelse etter EMK artikkel 8 om å verne retten til privatliv. Departementet beskriver innholdet i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, men nevner ikke Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 16 og 40 (2) som spesifikt gjelder barn og deres rett til privatliv i behandlingen i straffesaker. Drøftelsene av våre menneskerettslige forpliktelser er generelle og ikke knyttet konkret til de vurderingene som må gjøres når det gjelder innhenting og deling av personopplysninger i KOG, ungdomsplanmøte og oppfølgingsteam. Kravet om at et eventuelt inngrep i retten til privatliv må være forholdsmessig er helt grunnleggende.

Departementet drøfter informasjonsdeling i lys av direktiv (EU) 2016/180 og legger på side 27 til grunn at «behandling av personopplysninger innsamlet for samme formål *eller til et formål som er forenlig med formålet personopplysningene ble innhentet for*, neppe vil kunne anses som uforholdsmessig». Etter Barneombudets syn innebærer dette en svært vanskelig skjønnsvurdering som overlates til ungdomsordinator og andre medlemmer i KOG. Det er også en utfordring at KOG kan ha ulik sammensetning i ulike deler av landet, og dermed vil vurderingen av hvilke personopplysninger man kan dele også kunne være ulik. Uklare krav til notoritet omkring personopplysninger i KOG gjør det vanskelig å undersøke hvilke personopplysninger som er innhentet og delt. Det er uklart om ungdommen har mulighet til å klage hvis man mener at delingen av personopplysninger i KOG er uforholdsmessig.

Det er i tillegg flere mer praktiske utfordringer knyttet til hvilke opplysninger medlemmene i KOG kan innhente og dele i gruppa. Særlig er barneverntjenestens deling av personopplysninger i KOG for dårlig utredet. Departementet viser til at det vil være langt flere barneverntjenester enn koordineringsgrupper. En god del ungdommer vil bli vurdert av en KOG der medlemmet fra barneverntjenesten kommer fra en annen kommune enn den som behandler ungdommens barnevernssak. Det er uklart om barnevernrepresentanten i KOG vil kunne få utlevert opplysninger fra barneverntjenesten i ungdommens hjemkommune, og hvor grensen eventuelt går for hvilke opplysninger barneverntjenesten vil kunne dele i slike tilfeller. På side 30 i høringsnotatet står det at et viktig formål med barneverntjenestens deltakelse i KOG, er at tjenesten har «(...) mandat til å innhente nødvendig informasjon om ungdommens oppfølgingsbehov». Dette mandatet i barnevernloven § 6-4 er midlertid knyttet helt spesifikt til oppgaver etter barnevernloven.

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har i september sendt på høring et forslag om endringer i forvaltningsloven og en rekke særlover, blant annet barnevernloven, for å sikre bedre mulighet til informasjonsdeling. De viser generelt til et behov for utvidet adgang til informasjonsdeling i saker om ungdomsstraff og -oppfølging. Vi anbefaler departementet å se disse forslagene i sammenheng.

Barneombudet mener samlet sett at forslaget til regulering av informasjonsdeling, særlig i KOG, men også i oppfølgingsteamet, ikke er tilstrekkelig utredet. Vi er usikre på om det vil gi tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å utføre oppgavene. Videre mener vi det er problematisk at arbeidet i stor grad skal basere seg på informasjon innhentet til andre formål, framfor at det er gitt en klar hjemmel for informasjonsinnhenting til formålet ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. En slik hjemmel vil være lettere både å bruke og å kontrollere. En egen hjemmel om informasjonsinnhenting og deling til bruk i ungdomsstraff og -oppfølging må også klarere regulere notoritet, oppbevaring og sletting av personopplysninger. Vi stiller også spørsmål om det bør være et krav at ungdomsordinator eller påtalemyndigheten som en hovedregel skal innhente ungdommens samtykke til innhenting og deling av personopplysninger i planlegging og gjennomføring av straffereaksjonene. Dersom det er behov for

informasjonsdeling uten samtykke, må begrunnelsen for dette inkludere en konkret vurdering av barnets beste i hvert enkelt tilfelle. Vi mener dette følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104.

Informasjon til ungdommen og samtykke til informasjonsdeling vil gi et bedre behandlingsgrunnlag og være mer i tråd med retten til privatliv i EMK artikkel 8 og barnekonvensjonen artikkel 16 og 40, og retten til informasjon etter barnekonvensjonen artikkel 12.

