

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**Vår ref:**  
21/00347-1

**Saksbehandler:**  
Anders Prydz Cameron

**Dato:**  
6. april 2021

### **Innspill fra Barneombudet til stortingsmeldingen om ungdomskriminalitet**

Barneombudet mener det er svært positivt at regjeringen nå har satt i gang arbeidet med en stortingsmelding om ungdomskriminalitet. Det er stort behov for et felles løft på dette området, og en melding vil både kunne forplikte til samarbeid på tvers av sektorer og skape politisk enighet om en plattform som kan ligge fast over tid og gi bedre mulighet for et systematisk utviklingsarbeid.

Utgangspunktet for politikkutvikling på dette området må være FNs barnekonvensjons forpliktelse om å behandle ungdom i konflikt med loven på en måte som sikter mot reintegrering og som ivaretar ungdommens verdighet og følelse av egenverd. Vi bygger mange av våre innspill på FNs barnekomité's anbefalinger i generell kommentar nr 24. I kommentaren anbefales det at myndighetene setter inn de største ressursene på forebygging og tidlig innsats, og finner gode alternativer til tradisjonell straff for ungdom, gjerne i tråd med prinsipper for gjenopprettende prosess.

Barneombudet er bekymret for at en del av den politiske diskusjonen de siste årene har hatt stor oppmerksomhet på bruk av virkemidler som forbud og straff, og at det i enkelte debatter er flere som tar til orde for å være «hardere i klypa» og å unngå «sosionomisering». Barneombudet vil advare mot en slik utvikling. I stedet er det behov for en kunnskapsbasert debatt, som bygger på det vi vet virker. En stortingsmelding er et godt grunnlag for en slik debatt. Meldingen vil også kunne legge forutsigbare rammer for politikken over tid, i stedet for at vi får endringer og forslag som reaksjon på enkelthendelser eller mindre svingninger i kriminalitetsbildet. Det er positivt at regjeringen har varslet at meldingen skal ta inn over seg at barn og unge som ofte begår kriminalitet har store og sammensatte utfordringer, og at det krever en bred tilnærming. Harde tiltak som forbud, straff og kontroll kan av og til være nødvendige, men det er samtidig viktig å legge vekt på at det er den tidlige innsatsen, forebygging over tid, tillit og samarbeid med ungdommene, familiene og lokalmiljøet som faktisk kan forhindre at stadig nye ungdommer ender opp med å begå lovbrudd.

Karl Johans gate 7,  
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

I dette innspillet har vi sammenfattet en del av den kunnskapen og de anbefalingene vi har kommet med de siste årene som vi mener kan være relevant for meldingen.

## Forebygging og tidlig innsats

I generell kommentar nr. 24 påpeker FNs barnekomité viktigheten av forebyggende arbeid og tidlig innsats. Komiteen påpeker hvor viktig det er å identifisere grunnleggende årsaker til at ungdom begynner å begå straffbare handlinger, og at innsats i lokalmiljø, skole og støtte til familier er de viktigste og mest grunnleggende forebyggende tiltakene. Videre understreker komiteen behovet for å rette innsatsen inn mot barn i sårbare livssituasjoner, for eksempel barn som opplever vold og overgrep.

Utenforskap og ungdomskriminalitet er nært forbundet. Utenforskap beskriver en situasjon hvor enkeltmennesker eller grupper av mennesker står utenfor, der de ikke deltar i utdanning, på fritiden eller i arbeidslivet, og mangler opplevelsen av å høre til et fellesskap. Det er mange ulike veier til utenforskap, men for å forebygge utenforskap er det nødvendig at vi bidrar til et trygt og godt oppvekstmiljø og skaper arenaer for mestring og inkludering lokalt. I tillegg er det viktig med tidlig hjelp til dem som på ulike måter befinner seg i sårbare situasjoner, som gjør at de står i fare for å falle utenfor. Barneombudet arbeider med disse områdene og har sett at hos ungdom som har havnet i konflikt med loven har det vært svikt på et eller flere av disse områdene i deres oppvekst.

Det er svært viktig at stortingsmeldingen ikke blir begrenset til kun å gjelde det som skjer etter at en ungdom har begått en eller flere straffbare handlinger. Vi oppfordrer departementet til å trekke linjer til forebygging og tidlig innsats i både justissektoren og andre sektorer. Meldingen er en mulighet til å få et bredere perspektiv, som kan bidra til at vi får økte ressurser til tidlig innsats og forebygging, samt bedre koordinering av dette arbeidet på tvers av sektorer.

