

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
22/00839-3

Saksbehandler:
Thov Midtsund Nordbø

Dato:
20. januar 2023

Barneombudets hørings svar - forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. - strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom

Barneombudet viser til høringsbrev datert 13. oktober 2022 om strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom og takker for muligheten til å komme med innspill til departementets andre høringsrunde på konfliktrådsloven, straffeloven mv.

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 etter FNs barnekonvensjon. Vi er glade for departementet jobber for å få til gode straffereaksjoner for barn. Utvikling og videreutvikling av egne reaksjonsformer for barn er helt sentralt for å oppfylle barnekonvensjonen og målsettingen om avledning og tilbakeføring til et liv uten kriminalitet.

Oppsummering av barneombudets innspill

- Barneombudet er positive til at departementet ønsker å utforme et lettere forståelig regelverk både for ungdommer og alle som skal anvende regelverket i praksis slik som påtalemyndigheten, forsvarere, verger, dommere og ansatte i konfliktrådene, og dermed sikre en mer enhetlig praksis i arbeidet med barn i konflikt med loven.
- Barneombudet støtter forslaget om å innføre et tydeligere skille mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, men ber departementet vurdere å endre forslaget slik at domstolene fortsatt skal ha mulighet til å idømme ungdomsoppfølging i de sakene der dette anses hensiktsmessig.
- Barneombudet støtter forslaget om å redusere antall hjemler for overføring av saker til konfliktrådet, men ber departementet komme med tydeligere signaler om hvilke saker som kan avgjøres i påtalesporet og hvilke som bør behandles i domstolen.
- Barneombudet støtter forslaget om å skille mellom samtykkekrav i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, men ser behov for nærmere føringer for hvilke kriterier som legges til grunn i egnethetsvurdering. Vi ber også departementet vurdere å frikoble gjenopprettende prosess fra reaksjonsfastsettelse, for i større grad å tilpasse ungdomsreaksjonene til dagens utfordringsbilde.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Barneombudet støtter ikke forslaget om å fjerne adgangen til å kombinere ungdomsstraff og ungdomsoppfølging med andre vilkår.
- Barneombudet støtter at informasjonsdeling blir lovfestet. Vi mener hensynet til barnets beste bør tas inn i lovteksten, og har ellers enkelte kommentarer til forslaget.
- Barneombudet mener at de foreslåtte reglene om elektronisk kontroll som vareteksturrogat reiser flere problemstillinger som det er behov for at departementet utreder nærmere.

Barneombudet har over mange år engasjert seg i hvordan barn i konflikt med loven blir behandlet og hvilken hjelp de får, og vi har fulgt utviklingen av straffereaksjoner for ungdom tett. Vårt hørings svar fra forrige runde oppsummer i stor grad våre erfaringer og anbefalinger til videreutviklingen av de strafferettslige reaksjonene for ungdom. Vi ønsker likevel å benytte anledningen til å kommentere enkelte forslag som er endret eller nye siden forrige høringsrunde.

Barneombudet er i det vesentlige enig i de overordnede hensynene og forslagene under høringsnotatets kapittel 2, 3 og 4, men det følger en rekke merknader og kommentarer i avsnittene under. Vi vil i det følgende gi noen innledende merknader til departementets høringsnotat, før vi knytter merknader til departementets ulike forslag.

1. Generelle bemerkninger

1.1 Barns rettigheter i straffesaker

FNs barnekonvensjon artikkel 37 og 40 danner rammer for barns rettigheter i straffesaker. Reglene er inkorporert i norsk rett og gjelder med forrang foran annen norsk lovgivning.¹ FNs barnekomité tolker bestemmelsene og gir veiledning gjennom sine uttalelser. Komiteen har utarbeidet to generelle kommentarer² om hvordan reglene om barn i konflikt med loven skal forstås og implementeres. Det er generell kommentar nr. 24 som gir mest omfattende veiledning om hvordan artikkel 37 og 40 skal forstås. I tillegg finnes flere andre internasjonale retningslinjer.³

Hovedbudskapet i barnekonvensjonens regler om barn i konflikt med loven er at barn ikke skal i fengsel. Straff rettet mot barn skal ta utgangspunkt i hjelp, støtte og utdanning, og at dette skal skje i barnas lokalsamfunn. Generell kommentar nr. 24 understreker viktigheten av å utvikle gode, alternative straffereaksjoner for ungdom. Målet er avledning til lovlydige aktiviteter, sikre god utvikling og tilbakeføring til et liv uten kriminalitet. Det er disse målene ungdomsredaksjonene er ment å bidra til.

1.2 Hvorfor barn skal behandles annerledes enn voksne

Barn skiller seg fra voksne ved at de er i rask utvikling, både i kropp og sinn. De er impulsive, tar større risiko og er lettere å påvirke. Samtidig er barn formbare, tar til seg læring og kan utvikle ferdigheter som rustet dem til et godt voksenliv. Overfor barn i straffesaker vil valg av reaksjon ha særlig stor betydning, nettopp fordi barnet lettere blir påvirket av straffen, både i positiv og

¹ Lov om menneskerettigheter § 3

² FNs barnekomité, generell kommentar nr. 10 og nr. 24: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomite/id573909/>

³ Beijing reglene, Rijad reglene Europarådet, EU

negativ retning. Barns potensial for endring tilsier derfor at straffereaksjoner som kan bidra til positiv endring, vil være vel anvendte ressurser sammenlignet med mer tradisjonelle straffereaksjoner.⁴

1.3 Plikten til å gjennomføre en barnerettighetsvurdering

Som vist over gjelder særlig hensyn for barn, og de har andre behov enn voksne. Derfor setter barns rettigheter særlige krav til at konsekvenser for barn skal være utredet og lagt til grunn i vurderingene av ulike tiltak.

Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn og for deres rettigheter. En barnerettighetsvurdering⁵ er et viktig verktøy for å sikre dette.

De siste årene har Barneombudet rettet mer fokus mot myndighetenes etterlevelse av Grunnloven § 104 annet ledd som saksbehandlingsregel på systemnivå. En barnerettighetsvurdering vil sikre at konsekvenser for barn er utredet, at barn og unges synspunkter er innhentet og at barnets beste er vurdert, slik Grunnloven krever. Samtidig vil en barnerettighetsvurdering sikre en vurdering av alle relevante rettigheter barn har, og dermed sikre kunnskap om hvilke konsekvenser tiltakene vil ha for ulike sektorer. Idet rettighetene etter barnekonvensjonen er sektorovergripende vil en barnerettighetsvurdering sikre at konsekvenser på tvers av sektor blir identifisert. Slik Barneombudet tidligere har påpekt ble ikke konsekvensene for andre sektorer som helse, barnevern og utdanning, tilstrekkelig utredet eller adressert da ungdomsredaksjonen ble innført i 2014.

Barneombudet ser at departementet i større grad enn tidligere har gjort vurderinger av barns rettigheter opp mot de ulike forslagene, og vil berømme departementet for en god gjennomgang av sentrale menneskerettigheter i høringsnotatet. Det er positivt at departementets problembeskrivelser ses i lys av FNs barnekonvensjon og anbefalinger fra FNs barnekomité. Vi savner likevel at departementet i enkelte forslag går lenger i å begrunne og utforme forslagene med utgangspunkt i kravene i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3, 12, 37 og 40, som gjør seg særlig gjeldene i dette høringsnotatet.

1.4 Særlig om barns rett til å bli hørt

Barns rett til å bli hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, er en helt sentral rettighet. Den skal sikre at barns erfaringer og perspektiver er en del av vurderingen når beslutninger skal fattes. Erfaringer fra barn selv utgjør sentral kunnskap og er viktig informasjon når beslutninger skal fattes, og barns rett til medvirkning er en viktig del av en barnerettighetsvurdering. Vi kan ikke se at ungdom har blitt hørt i departementets arbeid, eller at det er benyttet tidligere innhentet erfaring fra ungdom selv. Det er heller ikke begrunnet hvorfor det ikke er gjort. Barneombudet mener dette er en mangel ved utredningsarbeidet. Barn og unges synspunkter tilfører relevante perspektiver og utgjør viktig kunnskap som må tas med i vurderinger når tiltak skal utarbeides, samt i evaluering av disse.