Avsnitt 4: Reaksjonsfastsettelse

Departementet foreslår å lovfeste koordineringsgruppa (KOG), erstatte samtykke med en egnethetsvurdering og gjøre unntak fra krav om personundersøkelse i noen sakstyper. Videre skal domstolen få hjemmel til å ilegge særreaksjon som går inn i ungdomsplanen og det skal bli mulig å kombinere ungdomsstraff med en kortere ubetinget fengselsstraff. Vi vil kommentere hvert av disse forslagene for seg.

Lovfesting av koordineringsgruppa (KOG)

Barneombudet støtter forslaget om å lovfeste koordineringsgruppa (KOG) og klarere regulere gruppas mandat og sammensetning. Nordlandsforskning evaluering har vist at det tverrfaglige samarbeidet i koordineringsgruppa kan være svært viktig for både å planlegge og å gjennomføre ungdomsstraff og -oppfølging. Vi støtter også forslaget til faste medlemmer i gruppa.

Det er viktig at barnevernet er representert i KOG, men det er også svært viktig et det er klart hva som skal være barnevernets oppgaver og mandat inn i gruppas arbeid. Her er høringsnotatet relativt knapt, men forutsetter at barnevernet skal levere både informasjon og eventuelt tiltak før oppstart av reaksjonen. Dette vil være ressurskrevende for barneverntjenesten. Det kan dessuten være vanskelig for den barnevernansatte som eventuelt skal representere flere barneverntjenester å ha nok kunnskap om andre kommuners tiltaksapparat, og å sikre forankring hos barnevernleder i ungdommens hjemkommune. Det er fornuftig at departementet legger opp til fleksibilitet slik at man kan finne gode løsninger lokalt. Samtidig vil et uklart mandat kunne føre til store lokale forskjeller i hvordan barnevernet deltar i KOG. Vi anbefaler en klargjøring av hvordan barneverntjenesten skal bidra inn i KOG og hvordan deltakelsen skal organiseres.

Målgruppe -egnethet og samtykke

Barneombudet støtter forslaget om å lovfeste krav om en egnethetsvurdering også i ungdomsstraffsaker.

Departementet foreslår å fjerne dagens samtykkekrav, og at en vurdering av ungdommens motivasjon i stedet skal inngå i egnethetsvurderingen. Slik unngår man at samtykker ikke er reelle og informerte. Samtidig kan man unngå utfordringen med at ungdommer som ikke er villige til å erkjenne de faktiske forhold som de er siktet eller dømt for, blir ekskludert fra straffereaksjonene. Dette er positivt. Det er også svært positivt at departementet foreslår å lovfeste ungdommens rett til å uttale seg om straffereaksjonen, herunder forslaget til ungdomsplan. Dersom man fjerne kravet om et formelt samtykke, må det være helt klart at ungdommen gjennom hele prosessen skal ha god informasjon og barnekonvensjonen artikkel 12 gjelder gjennom hele prosessen.

Det er ganske mye som fremstår som uklart omkring egnethetsvurderingen, drøftelsene i KOG og tidspunktet for ungdommens rett til å uttale seg. Her vil vi trekke fram noen problemstillinger som vi mener det er viktig at departementet avklarer nærmere.

- Det framstår som noe uklart hvem som faktisk skal gjøre egnethetsvurderingen. I Riksadvokatens brev av 16.1.2015 som det er vist til på side 32 i høringsnotatet, er det klart at det er påtalemyndigheten som skal foreta en egnethetsvurdering. I høringsnotatet er det foreslått at det blir regulert i ny § 22 a i konfliktrådsloven at det er

KOG som skal vurdere egnethet. I så fall kan det virke som om ungdomskordinator skal ha en større rolle i dette arbeidet.