Mange kommuner gjør en viktig jobb med forebygging og tidlig innsats. Samtidig er det klare tegn på at de kommunale forskjellene på dette området er betydelige. For eksempel viser SINTEF-rapporten om kommunalt helse- og rusarbeid for 2018 at kun 42 prosent av norske kommuner har oppsøkende sosialt arbeid rettet mot ungdom, og at under halvparten av kommunene har et system på tvers av tjenestene for identifisering av personer med behov for tidlig intervensjon<sup>1</sup>. Et annet område med store kommunale forskjeller, er åpne møteplasser for ungdom, slik som fritidsklubber. Organisasjonen Ungdom og fritid har i flere år påpekt hvordan fritidsklubbene i mange kommuner får trangere rammer fra år til år. Felles for både oppsøkende arbeid og fritidsklubber, er at dette ikke er lovpålagte tjenester. Dette gjør dem utsatt når kommunens økonomi er dårlig, og det finnes heller ikke gode faglige standarder, kvalitetskriterier eller noen form for kontroll med tilbudet. Barneombudet håper departementet kan benytte denne meldingen som en mulighet til å sette i gang en prosess for å vurdere lovregulering av oppsøkende sosialt ungdomsarbeid og kommunenes fritidstilbud til ungdom (fritidsklubber mm). Stortingsmeldingen bør også se på hvordan arbeidet med frivillig sektor kan styrkes slik at ungdom har et aktivt fritidstilbud der de bor. Fritidsaktiviteter er viktig for at ungdom kan fylle tiden sin med noe som er sosialt, gøy og meningsfullt.

Tilgang til skole eller annet dagtilbud er også avgjørende. I vår gjennomgang av straffesakene til ungdom som ble fengslet i perioden 2016-2019<sup>2</sup> så vi at mange ungdommer hadde falt ut av skolen fra tidlig alder, og at det å ikke ha skole eller jobb å gå til er en svært viktig bakenforliggende årsak til at ungdom begår kriminalitet.

Når det gjelder tidlig innsats og ulike tiltak for å hjelpe ungdom som har en negativ utvikling og der det er fare for at de kan havne i et kriminelt miljø, ser vi også stor variasjon og flere mangler på tiltakssiden. Vi viser her til vår [korrespondanse med Oslo kommune](#)<sup>3</sup> som departementet er kjent med, der vi blant annet konkluderte med at kommunen manglet gode tiltak rettet mot ungdom med utfordringer knyttet til vold, rus og skadelig seksuell atferd. Nordlandsforsknings evaluering av ungdomsstraffen konkluderer med at denne typen tiltak mangler i flere kommuner.

Både [Barneombudets egne samtaler med ungdom som har gått gjennom ungdomsstraff eller -oppfølging](#)<sup>4</sup>, rapporten «[De tror vi er shitkids](#)»<sup>5</sup> om unge i barnevernsinstitusjoner og vår nevnte gjennomgang av straffesakene til ungdom som ble fengslet viser det samme:

- Mangel på tiltak overfor ungdom er ferd med å utvikle seg på en måte som øker risikoen for at de havner i kriminell aktivitet.
- Innsatsen er fragmentert og preget av at tjenestene ikke følger opp ungdommene over tid, men er i stedet inne i en sak i kort tid, for så å trekke seg tilbake.

Dette inntrykket bekreftes også i Barneombudets rapport "[Jeg skulle hatt BUP i koffert. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov](#)" (2020)<sup>6</sup>, der vi fant at barn og unge ikke har lik tilgang psykisk helsehjelp og at hjelpen ikke er godt nok tilpasset barnas individuelle behov. I rapporten stiller vi derfor spørsmål ved om barns rettsikkerhet når det gjelder rett til helsehjelp er godt nok i varetatt. Vi er også bekymret for kvaliteten på hjelpen ved at den i liten grad møter barna og ungdommene på deres ønsker og behov for å tilpasse behandlingen.