1.5 Innhold i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

⁴ Ingunn Fornes (2021), «straff og barn».

⁵ Nye nettsider om barnerettighetsvurderinger: <https://www.barneombudet.no/aktuelt/aktuelt/ungdom-om-medvirkning-og-barnerettighetsvurderinger>

Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er viktige for å oppfylle kravene i barnekonvensjonen artikkel 37 om at barn ikke skal i fengsel, og at straff rettet mot barn skal ta sikte på å rehabilitere og forebygge ny kriminalitet. Reaksjonene inneholder en gjenopprettende prosess, og straffegjennomføringen koordineres derfor av konfliktrådene. Konfliktrådet har ikke egne tiltak ut over den gjenopprettende prosessen. Straffens innhold er dermed avhengig av at andre etater stiller opp med tiltak for at ungdommen skal kunne snu en negativ utvikling.

Som påpekt i vårt forrige hørings svar savner vi en diskusjon og forslag til tiltak som svarer på utfordringer knyttet til kvalitetssikring av innhold i straffen og tverrsektoriell samordning av tiltakene. I lovarbeidet før innføring av de nye straffereaksjonene var det en forutsetning at andre sektorer skulle bidra til å fylle straffen med innhold, og være sentrale samarbeidsaktører for konfliktrådene i oppfølgingen av ungdommene nevnt i NOUen, men problemstillingen er ikke videreført i lovproposisjonen. Dette har ført til at sektorer som fikk overført ansvar ikke var godt nok forberedt. I praksis har det vist seg vanskelig å finne og samordne gode tiltak i straffegjennomføringen fra tjenester som skole, helse, rus, barnevern og NAV. Dette er en utfordring som må adresseres for å lykkes med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Oslo tingrett gjennomførte i 2021 en analyse av straffesaker for mindreårige avsagt i Oslo tingrett.⁶ Gjennomgangen viser at ungdomsreaksjonenes individualpreventive virkning er begrenset, dels som følge av mangel på egnede tiltak. Barneombudet er bekymret for at mangel på egnede tiltak medfører at domstolen, påtalemyndigheten og forsvarere over tid gjør seg negative erfaringer, og at reaksjonene i mindre grad anses som egnede og virksomme reaksjonsformer.

Barneombudet har i ulike sammenhenger påpekt at disse utfordringene er et resultat av mangelfull konsekvensutredning da straffereaksjonene ble innført i 2014.

Da ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført valgte lovgiver en modell som flyttet en stor del av ansvaret og den økonomiske belastningen fra staten til kommunale og regionale tjenester som skole, barnevern, helse, rus og rehabilitering.

Straffegjennomføring er et statlig ansvar. Når staten delegerer ansvar lenger ut i forvaltningen, må de sørge for å sette tjenestene i stand til å løse oppgavene. Store ulikheter i innholdet av straffen kan medføre at unge lovbrøyttere ikke får de samme mulighetene til å ta tak i de bakenforliggende årsakene til kriminaliteten, og til å komme seg ut av en negativ utvikling.

Sektorprinsippet er i stor grad rådende i politikk- og regelverktøymaking. I vårt arbeid ser vi at det kan stå i veien for en helhetlig tilnærming til sårbare barn og unge som har behov for koordinert og samordnet innsats fra flere tjenester. Når myndighetene utformer lover og regler som berører barn, er det nødvendig at utredningene frir seg fra sektorprinsippet og foreslår tiltak som tar utgangspunkt i barns behov og barns rettigheter på tvers av sektorer.

⁶ Oslo tingrett (2022) Analyse av U18-saker avsagt i Oslo tingrett i 2021: <https://www.domstol.no/contentassets/0b60c8e88294435098c824ea1da17b76/rapport-om-u18-saker-i-oslo-tingrett-2021.pdf>

Departementet skriver at utfordringer knyttet til mangel på tiltak og tverrsektorielt samarbeid ikke alene løses ved forslagene i høringsnotatet. Det vises til at det er etablert samarbeidsstrukturer på departement- og direktoratsnivå som skal se nærmere på tverrsektorielt samarbeid og harmonisering av regelverk. Barneombudet er glade for at kjernegruppen for utsatte barn og unge nå har gitt tre direktorater i oppdrag å utrede og foreslå til tiltak knyttet til tiltak og tverrsektorielt samarbeid i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Vi mener likevel at departementet kunne løst noen av disse utfordringene ved å tydelig kommunisere det kommunale (og regionale) ansvaret for innholdet i straffen i lovverket.

FNs barnekomite har i sin overvåking av hvordan Norge oppfyller barnekonvensjonen uttrykt bekymring for at det i Norge er store regionale forskjeller i hjelpen som gis til barn.⁷ I vårt forrige høringssvar, samt i brev til departementet 18. februar 2022, foreslo vi flere tiltak for å møte disse utfordringene.

2. Forenkling av det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Departementet ønsker å innføre et tydeligere skille mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, samt å redusere antall overføringsgrunnlag. Departementets mål er å utforme et lettere forståelig regelverk både for ungdommer og alle som skal anvende regelverket i praksis slik som påtalemyndigheten, forsvarere, verger, dommere og ansatte i konfliktrådene. Dette skal sikre en mer enhetlig praksis i arbeidet med unge lovbryttere.

Høringsnotatet gir en grundig gjennomgang av utfordringer ved dagens regelverk som de foreslåtte lovendringene er ment å løse. Vi støtter mange av forslagene. Likevel er det noen utfordringer som gjenstår, og vi etterlyser at enkelte forslag i større grad forankres i forpliktelsene som følger av barnekonvensjonen, noe vi kommer tilbake nedenfor.

Forslagene skal bidra til å oppklare uklarheter i loven, og i større grad enn i dag sikre likebehandling av straffesaker som gjelder mindreårige. Barneombudet er enig i at bestemmelsene i dag er uoversiktlig og vanskelig å navigere i, og at det er uheldig dersom usikkerhet rundt regelverk fører til ubegrunnede forskjeller med tanke på straffens varighet, valg av reaksjon og vandel.

Uavhengig av hvilken løsning departementet faller ned på er det behov for et system som kan føre bedre kontroll og som samtidig styrker ungdommens rettsikkerhet.

Både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging bygger på en modell der gjenopprettende prosesser (restorative justice) og tett oppfølging er bærende elementer i straffen. Forslaget

⁷ Concluding observation: Norway (UN doc.CRC/C/15/Add. 23 of 25 April 1994) (avsn.24), Concluding observations: Norway (UNdoc. CRC/C/15/Add. 126 of 28 June 2000) (avsn. 15 og 17), Concluding observations: Norway (UN doc CRC/C/15/Add. 263 of 21 September (2005) (avsn. 15), Concluding observations (UN doc. (CRC/C/NOR/C/4 (2010) (avsn. 10 og 11) og Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 5).

legger opp til et sterkere skille mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Ungdomsoppfølging vil ilegges av påtalemyndigheten, uten domstolsbehandling, og prinsipper i gjenopprettende prosesser, som samtykke og frivillighet, vil fortsatt stå sentralt. Ungdomsstraff derimot vil til en viss grad bevege seg bort fra disse prinsippene.

At ungdomsstraff og ungdomsoppfølging heretter ilegges gjennom to forskjellige spor, blir det mest markante skille mellom ungdomsreaksjonene, sammen med vandel. Departementet viser til at forenklingen av det rettslige rammeverket vil sikre en sammenhengende og oversiktlig kjede av individuelt tilpassede reaksjonsmuligheter og samtidig legge til rette for departementets målsetting om mer bruk av ungdomsreaksjonene.