- Det er ikke satt opp krav til form og innhold i en egnethetsvurdering, ut over noen kriterier for egnethet som er listet opp i brevet fra Riksadvokaten. Av hensyn til ungdommens rettssikkerhet, bør det stilles flere krav til form og innhold. Slike krav bør for eksempel si noe om hvilken type opplysninger som skal inkluderes. Det bør også klargjøres at ungdommen og ungdommens verger bør ha rett til innsyn i vurderingen når den foreligger.
- I forslag til ny § 22 b i konfliktrådsloven er det lagt opp til at ungdomskordinator først skal snakke med ungdommen og foresatte *etter* at KOG har vurdert om saken er egnet for ungdomsstraff eller -oppfølging. Vi kan ikke finne noen begrunnelse for at dette er rett tidspunkt. Derom egnethetsvurderingen er ment å erstatte samtykke, bør ungdommens mening innhentes *før* saken diskuteres i KOG. Antakelig bør det være minst to samtaler med ungdommen før endelig reaksjon blir fastsatt. Den første for å informere om straffereaksjonene og at saken skal behandles i KOG. Den andre ved utforming av skisse til ungdomsplan. Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn rett til å bli hørt (og dermed også motta informasjon) i alle saker som angår dem. Det er viktig at konfliktrådet har ressurser til å gjennomføre disse samtalerne.
- Det er ikke fastsatt noen nærmere kriterier for når en sak skal vurderes i KOG eller ikke. Antakelig vil det være svært mange saker hvert år som *kan* være aktuelle for ungdomsstraff eller -oppfølging. KOG vil ikke ha kapasitet til å gå grundig inn i alle. Det er behov for en avklaring av kriteriene for å iverksette informasjonsdeling og utarbeide en egnethetsvurdering.
- Det er uklart om det også er mulig å ilegge ungdomsoppfølging i mindre alvorlige saker uten at KOG har drøftet saken og vurdert egnethet. Hvis dette ikke skal være mulig, kan det ha som konsekvens at noen ungdommer ikke får ungdomsoppfølging fordi saken ikke møtte kriteriene for drøfting i KOG.
- Departementet foreslår å presisere adgangen til å unnlate å gjennomføre personundersøkelse for mindreårige (PUM) der det er «åpenbart unødvendig». Siden det er såpass uklart hvilket omfang en egnethetsvurdering skal ha, er det vanskelig å få grep om forskjellen mellom disse to undersøkelsene, og dermed når kartleggingen i KOG gir tilstrekkelig informasjon til at det er «åpenbart unødvendig» å gjennomføre en PUM.

Vi forstår bakgrunnen for å erstatte samtykkekravet med en egnethetsvurdering. Samtidig er ungdommens motivasjon (og dermed indirekte «samtykke») svært viktig for å lykkes med disse straffereaksjonene. Utgangspunktet må være at ungdommen har svært god informasjon og blir hørt i alle ledd av prosessen. Arbeidet med egnethetsvurderingen kan bli ganske omfattende og vil kreve ressurser i konfliktrådene. Det er viktig at systemet for dette er godt nok til å ivareta ungdommens rettssikkerhet.

Ungdomsstraff i kombinasjon med ubetinget fengsel

Departementet foreslår å innføre en mulighet til å idømme ungdomsstraff i kombinasjon med inntil seks måneders ubetinget fengselsstraff i alvorlige saker når «særlige grunner tilsier det». Med «særlige grunner» peker departementet først og fremst på hensynet til den alminnelige rettsfølelse og allmennpreventive hensyn. Forslaget er begrunnet ut fra at politi og påtalemyndighet har uttrykt et behov for strengere reaksjoner i noen saker, og at det for noen ungdommer er behov for en «rask og følbare reaksjon». Det er ikke redegjort for hva dette behovet består i, og hvorfor man tror at fengsel er et effektivt virkemiddel i slike tilfeller. I Nordlandsforskningens evaluering av ungdomsstraffen argumenterer Morten Holmboe for å gi adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel etter inspirasjon fra reglene om samfunnsstraff. Holmboes argumenter er knyttet til rettslikhet og utfordringer knyttet til lovbrudd begått før og etter at tiltalte fyller 18 år, ikke til noe behov for en «rask og følbare reaksjon».