Mangelen på gode tiltak, tverretattlig samarbeid og kontinuitet i oppfølgingen, enten det er i barnevern, skole, helse eller fra politiets side, er et hinder for å lykkes med tidlig innsats som kan snu en ungdoms negative utvikling i tide. Det finnes kunnskap om hvilke tiltak som har effekt<sup>7</sup>, og denne kunnskapen bør ligge til grunn for departementets arbeid med å sikre gode tiltak i årene som kommer. Mangelen på tiltak er også til hinder for å sikre godt innhold i reaksjoner som ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og samfunnsstraff, som er viktige alternativer til fengsel for ungdom. For mer informasjon om konsekvensene av mangelen på tiltak for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging viser vi til [vårt hørings svar om forslag til endringer i disse reaksjonene](#)<sup>8</sup>, som for tiden er til behandling i departementet.

## Anbefaling

Oppsummert oppfordrer vi departementet til å bruke meldingen som en anledning til å sikre godt arbeid som bygger trygge oppvekstmiljøer ved å følge opp følgende punkter:

- Sikre bedre og mer forpliktende tverrdepartementalt samarbeid om forebygging av ungdomskriminalitet.
- Sette i gang prosess for å lovfeste eller regulere på annen måte hvilke forebyggende tiltak og tjenester kommunene som et minimum må ha, blant annet:
  - oppsøkende tjenester til barn og unge

- o opprettelse av tverretatlige team i alle kommuner, etter samarbeidsmodellen som brukes i ungdomsenhetene i fengslene
- o psykisk helsehjelp for barn og unge i kommunen
- o tiltak for å sikre at ungdom får og benytter seg av skoleplass eller annet dagtilbud
- o hjelpetiltak i barnevernet
- o plikt til å ivareta barn og unges rett til et godt fritidstilbud.

### **Politiets forebygging og tvangsbruk – tillit hos ungdommer**

Politiet har prioritert kriminalitetsforebygging som sin primærstrategi. Vi mener dette er en fornuftig strategi som i stor grad er i tråd med prinsippene i barnekonvensjonen om tidlig innsats, forebygging og alternativer til tradisjonell straff. Det gjøres mye godt forebyggende politiarbeid mange steder. Det er viktig at meldingen anerkjenner viktigheten av det forebyggende politiarbeidet, og legger til rette for styrkede rammevilkår for dette i årene som kommer.

Muligheten for å drive forebyggende arbeid hviler på tillit mellom politiet og målgruppa for arbeidet, i dette tilfellet ungdommer. Hvordan politiet utøver sin makt overfor ungdom i situasjoner der det er ansett som nødvendig, kan ha innvirkning på denne tilliten. Samtaler vi har hatt med ungdom i fengsel, ungdom som har gjennomført ungdomsstraff, Barneombudets innsyn i barnevernssaker i arbeidet med rapporten «[De tror vi er shitkids](#)» og beskrivelser og anbefalinger i Forandringsfabrikkens rapport «[Sint utenpå – vondt inni](#)»<sup>9</sup> gir en klar indikasjon på at noen ungdommer opplever politiet og politiets tvangsbruk som truende og krenkende. For ungdom som allerede er i en sårbar situasjon, for eksempel på grunn av erfaring med trusler, vold og overgrep i andre sammenhenger, kan tvangsbruk ha store konsekvenser. Mindreårige er definert som en særlig sårbar gruppe av internasjonale menneskerettsorganer, og det gir dem krav på et særlig vern og ekstra grundige vurderinger før de utsettes for bruk av tvang. I dag finnes det ikke egne regler for politiets bruk av tvang overfor mindreårige. Det finnes heller ingen oversikt over politiets tvangsbruk overfor mindreårige. Det er videre grunn til å stille spørsmål ved om dagens mulighet til å klage på politiets opptreden er tilgjengelig for ungdom, oppfattes som relevant og om den er tilstrekkelig uavhengig til å sikre barn og unges rettigheter. Barneombudet har løftet disse problemstillingene i et [brev til departementet i juni 2020](#)<sup>10</sup>, og vi oppfordrer departementet til å adressere disse problemstillingene i meldingen. Bedre regulering av og kontroll med politiets tvangsbruk overfor mindreårige, er viktig både for å ivareta den enkelte ungdoms rettigheter og for å sikre politiet nødvendig tillit i det forebyggende arbeidet.

Det er stor enighet om at bruk av arrestcelle er skadelig for ungdom. Økt oppmerksomhet om temaet har de siste årene gitt en markant nedgang i antall unge som blir plassert på celle i arresten. Samtidig ser vi av rapportene fra Politidirektoratet at det er stor variasjon mellom politidistriktene og fra år til år.