Barneombudet støtter forslaget om at ungdomsoppfølging videreutvikles til en straffereaksjon utenfor domstolen. I generell kommentar nr. 24 formidler FN's barnekomité viktigheten av å utvikle gode, alternativer til ordinær straff, der idealet er å løse straffesaker helt utenfor det ordinære straffesakssporet. I tillegg til at departementets forslag vil kunne bidra til å avgjøre flere saker utenfor domstolen, vil endringene også kunne bidra til raskere behandling av saker.

Samtidig ser vi at det kan ha uheldige konsekvenser dersom domstolen ikke lenger skal kunne idømme ungdomsoppfølging. Ved å fjerne den mildeste reaksjonsformen fra domstolen, innskrenkes dommerens handlingsrom. Det er ikke uvanlig at saker med mange tiltaleposter blir frafalt under domstolsbehandlingen eller at tiltalte ikke dømmes for alle forhold tiltalen gjelder. Dersom retten i saker der gjenstående tiltaleposter ikke kvalifiserer til ungdomsstraff ikke skal ha mulighet til å idømme ungdomsoppfølging, mener vi dette kan ha uheldige konsekvenser. Vi ber departementet vurdere å endre forslaget slik at domstolene fortsatt skal ha mulighet til å idømme ungdomsoppfølging i de sakene der dette anses hensiktsmessig.

Det er i dag lagt opp til en «trappetrinnsmodell» for håndteringen av ungdomssaker i domstolen, der ungdomsstraff brukes i de mest alvorlige sakene, deretter samfunnsstraff, ungdomsoppfølging og nederst betinget fengsel.⁸ Dersom ungdomsstraffens virkeområde utvides til å dekke alle saker som gjelder mindreårige med oppfølgingsbehov som går i domstolen, går departementet bort fra dagens modell. I den forbindelse savner vi i høringsnotatet en redegjørelse for hvordan reaksjonene nå er ment å stå i forhold til hverandre. Vi anbefaler at departementet gjør en helhetlig gjennomgang av reaksjonsviften i lovforarbeidene.

2.4.2.2 Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad

Departementet foreslår en minste gjennomføringstid på 120 dager for begge reaksjonsformer. Barneombudet er enige i at både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter oppfølging i en viss tid og støtter de foreslåtte grensene.

⁸Oslo tingrett (2022) Analyse av U18-saker avsagt i Oslo tingrett i 2021: <https://www.domstol.no/contentassets/0b60c8e88294435098c824ea1da17b76/rapport-om-u18-saker-i-oslo-tingrett-2021.pdf>

Som allerede nevnt legger departementet opp til et tydeligere skille mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff ved at de blir avgjort i ulike spor, henholdsvis av påtalemyndigheten og domstolen. Samtidig ønsker departementet å fjerne formuleringen i § 52 a om at ungdomsstraff er forbeholdt ungdom som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Det vil innebære at ungdomsstraff vil kunne benyttes i alle saker som gjelder ungdom som har begått en straffbar handling, som har et oppfølgingsbehov og der ubetinget fengsel ikke skal idømmes.

Departementet mener at det fortsatt vil være hensiktsmessig med en skjønnsmessig avgrensning av anvendelsesområdet for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. På side 12 i høringsnotatet viser departementet til at mer konkrete avgrensninger, som for eksempel opplisting av type lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonene skal kunne benyttes, vil kunne medføre at ungdomsreaksjonene ikke anvendes selv om det vil være hensiktsmessig i den enkelte sak. Vi mener departementets forslag kan være problematisk, og ønsker å kommentere dette nærmere.

Slik vi leser forslaget legges det opp til et vidt skjønn for å sikre at hver ungdom kan behandles individuelt. I utgangspunktet er dette bra. Utfordringen er at det krever at politijurister rundt om i landet har kompetanse til å vurdere hva som vil være den beste løsningen for hver enkelt ungdom. Det vil være ulikt i hvilken grad politijurister besitter en slik kompetanse. En kartlegging gjennomført av flere etater i justissektoren viste at det er stor variasjon med hensyn til kunnskap og kompetanse om ungdomsreaksjonene hos påtalejurister og etterforskere på tvers av landet.⁹

Grensen mellom den øvre grense av ungdomsoppfølgingen og ungdomsstraffens nedre grense har i praksis vist seg å være uklar. Dette er det grundig redegjort for i høringsnotatet s. 15 og 16. Flere høringsinstanser påpeker i denne høringsrunden at det på den ene siden er behov for å tydeligere definere en grenseoppgang mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og at forslaget om å utvide ungdomsstraffens virkeområde på den andre siden i realiteten kan føre til en skjerpelse av straff for de som tidligere fikk ungdomsoppfølging som vilkår for betinget dom.¹⁰ Barneombudet støtter Røde Kors som i sin høringsuttalelse ber om en grundigere utredning av de faktiske konsekvensene av at ungdomsstraffens nedre anvendelsesområde blir betydelige utvidet. Etter vårt syn må det være et mål å unngå et system hvor samme type lovbrudd gir ungdomsoppfølging ett sted i landet og ungdomsstraff et annet sted i landet.

Barneombudet ser at det kan være fornuftig med en skjønnsmessig avgrensning av virkeområde til bestemmelsen for ungdomsoppfølging. I så fall må kravet til forholdsmessighet fremgå tydelig av forarbeidene, slik at like tilfeller i størst mulig grad behandles likt. Dette er særlig viktig i mindre alvorlige saker, hvor ileggelse av ungdomsoppfølging vil være svært inngripende sammenlignet med alternativet som i mange tilfeller vil være forlegg eller påtaleunntatelse med eller uten vilkår.

⁹ Felles oppdrag til Riksadvokaten, Sekretariatet for konfliktrådene, Domstolsadministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet og politidirektoratet (2020), Tidsbruk i straffesakskjeden: <https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2021/04/Tidsbruk-i-straffesakskjeden-oppdrag-2-tildelingsbrev-2020.pdf>

¹⁰ Se blant annet høringsuttalelser fra Røde kors, Sekretariatet for konfliktrådene, Norges institusjon for menneskerettigheter.

Vi mener det er uheldig dersom terskel for når ungdomsoppfølging benyttes blir ulik rundt om i landet.

2.4.2.3 Overføringshjemler til konfliktrådet

Departementet foreslår å redusere antall hjemler for å overføre saker til konfliktrådene slik at ungdomsoppfølging kun kan ilegges etter straffeprosessloven § 71 a og ungdomsstraff etter straffeloven § 52 a.

Barneombudet støtter forslaget om at antall overføringshjemler reduseres. Som nevnt stiller vi oss positive til et tydeligere skille mellom straffereaksjonene. Barneombudet er opptatt av at det foreslåtte regelverket vil legge til rette for at politi- og påtalemyndighet gis best mulige forutsetninger for å behandle straffesaker som gjelder mindreårige i tråd med relevante bestemmelser i barnekonvensjon.

Vi er imidlertid i tvil om forslagene slik de står nå gir gode nok rammer for å nå departementets målsetting om likebehandling av saker, og sikre en rettspraksis som bedre samsvarer med forpliktelsene som følger av FNs barnekonvensjon og barnekomiteens anbefaling om at myndighetene bør ha som mål å avgjøre flere straffesaker utenfor domstolen.

I høringsnotatet står det beskrevet at det i dag hersker tvil om i hvilke saker påtalemyndigheten selv kan ilegge ungdomsoppfølging, og hvilke saker som skal sendes retten. Disse utfordringene fremgår tydelig av Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådernes undersøkelse av påtalemyndighetens arbeid med saker om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.¹¹ Undersøkelsen konkluderer med at grensen for når en sak overføres til domstolen er sprikende, og at det er behov for tydeligere føringer både fra overordnet påtalemyndighet og fra lovgiver. Undersøkelsen stemmer med våre erfaringer om at det er store ulikheter i praksis ved at visse typer saker noen steder oversendes domstolene, mens tilsvarende saker andre steder av hensyn til effektiv saksavvikling og forhold hos ungdommen løses i påtalesporet.