Barneombudet vil minne om at bakgrunnen for å innføre en ny straffart – ungdomsstraff – i 2014 var nettopp et mål om å bruke ubetinget fengsel i så liten grad som mulig overfor mindreårige. Antallet ungdom i fengsel har vært stabilt lavt siden lovendringene i perioden 2012-2014. Dette er en villet utvikling i tråd med barnekonvensjonen artikkel 37 og 40,. Generell kommentar nr. 24 fra FNs barnekomité understreker at de tradisjonelle formålene med straffen må tre i bakgrunnen og erstattes med rehabilitering og gjenopprettende tiltak. Videre innebærer vilkåret om «siste utvei og kortest mulig tid» at andre, alternative tiltak og reaksjoner skal være tilgjengelige og ha blitt forsøkt. I lys av tiltaksmangelen beskrevet innledningsvis, vil dette ofte ikke være tilfellet. Forslagets forhold til barnekonvensjonen er ikke grundig drøftet i høringsnotatet, det er kun vist til en generell redegjørelse for dagens rettstilstand der enkelte bestemmelser i barnekonvensjoner og uttalelser fra FNs barnekomité er gjengitt, uten at deres betydning for forslaget om kombinasjon av ungdomsstraff og ubetinget fengsel er drøftet.

Vi mener at det kan finnes argumenter for å kombinere ungdomsstraff og ubetinget fengsel. Noen av disse er påpekt i Holmboes del av Nordlandsforsknings rapport. Etter vårt syn er den beste begrunnelsen for eventuelt å innføre en slik mulighet, at det gjør at ungdomsstraff kan brukes i flere, alvorlige saker, og dermed føre til at færre ungdommer blir fengslet. Dette vil kunne gjelde saker som i dag er ansett som så alvorlige at de er over den øvre grensen for en ren ungdomsstraff. Dette er kort drøftet i høringsnotatet, men ikke angitt som en hovedbegrunnelse for forslaget fra departementets side. Tvert om skriver departementet i avsnitt 18.2.3.6. at det «samlet sett er (...) grunn til å tro at det vil være behov for noe økt kapasitet ved ungdomsenhetene dersom det gis adgang til å kombinere ungdomsstraffen med annen straff».

Slik forslaget er begrunnet og fremstår i dag, og gitt at det hviler på en forutsetning om at vi i fremtiden skal fengsle flere ungdommer enn i dag, kan vi ikke støtte det. Imidlertid ser vi at forslaget kan ha noen positive sider hvis innretningen endres slik at formålet er å forebygge bruk av lange, ubetingede fengselsstraffer overfor ungdom i enkelte saker der dette i dag ville vært eneste alternativ.

Gjennomføringstid og betydningen av oppfølging i perioden mellom lovbrudd og reaksjonsfastsettelse

Departementet foreslår at det tilføyes et nytt tredje ledd i konfliktrådsloven § 23 som bestemmer at det ved fastsettelse av gjennomføringstiden skal legges vekt på tiltak som er gjennomført i perioden mellom lovbrudd og reaksjonsfastsettelse.

Barneombudet støtter dette forslaget, det er viktig å legge til rette for å motivere ungdommen til å få god hjelp tidlig og komme godt i gang. Slik departementet selv påpeker, er det utfordringer knyttet til rettslikheten fordi det enkelte steder ikke vil være relevante tiltak tilgjengelig for en ungdom som er motivert, slik at muligheten for «strafferabatt» til en viss grad er knyttet til tilbudet der ungdommen bor. Dette er nok en grunn til å sikre at et minimum av tiltak er tilgjengelig i alle deler av landet, slik vi har argumentert for innledningsvis.

Avsnitt 5: Fullbyrdelse

Barneombudet støtter forslaget om å innføre en frist på én uke fra dom eller endelig påtaleavgjørelse til saken skal være oversendt konfliktrådet. Tilbakemeldingen fra ungdommene vi har intervjuet om ungdomsstraff er at det viktigste for dem er å komme raskt i gang med straffegjennomføringen.

Avsnitt 6: Organisering av ungdomsstormøtet

Departementet foreslår å dele opp dagens ungdomsstormøte i to – et ungdomsplanmøte som fastsetter innholdet i straffen, og et gjenopprettende ungdomsstormøte. Møtene reguleres i ulike bestemmelser i konfliktrådsloven. Ulike aktører skal møte i de forskjellige møtene. Ungdomsplanmøtet er en obligatorisk del av straffegjennomføringen, mens ungdomsstormøtet

er noe konfliktrådet skal legge til rette for, eventuelt supplert med eller erstattet av annen gjenopprettende prosess og annen relasjonsbygging. Ungdomsplanmøtet skal avholdes innen en måned etter at saken er avgjort i domstol eller påtalemyndighet.