Den store variasjonen er en indikasjon på at det er mulig å forebygge bruk av arrestcelle i større grad flere steder. Barneombudet anbefaler departementet å styrke arbeidet med å forebygge bruk av arrestcelle når mindreårige er innbragt eller pågrepet.

### **Anbefaling**

Karl Johans gate 7,  
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo

Meldingen bør:

- legge til rette for styrkede rammevilkår for politiets forebyggende arbeid overfor ungdom i årene som kommer.
- igangsette en gjennomgang av politiets tvangsbruk overfor ungdom, med sikte på en prosess for å regulere denne bedre enn i dag. Departementet bør blant annet vurdere:
  - om reglene er egnet til å sikre at tvangsbruk overfor mindreårige er forholdsmessig, og om det faktisk gjøres individuelle og etterprøvbare vurderinger
  - om barns rettssikkerhet er ivaretatt ved at mindreårige har en reell klagemulighet, dersom de opplever å være utsatt for urettmessig tvangsbruk fra politiets side.
- inneholde tiltak som styrker arbeidet for å forebygge bruk av arrestcelle overfor mindreårige.

### **Bedre tilpassing av strafferetten til ungdoms behov og rettigheter**

I arbeidet med forslag til ny straffeprosesslov, påpekte vi i vår [høringsuttalelse](#)<sup>11</sup> at det hadde vært fornuftig å samle reglene som gjelder barn og unge i et eget kapittel i den nye loven. Dette vil være i tråd med FNs barnekomités anbefaling i sin generelle kommentar nr. 24, der komiteen anbefaler et eget rettssystem for barn, med egne regler og spesialiserte aktører. Et eget kapittel om mindreårige vil kunne ha stor betydning for unge lovbyteres rettssikkerhet. Gjennom å samle reglene, gjøre regelverket enklere og mer oversiktlig vil man hjelpe både ungdommer, rettsanvendere og verger.

Den samme anbefalingen fra komiteen kan gjøres gjeldende på flere områder som det kan være aktuelt å behandle i meldingen. Det er for eksempel mulig å tenke seg en høyere grad av spesialisering blant dommere, eller at også barn som er siktet i straffesaker blir avhørt ved barnehusene. Vi er kjent med at det for tiden pågår et arbeid fra Kripos og Riksadvokatens side om å se på muligheten for avhør av mistenkte på barnehusene, men at dette vil kreve en endring i barnehusenes mandat. Dette er noe vi mener departementet bør vurdere.

### **Anbefaling**

Meldingen bør igangsette arbeid for å:

- utvikle strafferettsapparatet slik at flere prosesser er godt tilpasset ungdom
- sikre at flere aktører har nødvendig kompetanse til å bidra til at ungdoms rettigheter blir ivaretatt
- sikre at eventuelle straffereaksjoner er egnet til å oppfylle kravene i barnekonvensjonen om rehabilitering og respekt for ungdommens følelse av verdighet og egenverd

### **Reaksjoner**

De siste årene har det vært mye oppmerksomhet om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Dette er reaksjoner som Barneombudet har ønsket velkommen og vi har fulgt prosessen med evaluering av disse reaksjonene tett. Vi viser til vårt [hørings svar om forslag til endring i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging fra desember 2020](#).

Andre straffereaksjoner har ikke fått like mye oppmerksomhet som ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Dette gjelder særlig samfunnsstraffen, som er en reaksjon svært mange unge får og påtaleunntatelse med og uten vilkår. Vi mener at det hadde vært nyttig å vite mer om hvordan ungdom selv opplever disse reaksjonene, hvilken effekt man eventuelt kan se av dem og hvordan praksis og innhold i disse reaksjonene eventuelt varierer i ulike deler av landet. Videre mener vi det er behov for at reaksjonene sees i sammenheng. En gjennomgang må ha som mål å finne rom for i enda større grad å sluse ungdom inn i tiltak som er egnet til å føre dem tilbake til en positiv og inkluderende utvikling i tråd med prinsippene i barnekonvensjonen. Vi anbefaler at departementet setter i gang en bred gjennomgang av hele «reaksjonsstigen» for mindreårige, der ungdoms erfaringer med de ulike reaksjonene inngår.