Sett i sammenheng med departementets forslag, betyr det at selv om antall overføringsgrunnlag reduseres og regelverket forenkles, vil det være en fare for at relativt like saker behandles ulikt. For ungdommen kan det få konsekvenser, ikke bare for valg av reaksjon, men også for deres vandel.

Høringsnotatet er knapt på dette området, og i tillegg noe tvetydig. På side 20 i høringsnotatet skriver departementet:

«Intensjonen med å endre virkeområdet for de to ungdomsreaksjonene er ikke å gjøre endringer i hvilke saker som avgjøres av henholdsvis påtalemyndighet og domstol. Grensen for når en sak bør avgjøres med overføring til konfliktrådet av påtalemyndigheten, og når det bør tas ut tiltale for ordinær domstolsbehandling, må

¹¹ Riksadvokaten og Sfk rapport om egnede saker og overføringsgrunnlag: <https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-om-egnete-saker-og-overforingsgrunnlag.pdf>

følge de skillelinjer som allerede er etablert, og utvikles videre i retningslinjer og praksis av påtalemyndighet og domstol».

Barneombudet deler ikke departementets oppfatning og mener tvert imot at det er særlig viktig med signaler fra departementet på dette området, i tillegg til føringer fra riksadvokaten. Dels fordi terskelen internt i påtalemyndigheten for overføring til domstolen er ulik, men også fordi følgene av ulik kjennskap og praktisering av barnekonvensjonen hos politi og påtalemyndigheten ikke må undervurderes.

Samlet styrker dette behovet for at departementet bør gi tydeligere føringer på hvilke saker som henholdsvis *kan* avgjøres i påtalesporet, i tråd med barnekomiteens anbefaling om å legge til rette for å avgjøre flere saker utenfor domstolen, og hvilke saker som *bør* overføres domstolen. Videre bør regelverket formuleres på en måte som fremmer barnekomiteens mål om å øke bruken av alternative tiltak utenfor domstolen. Vi viser her til opplistingen i generell kommentar nr. 24 punkt 18 som peker på konkrete tiltak til hvordan myndighetene kan implementere en slik praksis.¹²

2.5 Samtykke og medvirkning

I høringsrunden i 2020 foreslo departementet å fjerne samtykke som vilkår og gå videre med egnethetsvurdering og en ny lovfestet rett til medvirkning for både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Nytt i denne høringsrunden er at departementet ønsker at vilkåret om samtykke likevel skal gjelde for ungdomsoppfølging, men at dette vilkåret fjernes for ungdomsstraff. For ungdomsstraff legges det da opp til en ren egnethetsvurdering, se kommentarer under punkt 2.5.1.

Barneombudet støtter forslaget om at ungdomsoppfølging heretter vil bli en reaksjon basert på samtykke, og vil bli behandlet utenfor domstolene. Vi vil legge til at det er positivt at departementet her følger opp anbefalingene fra FN's barnekomite om å utvikle samtykkebaserte reaksjoner utenfor rettssystemet.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn rett til å medvirke i egen sak. Denne forpliktelsen omfatter også å sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon til at barnet kan medvirke på egne premisser. Et samtykke er bare gyldige dersom det er et informert og reelt samtykke, noe som setter krav til hvordan samtykke innhentes.

Barneombudet mener det er behov for tydelige krav til god informasjon til ungdom og verger. Det er viktig at systemet for dette er godt nok til å ivareta ungdommens rettsikkerhet.

FN barnekomite anbefaler at mistenkte barn over 15 år selv bør få muligheten til å ivareta sine rettigheter, på samme måte som fornærmede barn har etter straffeprosessloven. I noen tilfeller vil det for eksempel være til barnets beste å ikke involvere verger. Enten fordi barna har opplevd traumatiske hendelser i barndommen eller fordi foreldrenes tilstedeværelse under avhør eller

¹² FN's barnekomite, generell kommentar nr. 24 (2019):

https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/gc-no-24_eng.pdf

hovedforhandling er til hinder for at ungdommens ønsker å dele sensitiv informasjon, for eksempel om rusbruk.

Skal barna kunne utøve sine rettigheter må informasjon være tilpasset deres alder og modenhet. Det er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti å kunne forstå hva som foregår i straffesaken sin. Vi har snakket med unge lovbyggere som beskriver at de forsto lite av det som foregikk. Det kan blant annet gi seg utslag i at de frasier seg rettigheter de ikke forstår rekkevidden under avhør eller avgir lite reelle samtykker.

Det er store utfordringer i dagens praksis, og vi mener det er behov for å se på hvordan ordlyden kan endres slik at forslaget bidrar til å rydde opp i uklare ansvarsforhold.

Innhenting av samtykke skal i utgangspunktet skje gjennom påtalemyndigheten, og det er de som får ansvar for at ungdommene får god og tilrettelagt informasjon. I høringsnotatet legges det opp til å fortsette praksisen med at konfliktrådet gjerne kan bistå påtalemyndigheten ved innhenting av samtykke. Dette mener Barneombudet er problematisk.

Evalueringen av ungdomsreaksjonene konkluderer med at justissektoren mangler gode systemer og rutiner for å sikre reelle og informerte samtykker fra ungdom og verger. En kartlegging gjennomført av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser at informasjonsarbeid i straffesaker som gjelder barn glipper fordi det ikke er lovfestet hvem som skal gi ungdom og verger informasjon om ungdomsreaksjonene når det opprettes straffesak, og hvordan det gjøres avhenger av lokalt samarbeid.¹³ I tillegg er det andre samtykker og oppgaver som skal kvitteres ut. Det er tidkrevende og sårbare prosesser, som samtidig gir rom for trenering. Barneombudets oppsummering av samtaler med ungdommer med erfaring fra ungdomsstraff tegner et lignende bilde.¹⁴ I tillegg så vi få spor av at ungdommen fikk medvirke mens straffesaken var under behandling.

I 2020 fikk justissektoren et fellesoppdrag for å se på tidsbruk i U18-saker.¹⁵ Kartleggingen viste at det er stor variasjon med hensyn til kunnskap og kompetanse om ungdomsreaksjonene hos påtalejurister og etterforskere på tvers av landet. Barneombudet har i andre sammenhenger, blant annet i innspill til ny straffeprosesslov som var på høring i 2017, gitt uttrykk for at det er behov for å løfte den barnefaglige kompetansen i politiet for å styrke barns rettssikkerhet. Barn i

¹³ Bufdir (2020):

https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/barn_og_unge_som_begar_eller_star_i_fare_for_a_bega_kriminelle_handlinger_kartlegging_og_vurdering_av_sektorenes_ansvar_og_tilbod_til_malgruppen_svar_pa_delopdrag_a.pdf

¹⁴ Barneombudet (2020). Oppsummering av samtaler med ungdom om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/oppsummering-av-samtaler-med-ungdom-om-ungdomsstraff-og-oppfølging>

¹⁵ Felles oppdrag i tildelingsbrev til POD, RA, KDI, Sfk og domstolsadministrasjonen (2020): tidsbruk i straffesakskjeden: <https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2021/04/Tidsbruk-i-straffesakskjeden-oppdrag-2-tildelingsbrev-2020.pdf>

konflikt med loven møter i mange tilfeller politiansatte med begrenset trening, kompetanse og kunnskap om barn. Dette skjerper behovet for et tydelig regelverk.