Barneombudet mener disse forslagene er godt begrunnet, og vi støtter dem. Ungdommer Barneombudet har intervjuet om ungdomsstraff og -oppfølging understreket at det var viktig å komme raskt i gang med straffegjennomføringen. Det er derfor svært positivt og viktig at det blir innført en frist for når ungdomsplanmøtet skal gjennomføres. Samtidig er det viktig av ungdomsplanen får et godt innhold. Konfliktrådene er avhengige av samarbeid med andre tjenester som skal levere tiltak til planen. En frist kan i noen tilfeller føre til at ungdomsplanen blir dårligere fordi enkelte tiltak fortsatt ikke er på plass. Dette bør sees i sammenheng med at det er ulikt tilgang på tiltak på ulike steder i landet, og at det ikke er foreslått en mulighet for å legge til nye tiltak etter at planen er fastsatt. Departementet bør vurdere disse elementene samlet, og foreslå en løsning der straffegjennomføringen kommer raskest mulig i gang, og som tar hensyn til at det kan være vanskelig å få på plass alle tiltakene som trengs i en ungdomsplan på en måned.

Det er viktig å være oppmerksom på at delingen av møtene kan innebære at ungdomsplanmøtet – som er obligatorisk og nødvendig for å sette i gang straffereaksjonen – blir prioritert høyere enn ungdomsstormøtet, som er noe konfliktrådet skal «legge til rette for». I våre samtaler med ungdommer som har gjennomført ungdomsstraff og -oppfølging, har vi møtt flere som har hatt stor nytte og glede av et gjenopprettende møte, enten med fornærmede selv, eller med en representant for fornærmede. Vi mener at det er viktig at departementet i forarbeidene tydelig understreker verdien av gjenopprettende møter og andre gjenopprettende prosesser, og sikrer at konfliktrådene har kapasitet til å prioritere arbeidet med dette høyt nok også framover.

Avsnitt 7: Ungdomsplanen

Konfliktrådsloven § 25 lister opp ulike vilkår som kan inngå i ungdomsplanen. Departementet foreslår noen presiseringer i høringsnotatet og foreslår noen mindre endringer i opplistingen av mulige vilkår. Uttrykket «blant annet» er foreslått strøket, slik at opplistingen blir uttømmende. Departementet foreslår å legge inn som nytt punkt i) at «andre hensiktsmessige tiltak som er egnet til å ivareta ungdommens behov og motvirke ny kriminalitet» kan inngå i planen. Barneombudet støtter disse forslagene. Vi støtter også departementet i at institusjonsplassering ikke lenger skal kunne inngå som vilkår i ungdomsplanen.

Departementet foreslår at ungdommen ikke lenger skal godkjenne ungdomsplanen, men at ungdommen og dennes verger skal få anledning til å uttale seg før planen fastsettes. Denne endringen må sees i sammenheng med forslaget om at ungdommen skal ha adgang til å klage på innholdet i planen. Barneombudet støtter dette forslaget, under forutsetning av at ungdommens meninger blir innhentet og at vektingen av ungdommens ønsker opp mot eventuelle andre hensyn blir dokumentert i forbindelse med utarbeidelse av planen, og at det blir innført en effektiv og god klageordning (se mer om dette under).

Det har vært trukket fram at endringer i ungdommens liv, motivasjon eller behov kan innebære behov for endringer i ungdomsplanen. Et vanlig eksempel er at tiltakene blir «brukt opp» og at planen etter hvert får lite innhold utover dagtilbud og faste møter med oppfølgingsteamet. Når det gjelder endring av planen, foreslår departementet å videreføre dagens regelverk, med noen presiseringer. Dette betyr at det er adgang til å endre planen underveis, men at nye tiltak må dekke samme formål og være av tilsvarende eller lavere omfang og intensitet som tiltakene de erstatter. Dette er begrunnet i ungdommens rettssikkerhet.

Barneombudet er enig i at ungdommens rettssikkerhet må veie tungt. Samtidig kan det å endre planen raskt av hensyn til ungdommen være viktig i mange tilfeller. Det er uheldig at man må ha et brudd før det er anledning til å endre planen med tiltak som dekker andre formål, og som har

høyere intensitet enn i opprinnelig plan. Spesielt i tilfeller der dette er noe ungdommen selv er motivert for.

Som nevnt innledningsvis har vi foreslått at domstolen kan ha en mer aktiv rolle i godkjenning og endring av ungdomsplanen. Dette vil sikre ungdommens rettssikkerhet. Mulighet for fleksibilitet i gjennomføringen er et viktig argument for at domstolen eller en annen uavhengig instans kan ha en rolle i å vurdere om ungdomsplanen er forholdsmessig og andre viktige sider ved ungdommens rettssikkerhet.