Noen mindreårige settes fortsatt i fengsel i Norge. Barneombudet mener at fengsel for ungdom bør unngå så langt det er mulig. Dersom norske myndigheter skal fengsle ungdom, må forholdene legges godt til rette i tråd med barnekonvensjonen. Den siste tiden ser det ut til at antallet ungdom i fengsel har økt noe. Det har vært diskusjon om å øke antallet plasser i ungdomsfengslene, og det er etablert noen ekstra plasser ved Eidsberg fengsel for å kunne ta imot ungdommer når det er fullt i ungdomsenhetene. Barneombudet mener at ungdomsfengslene ser ut til å fungere relativt godt i dag. Det er alltid rom for forbedringer, men tett oppfølging, tverretatlige team og skjerming fra voksne innsatte er viktige elementer som det er verdt å sikre også for framtiden. Vi er imidlertid skeptiske til å utvide kapasiteten ytterligere og til å åpne flere plasser for ungdom i ordinære fengsler. En utvidelse av kapasiteten i ungdomsfengslene vil kunne ha negative konsekvenser både for kvaliteten og innholdet. Dagens modell bygger på prinsipper som krever stor tetthet av voksne og at det er voksenkulturen, ikke ungdomskulturen som skal være den normdannende i fellesskapet på avdelingen. Hvis ungdomsgruppa blir større, er dette vanskeligere å få til. Det kan også se ut som det er en tendens til at kapasitet som står ledig vil bli brukt, og at man ender opp med særlig å fengsle flere ungdommer. Dette er ikke i tråd med prinsippene i barnekonvensjonen artikkel 37 om å bruke frihetsberøvelse som en siste utvei og for kortest mulig tid, noe som innebærer et krav om å jobbe for å redusere antall mindreårige i fengsel og hele tiden se etter alternativer til frihetsberøvelse.

De siste årene har vi fått en gruppe ungdom som er dømt for svært alvorlige straffbare handlinger som gir enten svært lange ubetingede fengselsstraffer eller forvaring. Disse ungdommene påbegynner soningen når de er mindreårige, men overføres til fengsler for voksne når de fyller 18 år. Det har vist seg at denne overgangen kan være svært vanskelig. Vi viser her til FNs barnekomités klare anbefaling i generell kommentar nr. 24<sup>12</sup> om å la ungdom fullføre påbegynte program ved ungdomsenheter eller andre tilpassede tilbud. Vi mener dette innebærer at det er viktig å legge til rette for at skolegang, helsehjelp og annen støtte som ungdommene får av det tverretatlige teamet i ungdomsfengslene bør videreføres i en tilpasset form også etter fylte 18 år, enten i ungdomsfengsel eller i annet fengsel. Departementet bør se på behovet for tydeligere regulering av overgangen mellom ungdoms- og voksenfengsel, og ordninger som sikrer at ungdom som har påbegynt en god utvikling i ungdomsfengsel får mulighet til å fortsette denne i eventuell videre soning.

Når det gjelder bruken av forvaring, har FNs barnekomité i sine siste merknader til Norge anbefalt et vi slutter å bruke tidsbestemte reaksjoner overfor mindreårige. Barneombudets gjennomgang

av straffesaker gir grunn til bekymring for om det som var ment å være et snevert unntak i straffeloven § 40 om "helt ekstraordinære omstendigheter", nå brukes i flere saker. I utvalget av straffesaker fra perioden 2016-2019 som vi gikk gjennom var det fire forvaringsdommer mot ungdom for straffbare handlinger begått mens de var mindreårige. Før 2016 har det så vidt vi vet ikke vært noen slike dommer. Vi mener det er behov for en gjennomgang av bruken av forvaring overfor mindreårige med sikte på å oppfylle anbefalingen fra FNs barnekomité om å slutte med å bruke denne reaksjonen overfor mindreårige.

### **Anbefalinger:**

Departementet bør:

- Sette i gang en gjennomgang av hele «reaksjonsstigen» for mindreårige, der det må hentes inn erfaringer fra ungdom med de ulike reaksjonene.
- Se på behovet for klarere regulering av overgangen mellom ungdomsfengsel og voksenfengsel, og ordninger som sikrer at ungdom som har påbegynt en god utvikling i ungdomsfengsel får mulighet til å fortsette denne i eventuell videre soning.
- Sette i gang en gjennomgang av bruken av forvaring overfor mindreårige med sikte på å oppfylle anbefalingen fra FNs barnekomité om å slutte å bruke denne reaksjonen overfor mindreårige.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh  
barneombud

Anders Prydz Cameron  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.