Barneombudet anbefaler at departementet presiser tydeligere hvilket organ som skal ha ansvar for å oppfylle retten til informasjon og medvirkning. Det må presiseres at ungdommen gjennom hele prosessen skal ha god informasjon og skal få si sin mening, slik barnekonvensjonen artikkel 12 krever.

Særlig om hvordan retten til forsvarer kunne løst utfordringene med informasjon og samtykke

Barneombudet merker seg at justisdepartementet viser til forslagene fra straffeprosessutvalget om forsvareroppnevning i ungdomssaker fortsatt er til vurdering i departementet.

Barneombudet er kjent med at Oslo tingrett og Oslo politidistrikt har iverksatt en prøveordning med ungdomsforsvarere. Forsvarerne bistår under avhør, og gir juridisk veiledning når det gjelder samtykker og bruddsaker, uavhengig av foreldrenes evne til å bistå ungdommen. Barneombudet mener at mange av de skisserte utfordringene over kunne vært unngått dersom alle mistenkte barn fikk oppnevnt en forsvarer i første avhør som fulgte vedkommende gjennom saken. Vi viser til vår høringsuttalelse til NOU 2016:24 ny straffeprosesslov.¹⁶

Med henvisning til barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 b) bør terskelen for å oppnevne forsvarer for barn i straffesaker være svært lav. Barneombudet anbefaler at alle barn som avhøres som mistenkt som et utgangspunkt skal ha oppnevnt forsvarer gjennom hele saken. Slik kan også spørsmålet om samtykke til deling av informasjon og samtykke til ungdomsoppfølging ivaretas.

2.5.1 Egnethetsvurdering – behov for å endre vilkårene for reaksjonsfastsettelse?

Departementets forslag innebærer at samtykke ikke lenger vil være et vilkår for ungdomsstraff, og at egnethet dermed vil bli svært sentralt i vurderingen av ungdomsstraff.

Barneombudet støtter at samtykke ikke lenger skal være et vilkår for ungdomsstraff. En slik endring vil imidlertid føre til flere spørsmål knyttet til egnethetsvurderingen som departementet etter vårt syn burde ha løftet frem i høringsnotatet. Det dreier seg for det første om begrepet egnethet burde vært nærmere definert i lov eller forarbeider, og for det andre om gjenopprettende prosesser burde vært frikoblet fra valg av straffereaksjon.

Egnethet fremstår løst regulert i dagens praksis. Det er få formelle krav fra lovgiver med hensyn til egnethetsvurdering. I høringsnotat fra 2020 viser departementet til Riksadvokatens føringer i brev av 16. januar 2015 (RA-2012-90-1) punkt 5 om ungdomsoppfølging i konfliktråd:

«Påtalemyndigheten må foreta en skjønnsmessig vurdering av om reaksjonen vil være egnet i den enkelte sak. Lovbruddets art og alvorlighet, eventuelt gjentatte lovbrudd, gjerningspersonens alder, oppfølgingsbehov, risikonivå og motivasjon for å gjennomføre

¹⁶Barneombudets (2017) hørings svar til ny straffeprosesslov:

<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Horingssvar/2017/Horing-Ny-straffeprosesslov.pdf>

reaksjonen skal stå sentralt i denne vurderingen. Dersom vilkårene for ungdomsoppfølging er oppfylt og lovbyteren har behov for oppfølging over tid ved oppfølgingsteam, bør slik reaksjon benyttes fremfor eksempelvis forelegg, påtaleunntatelse med og uten vilkår, overføring til meglings eller oppfølging i konfliktråd».

Etter vår erfaring vurderes disse momentene også i saker om ungdomsstraff, selv om det i dagens lovverk ikke er et uttrykkelig krav i § 52 a. Oslo tingretts gjennomgang av U18-saker viser at det i 25 prosent av sakene mangler egnethetsvurderinger. I gjennomgangen stilles det videre spørsmål ved hensiktsmessigheten i hvordan de formelle kravene for vurdering av egnethet snevrer inn domstolens handlingsrom for å idømme ungdomsstraff. Det vises blant annet til at enkelte dommere omgår lovgivers intensjon, antagelig av individualpreventive hensyn for den enkelte ungdom.

Den gjenopprettende prosessens sentrale plass i egnethetsvurderingen skaper også utfordringer. De dominerende lovbruddskategoriene er vold, ran og trusler. De senere årene har også seksuallovbrudd økt markant i aldersgruppen 15-17 år.¹⁷ Det er i mange saker krevende å avklare om gjenopprettende prosess mellom siktende og fornærmede vil være realistisk og forsvarlig, ikke minst fordi gjenopprettende prosess mellom siktede og fornærmede bygger på prinsipper som frivillighet, trygghet og deltakelse fra begge parter. I ytterste konsekvens kan dette føre til at ungdom som ellers kunne hatt nytte av den oppfølging som ligger i ungdomsreaksjonene ikke får denne muligheten.

I boken «Straff av barn» skriver Ingunn Fornes at gjenopprettende prosesser kan stå i veien for at barn med oppfølgingsbehov kan idømmes reaksjonene fordi saken ikke anses egnet til en gjenopprettende prosess.¹⁸ Dette er en problemstilling som også trekkes frem i gjennomgangen av saker med mindreårige avsagt i Oslo tingrett:¹⁹

«(...) mange ungdommer som kunne trengt ekstra oppfølging i form av ungdomsstraff /ungdomsoppfølging, går glipp av slik straffereaksjon fordi de ikke erkjenner skyld, og retten da kommer til at de av den grunn ikke er egnet for ungdomsoppfølging/ungdomsstraff. Det bør kanskje vurderes av lovgiver om det fortsatt skal være et krav om gjenopprettende prosess mellom domfelte og fornærmede for å kunne idømmes ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. I dag omgås lovgivers intensjon av noen dommere, mens andre dommere forholder seg mer pragmatisk til problemstillingen. Det innebærer at tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt».

For å bedre tilpasse reaksjonene til dagens utfordringsbilde mener Barneombudet at departementet bør vurdere å frikoble den gjenopprettende prosessen fra fastsettelse av reaksjon. Dette er også en anbefaling fra Nordlandsforsknings følgeevaluering av ungdomsstraff

¹⁷ Oslo economics (2022), kjennetegn ved barn og unge som begår kriminalitet og virkninger av straff: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>

¹⁸ Ingunn Fornes (2021), Straff av barn, frihetsstraffene og alternative. Side 398.

¹⁹ Oslo tingrett (2022) Analyse av U18-saker avsagt i Oslo tingrett i 2021: <https://www.domstol.no/contentassets/0b60c8e88294435098c824ea1da17b76/rapport-om-u18-saker-i-oslo-tingrett-2021.pdf>

og ungdomsoppfølging. Erfaringer viser på den ene siden at ungdommens motivasjon for å delta i et gjenopprettende møte kan endre seg underveis i straffegjennomføringen, selv om det ved reaksjonsfastsettelse ble ansett som uaktuelt. På den annen side er det en relativt stor andel av de gjenopprettende møtene mellom ungdom og fornærmede som aldri blir gjennomført, enten fordi fornærmede ikke samtykker, eller fordi konfliktrådet etter en konkret vurdering ikke anser det forsvarlig eller hensiktsmessig. Tross dette viser Sekretariatet for konfliktrådene sine årsrapporter at konfliktrådene i disse sakene likevel jobber systematisk med gjenopprettende prosesser under straffegjennomføringen, ved å adressere lovbruddet på andre måter, eller at det legges til rette for at ungdommen kan reparere brutte bånd til andre enn fornærmede, som for eksempel til familie eller lokalsamfunn.²⁰

Barneombudet mener det vil være mer hensiktsmessig at gjenopprettende prosess i straffesakene mot mindreårige forstås som en metodisk tilnærming, der gjenopprettende møte med fornærmede inngår som et helt sentralt moment som skal utforskes og tilstrebes, men ikke anses som et vilkår.