Vi støtter forslagene til departementet knyttet til yrkesskadedekning og forvaltningssamarbeid. Vi ser likevel ikke at forslaget om å lovfeste en plikt til forvaltningssamarbeid for konfliktrådet vil være egnet til å løse det grunnleggende problemet med mangel på tiltak og lokale forskjeller som vi har beskrevet innledningsvis.

Klageadgang

Departementet forslår at ungdomsplanen skal anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og dermed skal kunne påklages som andre enkeltvedtak. Klageinstans skal være Sekretariatet for konfliktrådene. Barneombudet mener primært at å underlegge ungdomsplanen domstolskontroll. alternativt godkjenning i annet uavhengig organ, ville være den løsningen som gir ungdommen best rettssikkerhet. En slik ordning vil også være mer i tråd med barnekonvensjonens artikkel 40 nr 2 bokstav b som departementet viser til i høringsnotatet. I en klageordning blir det kun ført kontroll med om ungdomsplanen er forholdsmessig dersom ungdommen selv klager. Vi mener at å basere kontrollen med et så inngripende vedtak på en klage er uheldig. Vi anbefaler at systemet legger opp til at myndighetene fører kontroll med planenes forholdsmessighet uavhengig av en klage.

Hvis departementet velger å ikke foreslå uavhengig kontroll med innholdet i ungdomsplanen, vil en klageadgang som den som er foreslått være bedre enn dagens ordning, og være en forutsetning for å fjerne kravet om samtykke til ungdomsplanen. Vi støtter derfor forslaget om en klageordning. Imidlertid er det en del forutsetninger som må være på plass for at klageordningen skal være ungdomsvennlig og effektiv. Barnekonvensjonen med generelle kommentarer må sette standarden for dette. UNICEF har i 2019 utarbeidet en veileder som kan gi noen nyttige innspill til organiseringen av en barnevennlig klageordning:

https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org/eca/files/2019-02/NHRI_ComplaintMechanisms.pdf.

Noen viktige krav til barnevennlig klagesaksbehandling er at den må:

- Sikre at barnets meninger blir innhentet og tillagt behørig vekt (artikkel 12)
- Inneholde en bred barnets beste-vurdering (artikkel 3)
- Være effektiv, saksbehandlingen må skje raskt
- Være tilgjengelig for ungdommer – dette innebærer at kun skriftlig saksbehandling som er vanlig i klager etter forvaltningsloven ikke er nok.
- Ungdommen må ha tilgang til rettshjelp ved klage dersom det er behov for det.

Departementet skriver relativt kort om klageordningen. Sentrale spørsmål som tilgjengelighet og saksbehandlingstid er ikke drøftet i høringsnotatet. Det står også lite om når det er aktuelt å gi en klage oppsettende virkning, dette skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Dette er temaer som bør utredes og presiseres nærmere. Det er viktig med klare standarder på flere områder. Barneombudet har ikke noen sterk mening om det er Sekretariatet for konfliktrådene eller en annen instans som skal være klageinstans. Vi viser igjen til at domstolskontroll ville sikre nødvendig uavhengighet i mye større grad enn en klageordning etter forvaltningsloven.

Merknader til avsnitt 9-11

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

I avsnitt 9-11 drøfter departementet flere forslag knyttet til nye straffbare handlinger og brudd. Vi har ikke tatt stilling til alle disse forslagene. Generelt er vi opptatt av mulighet for fleksibilitet i vilkår og oppfølging, også ved brudd. Vi støtter derfor alle forslag som kan gjøre det mulig å tilpasse reaksjonen bedre til ungdommens behov ved brudd. Videre er det viktig å sikre kontinuitet i oppfølgingen ved nye lovbrudd eller vilkårsbrudd. Vi støtter også forslaget om at domstolen skal få kompetanse til å omgjøre subsidiær fengselsstraff til samfunnsstraff eller delvis betinget fengsel.

12 Midlertidig verge og advokatbistand

Departementet foreslår å endre konfliktrådsloven § 11 slik at hensynet til ungdommens beste blir et selvstendig vurderingskriterium for om det skal oppnevnes midlertidig verge. Barneombudet er enig med at en slik presisering vil gjøre at regelverket i større grad er i tråd med barnekonvensjonen og støtter dette forslaget.