Barneombudet mener også at det er behov for nærmere føringer for hvilke kriterier som legges til grunn i egnethetsvurdering. Vi viser til vårt forrige hørings svar da vi også trakk frem at mye fremstår uklart omkring egnethetsvurderingen. Her påpekte vi blant annet at det er uklart hvem som faktisk skal gjøre egnethetsvurderingen, at det ikke er satt opp krav til form og innhold i en egnethetsvurdering og at ungdommens rett til å medvirke må ivaretas i forbindelse med en slik vurdering.

For Barneombudet er det avgjørende at dersom man fjerner 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.

2.6 Fjerne påtalemyndighetens og rettens adgang til å kombinere særvilkår

Etter dagens lovverk kan påtalemyndigheten og domstolen kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven § 37, for eksempel oppholdsforbud, kontaktforbud og rusforbud. Denne muligheten gjelder ikke for ungdomsstraff. Departementet foreslår å fjerne påtalemyndighetens og rettens adgang til å kombinere særvilkår i ungdomsoppfølging, og videre at det ikke åpnes for å kombinere ungdomsstraff med slike vilkår. Departementet mener adgangen til å kombinere de ulike ungdomsreaksjonene med særvilkår bør være lik.

I forrige høringsrunde var høringsinstansenes syn splittet når det gjaldt påtalemyndigheten og domstolens adgang til å kombinere reaksjonene med særvilkår. Innsigelser mot å legge denne kompetansen til påtalemyndigheten og retten kom særlig fra Sekretariatet for konfliktrådene som påpekte flere utfordringer som bunner i det særegne trekket ved disse reaksjonene om at straffens innhold ikke fastsettes når saken avgjøres av påtalemyndigheten og domstolen, men først i ettertid når ungdomsplanen utarbeides i konfliktrådene.

²⁰ Konfliktrådets årsrapport 2021: <https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2022/03/Konfliktradets-arsrapport-2021.pdf>

Barneombudet viser til vårt forrige hørings svar der vi anbefalte økt domstolskontroll med gjennomføringen av straffen, etter modell av narkotikaprogram med domstolskontroll. Vi mener dette fortsatt er et relevant punkt som bør vurderes for ungdomsstraff ilagt av domstolene. Vi mener dette vil styrke ungdommens rettsikkerhet, samtidig som det gir større mulighet for fleksibilitet til både å lempe og skjerpe vilkår i tråd med ungdommens utvikling og hjelpebehov.

Et særtrekk ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at straffens innhold fastsettes i ungdomsstormøte som finner sted en stund etter at reaksjonene er ilagt eller idømt. I Nordlandsforsknings følgeevaluering av ungdomsreaksjonene skriver Holmboe i sin kommentar at det er en rettssikkerhetsmessig utfordring ved ungdomsreaksjonene at det ikke er tilstrekkelig klare regler om innholdet i reaksjonen, eller om konsekvensene av brudd. Dette skiller ungdomsreaksjonene fra andre straffereaksjoner, som for eksempel samfunnsstraff.²¹

Høringsnotatet drøfter fordeler og ulemper ved forslaget. Et av hovedargumentene for å fjerne muligheten for påtalemyndigheten og domstolen til å ilegge særvilkår er at det er ryddigere og mer oversiktlig dersom alt innhold i straffen besluttes i ungdomsplanen som utarbeides av konfliktrådene. Det kan skape usikkerhet, både for ungdommen og aktørene for øvrig, dersom noen vilkår fastsettes av påtalemyndigheten eller domstolen og iverksettes direkte etter rettskraftig avgjørelse, mens hoveddelen av straffen fastsettes i ungdomsplan, som skjer på et senere tidspunkt.

Barneombudet ser at det finnes gode argumenter for å legge dette ansvaret til konfliktrådet. Vi mener likevel det er prinsipielt riktig at kompetansen til å ilegge særvilkår etter straffeloven § 37 skal ligge hos påtalemyndigheten eller domstolen. Særvilkår som oppholdsforbud, kontaktforbud og rusforbud er svært inngripende og bør etter vårt syn avgjøres av påtalemyndigheten eller av domstolen. Det kan ikke forutsettes at en ungdoms koordinator i konfliktrådet har den nødvendige kompetanse til å vurdere slike inngripende tiltak.

Dagens ordning med adgang til å ilegge særvilkår kun i ungdomsoppfølging virker noe bakvendt da ungdomsstraff er ment å være den strengeste reaksjonen. Ut fra vår kjennskap til praksis har dette ført til at domstolen i noen saker velger å bruke ungdomsoppfølging og samfunnsstraff med særvilkår i stedet for ungdomsstraff i de mest alvorlige sakene.

Barneombudet ber departementet vurdere på nytt om det er til barnets best å kunne ilegge særvilkår både for ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. I denne vurderingen bør ungdoms egne erfaringer med dette være belyst og vektlagt.

2.8 Anmerkninger på politiattest

I høringsnotatet foreslås det endringer i politiregisterloven med tilhørende forskrift om hvordan straffereaksjonene for ungdom skal anmerkes på politiattester. Departementets forslag innebærer at ungdomsoppfølging ikke vil komme frem verken på ordinære eller uttømmende politiattester. For ungdomsstraff foreslår departementet å innføre et skille mellom alvorlige og

²¹ <https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/NF-rapport%202-2019.pdf>

mindre alvorlige saker. Det er den subsidiære fengselsstraffen som skal avgjøre hvor lenge reaksjonen vises på ordinær politiattest.

Barneombudet er positive til de foreslåtte endringene. FNs barnekonvensjon artikkel 40 pålegger staten å innføre tiltak som fremmer reintegrering i samfunnet. Som departementet selv påpeker synes «rent rulleblad» å virke motiverende for ungdom til å takke ja til oppfølging av konfliktrådet og avstå fra ny kriminalitet.

Hva som blir omfattet av politiattest og ikke har stor betydning for ungdommens muligheter fremover i tid. Deltakelse i utdanning og arbeidsliv er sentrale beskyttelsesfaktorer mot tilbakefall til kriminalitet i voksen alder.²² I departementets videre arbeid med dette tema ønsker vi å løfte frem betydningen av å gi unge lovbytere motiverende fremtidsutsikter.

Barn som begår kriminalitet har i snitt dårligere levekår enn andre, og ofte er kriminalitet et symptom på sammensatte utfordringer hos barnet. Barneombudets gjennomgang av saker der ungdom har vært fengslet viste at svært mange av disse ungdommene var uten et fungerende dagtilbud på gjerningstidspunktet. Tilknytning til arbeidsliv og skole er helt sentralt for å sikre ungdommene en god utvikling. Som departementet selv påpeker på side 39 i høringsnotatet synes «rent rulleblad» å bidra sterkt til å gi ungdom motivasjon for deltakelse i en individuell og ofte krevende oppfølging i konfliktrådet.

3.0 Deling av informasjon og lovfesting av retten til å medvirke

Departementet slår i høringsnotatet fast at det er behov for å lovregulere adgangen til informasjonsdeling ved ungdomsreaksjonene. Barneombudet er enig i dette.

I forrige høringsrunde foreslo departementet en hjemmel for informasjonsdeling i konfliktrådsloven § 22 c. Hjemmelen skulle sikre informasjonsdeling i begrenset omfang, uavhengig av samtykke.

Barneombudet hadde flere innvendinger til forslaget som ble fremmet i 2020. Vi savnet at en drøftelse av hensynet til barnets beste, og at forslaget var begrunnet i dette hensynet. Vi mente også på at hjemmelen ikke var presis nok og at det var 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. Vi er glade for at departementet i det nye forslaget møter flere av utfordringene vi adresserte i vårt forrige høringssvar og vil særlig bemerke at det er svært positivt at departementet denne gangen har inntatt et eget avsnitt om hensynet til barnets beste i punkt 3.3.4.1.

Drøftelsen om informasjonsdeling er videreført i dette høringsnotatet. Den viser at det er behov for et tydeligere regelverk når det er snakk om såpass omfattende informasjonsdeling mellom ulike aktører. Departementet skriver om behovet for en hjemmel:

²² Oslo Economics (2022), kjennetegn ved barn og unge som begår kriminalitet og virkninger av straff: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter et samarbeid mellom ulike offentlige og private tjenesteytere og aktører. For at dette samarbeidet skal fungere, må disse tjenesteyterne og aktørene både få tilstrekkelig tilgang til informasjon om ungdommen, og ha adgang til å dele opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt.

Barneombudet er enig i departementets fremstilling av behovet og deres konklusjon i avsnittet om barnets beste som viser at utfordringen er å fastsette en hjemmel som både ivaretar barnets personvern og rettssikkerhet, samtidig som det åpnes for informasjonsdeling som gir grunnlag for å sette i gang tiltak som er til barnets beste. Lovverket må dessuten på en tydelig måte ivareta barnets rett til medvirkning.

Det er avgjørende for barnets tillit til hjelperne at deling av informasjon foregår på en måte og i en utstrekning som oppleves som trygt og forutsigbart for barnet.

Barneombudet er positive til at Grunnloven § 104 om barnets beste fremheves som et grunnleggende hensyn ved utforming av reglene, og ved den konkrete vurderingen om det skal deles sensitiv informasjon om ungdommen eller ikke.

Som Sekretariatet for konfliktrådene påpeker i sitt hørings svar er barnets beste et så sentralt hensyn at det bør inntas i selve lovbestemmelsen om en forholdsmessighetsvurdering i forkant av informasjonsdeling mellom tjenestene. Barneombudet stiller seg bak dette forslaget.

Departementet foreslår en egen hjemmel i konfliktrådsloven § 22 c. for deling av informasjon i saker som omhandler ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. De begrunner dette med at en hjemmel knyttet til forvaltningsloven blir for snevert, og at reglene vil være lettere tilgjengelig for brukere av loven dersom de inntas som del av konfliktrådsloven. Barneombudet stiller seg bak disse vurderingene.

Den nye hjemmelen for informasjonsdeling skal gjelde i flere situasjoner enn det opprinnelige forslaget som gjaldt i koordineringsgruppa, ved utarbeidelse av ungdomsplanen samt oppfølgingen av denne. Barneombudet ser at det kan være behov for informasjonsdeling også i andre situasjoner, for eksempel der ungdommen har brutt vilkårene i ungdomsplanen. Vi mener departementet likevel bør vurdere om hjemmelen bør være noe mer spesifikk knyttet til hvilke situasjoner deling av informasjon er tillat. Viktige hensyn taler for at informasjonsdelingen må begrenses slik at den ikke blir mer omfattende enn det som er nødvendig. Departementet foreslår at det kan gjøres unntak fra at ungdommen og vergene får informasjon og mulighet til å uttale seg om informasjonsdeling dersom dette vil vanskeliggjøre fremdriften i saken i ikke ubetydelig grad, eller det må anses åpenbart unødvendig. Unntaket er ment å være snevert.

Barneombudet er enig i at informasjonsdeling uten samtykke bør være mulig i noen tilfeller, men understreker at det er viktig at det kommuniseres tydelig at unntaket er ment å være snevert. Departementet bør vurdere å endre formuleringen fra «vanskeliggjøre fremdriften i saken i ikke ubetydelig grad», til «vanskeliggjør fremdriften vesentlig». Vi mener samtidig departementet bør understreke at vurderingen må hvile på en vurdering av at informasjonsdeling er til barnets

beste. Barneombudet mener det er viktig at praksisen etter dette unntaket overvåkes nøye for ikke å få en uheldig utvikling hvor dette unntaket «benyttes for enkelhets skyld».

Behovet for nærmere regulering av informasjonsdeling og medvirkning

Departementets forslag om deling av informasjon innebærer at det kan deles taushetsbelagte opplysninger uten samtykke fra ungdom og verger når dette er nødvendig for å løse mottakerorganets oppgaver. Det er ifølge departementet avgiverorganet som skal beslutte om vilkårene for deling er oppfylt, og om slik deling skal skje eller ikke.

Barneombudet er enig i at det i mange tilfeller vil være nødvendig å utveksle opplysninger for å gi barn og unge bedre koordinerte tjenester enn det som er tilfelle i dag, og at slik deling i mange tilfeller vil være til barnets beste.

Hjemmelen for informasjonsdeling i konfliktrådsloven § 22 c er slik vi forstår ment å regulere all nødvendig deling av taushetsbelagt informasjon i alle faser av straffesaken. Barneombudet mener hjemmelens plassering i konfliktrådsloven kan skape usikkerhet om den faktisk gjelder under etterforskningen, og ikke bare etter at saken er overført til konfliktrådet. Det må fremgå klart at hjemmelen for informasjonsdeling gjelder i alle faser av saken, både under etterforskningen, i arbeidet med ungdomsplanen og i oppfølgingen av denne.

Det gis liten veiledning om hva slags informasjon som skal kunne deles i ulike faser av saken. Saker som er under etterforskning, vil potensielt kunne ende opp med å bli henlagt eller få en annen reaksjon. Det kan stilles spørsmålsteget ved om hjemmelen for deling av informasjon skal være like vid før påtale- eller skyldspørsmålet er avgjort. Vi ber departementet vurdere hva slags informasjon det skal være tillat å dele på ulike stadier av straffesaken.

Departementet foreslår i § 22 c tredje ledd å gi ungdom og verger rett til informasjon og rett til å uttale seg om instansenes deling av informasjon. Barneombudet er positive til at ungdom og verger får en slik lovfestet rett til å medvirke. Selv om vi støtter at departementet legger opp til en eller flere samtaler med ungdommen og verger, gir ikke høringsnotatet en nærmere angivelse av hvordan dette er tenkt i praksis. Som tidligere nevnt kunne en ordning med faste ungdomsforsvarere være en mulig løsning.

Som departementet selv påpeker, kan deling av taushetsbelagt informasjon oppleves inngripende for ungdom og verger. Det kan føre til svekket tillit eller at de holder tilbake informasjon. FNs barnekonvensjon artikkel 16 om barns rett til privatliv og EMK artikkel 8 gir barn rett til beskyttelse mot inngrep fra offentlige interesser. EMK artikkel 8 inneholder også en plikt til å: «(...) verksette tiltak – herunder lovgivningstiltak – for å beskytte privatlivs- og familielivsinteresser, til en viss grad også for å beskytte individet mot inngrep i disse interessene som begås av andre privatpersoner».²³

²³ NOU 2020, ny barnelov. Til barnets beste:

https://www.regjeringen.no/contentassets/677d13eae68c463fa5c2cbb2f9b54e82/no/pdfs/nou202020200014_000dcdpdfs.pdf

Barneombudet er enige i at terskelen for å dele informasjon uten samtykke fra ungdom og verge må være høy. Videre er vi positive til at det legges opp til at ungdom og verger får tilbud om flere samtaler dersom det er behov for det. Ungdom og verger kan på den ene siden føle på et press dersom ungdom og verge ikke samtykker til deling av informasjon og eller gjør seg utilgjengelig. På den andre siden er det en utfordring i dag at det ofte mangler kunnskap om personvernreglene, noe som kan bidra til at både for mye og for lite informasjon deles. Det må derfor gis god veiledning om både de nye delingsreglene og personvernreglene, og om hvordan disse skal forstås og praktiseres innenfor ulike forvaltningsområder. Det er avgjørende at avgiverorganet har tilstrekkelig kunnskap om mottakerorganets oppgaver. Manglende kunnskap og forståelse vil kunne være en hindring for at handlingsrommet i regelverket brukes.