Departementet drøfter ungdommers rett til offentlig oppnevnt forsvarer i ungdomsplanmøtet. I dag er denne retten begrenset til ungdomsstraffsaker med offentlig oppnevnt forsvarer. Sekretariatet for konfliktrådene har påpekt at ungdommen kan ha behov for advokatbistand i ungdomsplanmøtene i alle saker, også ungdomsoppfølging, herunder saker som er overført etter beslutning av påtalemyndigheten og der ungdommen i dag ikke har rett til forsvarer. Departementet foreslår at ungdommen skal få rett til å ha forsvarer til stede i ungdomsplanmøtet også i ungdomsoppfølgingssaker, men ikke der ungdomsoppfølging er ilagt av påtalemyndigheten. Dette er delvis begrunnet med at slike saker holdes utenom rettssystemet og derfor har karakter av å være «avledning» (diversion).

Barneombudet støtter utgangspunktet om at det av rettssikkerhetshensyn kan være viktig for ungdommen å ha forsvarer til stede i ungdomsplanmøtet i alle typer saker. Tiltakene i en ungdomsplan vi uansett være relativt langvarige og kan oppleves som tyngende. Dersom samtykkekravet blir fjernet og det blir innført en klageadgang som rettssikkerhetsgaranti, vil det være viktig at en advokat som eventuelt skal bistå ungdommen med en klage, også har vært til stede i ungdomsplanmøtet for å vite hva som har vært diskutert der. Når det gjelder om barnekonvensjonen stiller krav om advokatbistand i saker som «avledes» fra det ordinære straffesakssporet, viser departementet til generell kommentar nr 12 fra FNs barnekomite punkt 18 bokstav d) som viser til at barnet skal ha tilgang til «juridisk eller annen passende bistand». Her viser vi til samme generelle kommentar, avsnitt 62, som spesifikt handler om innholdet i formuleringen “juridisk eller annen passende bistand”, der komiteen skriver følgende (vår utheving):

“If children are being diverted to programmes or are being assisted in a system which does not result in convictions, criminal records or deprivation of liberty, ‘other assistance’ may be an acceptable form of assistance, **although states that can provide legal representation for children during all processes should do so. Legal representation shall be provided free of charge to the child**”

Vilkårene i en ungdomsplan kan være tyngende for ungdommen. Vurderingen av forholdsmessighet er helt avgjørende, og er i saker som er overført direkte fra påtalemyndigheten ikke underlagt noen form for uavhengig kontroll. Dette taler for at ungdommen får bistand fra advokat eller annen rettshjelper også i slike saker.

Vi støtter forslaget om å innføre rett til fritt rettsråd i klagesaker. Vi mener at en stykkpris på 1,5 time ikke er tilstrekkelig for slikt rettsråd. Det er viktig å sikre et system som gjør at ungdommen kan få reell hjelp til en klage. Til sammenlikning har rettshjelpsutvalget (NOU 2020: 5, s. 222) foreslått en stykkpris på 5 timer for klage på tvangsbruk i barneverninstitusjon.

Avsnitt 16: Tvangsmidler

Departementet foreslår flere endringer i muligheten til bruk av ulike tvangsmidler. Her vil vi vise til vår innledende merknad om at helheten i forslagene på noen områder tar ungdomsstraffen

bort fra gjenopprettende prinsipper og nærmere tradisjonell straff. Dette gjelder blant annet forslagene om utvidet adgang til bruk av tvangsmidler, slik som at politiet skal kunne pågripe ungdommen ved brudd og hente ungdommen på gitte vilkår. Hver for seg kan disse forslagene være godt begrunnet, men vi savner en helhetlig drøftelse av hvordan det påvirker de gjenopprettende elementene ved straffereaksjonen.

Departementet foreslår å utvide dagens § 222 c i straffeprosessloven til å omfatte ungdom i alderen 15-18 år, slik at ungdom kan ilegges oppholdsforbud på et bestemt sted i inntil seks måneder, dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at ungdommen begår en straffbar handling. Ungdommen skal få rett til å uttale seg før vedtak om oppholdsforbud, og vedtaket skal bringes inn for retten hvis ikke ungdommens verge samtykker til det. Dette er etter vårt syn en hjemmel som gir fullmakt til å ilegge svært inngripende tiltak av lang varighet, uten tilstrekkelig rettssikkerhetsgarantier for ungdommen det gjelder. For det første er det svært uheldig at ikke ungdommen selv skal kunne kreve vedtaket bragt inn for retten, men at det kun er vergen som skal kunne gjøre dette. For det andre har Barneombudet mottatt eksempler som tyder på at vedtak om oppholdsforbud kan omfatte store områder (Arendal sentrum) eller svært viktige steder (det lokale senteret der ungdommen handler og vennene fra skolen henger). Vi anbefaler departementet å ikke gå videre med forslaget. Hvis man likevel vil utvide virkeområdet for strprl § 222 a, foreslår vi at ungdommen gis mulighet for å bringe vedtaket inn for domstolen, og at det i forarbeidene må bli satt klare grenser for hvor stort og hvilken type område et vedtak om oppholdsforbud kan gjelde. Vi mener også at en maksimumsgrense på seks måneder er for lenge.

Avsnitt 17: Elektronisk og digital kontroll

Departementet foreslår at oppholdspåbud med elektronisk kontroll (EK) skal kunne være varetektssurrogat for personer i alderen 15-18 år. Det er drøftet både menneskerettslige konsekvenser av forslaget og hvilken målgruppe som kan tenkes å omfattes. Slik vi leser høringsnotatet, vil målgruppen for denne typen varetektssurrogat være svært begrenset. Oppholdspåbud med EK vil sjelden ivareta formålet med fengslingen, enten dette er bevisforspillelse eller gjentakelsesfare. Barneombudet mener prinsipielt at alle tiltak som kan føre til at færre ungdommer må i fengsel, er positive. Dermed kan vi støtte et forslag om bruk av oppholdspåbud med EK som alternativ til varetektsfengsling i saker der ungdommen ellers ville blitt fengslet. Imidlertid gir ikke høringsnotatet noe helt klart svar på om en åpning for bruk av oppholdspåbud med EK i praksis vil kunne senke terskelen for å varetektsfengsle ungdom. Dette kan skje fordi det i flere saker vil bli vurdert som forholdsmessig å varetektsfengsle i og med at ungdommen slipper å utholde tid i fengsel, men kan leve mer som normal hjemmet. Vi anbefaler derfor departementet å klargjøre at oppholdspåbud med EK er ment som et tiltak for å redusere antallet ungdommer i fengsel, og at det derfor kun må benyttes i tilfeller der det ellers ville vært ansett som forholdsmessig å fengsle ungdommen, gitt at vilkårene for dette er oppfylt.

Et annet forslag knyttet til EK er at ungdomsadministrator under gjennomføring av ungdomsstraff skal kunne ilegge elektroniske kontrolltiltak for å hindre brudd på vilkår om oppholdssted og kontaktforbud. Vedtak om bruk av elektronisk kontroll skal være enkeltvedtak og kunne påklages til Sekretariatet for konfliktrådene. Barneombudet mener dette er et så stort inngrep i ungdommens liv at det ikke bør kunne ilegges gjennom et forvaltningsvedtak. Til sammenlikning kan omvendt voldsalarm kun ilegges av domstolen i saker om svært alvorlig kriminalitet. I generell kommentar nr 24 definerer FNs barnekomité «deprivation of liberty» som “any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority”. Bruk av elektronisk kontroll vil kunne være frihetsberøvelse etter denne definisjonen, og bør eventuelt besluttes av domstolen eller annen kompetent, uavhengig myndighet. Vi viser her til barnekonvensjonen artikkel 37 d). I Europarådets anbefaling om elektronisk kontroll (CM/Rec(2014)4) er det tydeliggjort at beslutninger om bruk av elektroniske kontrolltiltak skal tas av domstolene eller være underlagt etterfølgende domstolskontroll. Vi anbefaler departementet å ikke gå videre med forslaget om elektronisk kontroll ved

gjennomføring av ungdomsstraff. Dersom departementet ønsker å gå videre med forslaget, mener vi det i mange tilfeller vil kunne være å anse som frihetsberøvelse etter barnekonvensjonen, trolig også etter EMK artikkel 5. Vedtak om bruk av elektronisk kontroll må derfor underlegges domstolskontroll eller en annen uavhengig kontrollmekanisme.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Anders Prydz Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.