Vi viser vår rapport «Å eie vår egen historie» om hva som er viktig i samarbeid mellom tjenester.²⁴ Rapporten er utarbeidet av en ekspertgruppe i aldersspennet 16 til 20 år som deler sine erfaringer og gir råd til myndighetene om hvordan deling av informasjon mellom tjenester, både kan fremme formålet med delingen og barnas rettigheter og behov.

Vi har i andre sammenhenger, blant annet i hørings svar til ny forvaltningslov, pekt på at det vil være et stort behov for veiledning og kompetanseheving for å oppfylle barns rett til medvirkning. Det er også avgjørende at forvaltningen har god kompetanse om personvernreglene for å kunne forstå og anvende de nye delingshjemmel på riktig måte.

Departementet ber høringsinstansene vurdere hvordan regelverket kan ivareta kryssende hensyn til ungdommens rett til privatliv og personvern på den ene siden og enkle og praktiske regler på den andre siden.

Barneombudet er enig i at dette er en særlig krevende problemstilling. Utgangspunktet er at en forholdsmessighetsvurdering alltid vil være individuell og må avgjøres i det enkelte tilfelle. Hensyn som må tillegges særlig vekt i vurderingen er hva som skal til for tiltak skal bli effektive og gi barnet best mulig hjelp, og hvordan man må jobbe for å sikre barnets tillit og trygghet.

Vi har allerede nevnt tre ting som vi mener kan bidra til å sikre at regelverket praktiseres på en god måte. Det første er tilstrekkelig veiledning i forarbeidene. Det andre er god kompetanse hos alle aktører som skal bruke regelverket i praksis. En tredje er at alle barn har en forsvarer eller annen støtteperson i alle deler av saken.

Et mulig verktøy for å sikre god praktisering av regelverket om informasjonsdeling og medvirkning er at det utarbeides en veileder til denne delen av regelverket. En slik veileder vil måtte bli utarbeidet i nært samarbeid med erfarne fagfolk og barn og unge selv.

Helsepersonells adgang til informasjonsdeling

Departementet foreslår å innta et nytt andre ledd i § 22 c som presiseres at adgangen til å dele informasjon også vil gjelde yrkesutøvere etter helsepersonelloven.

²⁴ Barneombudet (2021): «Å eie sin egen historie»: <file:///C:/Users/el83/Downloads/A-eie-sin-egen-historie.pdf>

Barneombudet har ingen mening om selve hjemmelen, men vil understreke betydning av at helsetjenester kobles på i det forberedende arbeidet med unge lovbrytere, for eksempel i KOG og oppfølgingsteam.

Vi vil imidlertid legge til at forslaget også legger opp til at hjemmelen åpner opp for at det kan deles sensitiv informasjon i saker som senere henlegges eller frifinnes, noe som skjerper krav til at deling av informasjon bør gjøres på en restriktiv og skånsom måte.

4.0 Elektronisk kontroll

Departementet foreslår å innføre påbudt oppholdssted med elektronisk kontroll både som alternativ til varetekt og som vilkår i ungdomsstraff. Forslaget innebærer at domstolen, som alternativ til fengsel, kan ilegge krav om opphold på bestemte steder, for eksempel hjem/skole/jobb, og at kontroll av dette gjennom elektroniske hjelpemidler (pr. i dag fotlenke).

Barneombudet er i utgangspunktet positive til tiltak som gir alternativer til fengsel for barn, og vi støttet i forrige høringsrunde et forslag om bruk av påbudt oppholdssted med elektronisk kontroll der ungdom ellers ville blitt fengslet.

En ordning med påbudt oppholdssted med elektronisk kontroll medfører imidlertid en rekke utfordringer. Før forslagene kan vedtas må myndighetene derfor gjøre en grundig kartlegging av konsekvensene for barn, for å kunne vurdere om en slik ordning vil være til barnets beste. Vi vil i det følgende løfte frem noen problemstillinger.

Departementet skriver at forslaget ikke er ment å senke terskelen for varetektsfengsling av ungdom. Vi er imidlertid usikre på om det er realistisk at terskelen for varetektsfengsling forblir uendret dersom varetektsurrogat inngår som et moment i rettens forholdsmessighetsvurdering. Dersom forslaget blir vedtatt må det følges nøye med på bruken av dette.

En rekke forutsetninger må være på plass i ungdommens hjem dersom et slikt substitutt for varetektsfengsling skal være aktuelt. Utsatte barn og unge er overrepresentert i kriminalstatistikken. Flere rapporter, og Barneombudets egne undersøkelser, viser at en stor majoritet av barn som ble fengslet levde i utsatte boområder, hadde store utfordringer i oppveksten og hadde krevende hjemmeforhold. Målgruppen for denne type varetektsurrogat vil derfor trolig være begrenset.

Departementets begrunner forslaget med minste inngreps prinsipp, og mener det ikke bør være avgjørende at tiltaket kun vil være aktuelt i et mindre antall saker. Departementet deler likevel bekymringen for at de mest sårbare ikke alltid vil kunne få ta del i ordningen, og at Norge er forpliktet til å unngå diskriminering og «klasse-jus». Sett i sammenheng med kunnskap om kjennetegn ved mindreårige som siktes i alvorlige straffesaker, mener Barneombudet risikoen for klasse-jus er stor. Et alternativ er at andre egnede oppholdssteder utenfor fengsel blir gjort tilgjengelig for ungdom som trenger dette.

Varetekt med elektronisk kontroll i ungdommens hjem reiser i tillegg flere prinsipielle spørsmål, blant annet knyttet til at krav om samtykke fra foreldre (verger) i praksis pålegger dem et ansvar for å avgjøre om barnet skal sone i fengsel eller ikke.

Gjennomføring av varetekt med påbudt oppholdssted med elektronisk kontroll stiller strenge krav til tilsyn og kontroll. Det kan innebære kontroll og ransaking på bopel, og at siktede ikke skal ha tilgang til telefon eller internett. Departementet bør vurdere hvilke implikasjoner slike tiltak vil ha for andre barn i husstanden med utgangspunkt i Grunnloven § 104 annet ledd om barnets beste.

Det kan være et spørsmål om særlige hensyn tilsier at påbudt oppholdssted med elektronisk kontroll bør være et tilleggsvilkår i ungdomsstraffen. Utfordringene vil være de samme som beskrevet over. Det er likevel slik Barneombudet ser noen særskilte hensyn som kan tale for at det kan være en forskjell på vurderingen av barnets beste når det gjelder varetekt og ilagt straff.

Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff

Da ungdomsstraff ble innført skulle den være et alternativ til ubetinget fengsel og strenge samfunnsstraffer. Erfaringer fra praksis viser at ungdomsstraffen ikke alltid anses som en egnet reaksjon for de mest alvorlige sakene, dels på grunn av at ungdomsstraff ikke lar seg kombinere med andre vilkår.

Barneombudet mener det er fornuftig at domstolen får større adgang til å kombinere ungdomsstraffen med andre vilkår. Det vil gi domstolen større handlingsrom i U18-saker. Det er særlig viktig i de mest alvorlige sakene der alternativet er ubetinget fengsel eller en annen reaksjonsform som vil være mindre egnet for ungdom.

Departementet må likevel sikre at det er foretatt gode vurderinger av konsekvensene dette vil få for barn, og om ordningen vil være til barnets beste.

I høringen i 2020 foreslo departementet at ungdomskordinator i konfliktrådet skulle gis adgang til å ilegge elektronisk kontroll som vilkår ved brudd på planen. Elektronisk kontroll og andre rettighetstap er så inngripende tiltak at de bør vurderes i domstolen. Barneombudet var blant flere andre aktører som var kritiske til at så inngripende myndighet ble lagt til konfliktrådet. Vi stiller oss derfor positive til at departementet nå foreslår at det er domstolen som skal fastsette vilkårene ved reaksjonsfastsettelse.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Thov Midtsund Nordbø
Seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo