

## Høringsnotat

---

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 01.03.2024

Saksnr: 24/888

Høringsfrist: 12.04.2024

### **HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I KONFLIKTRÅDSLOVEN OG STRAFFELOVEN MV. – STRAFFERETTLIGE REAKSJONER FOR UNGDOM**

#### **Innholdsfortegnelse**

|       |                                                                                                                                   |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Innledning.....                                                                                                                   | 3  |
| 1.1   | Høringsnotatets formål.....                                                                                                       | 3  |
| 1.2   | Bakgrunnen for forslagene.....                                                                                                    | 3  |
| 1.2.1 | Overordnet.....                                                                                                                   | 3  |
| 1.2.2 | Nærmere om Stortingets vedtak.....                                                                                                | 4  |
| 1.2.3 | Oppdraget om å utrede etablering av hurtigspor i Oslo.....                                                                        | 5  |
| 1.3   | Oppsummering av forslagene.....                                                                                                   | 6  |
| 2     | Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår.....                                                                         | 7  |
| 2.1   | Gjeldende rett.....                                                                                                               | 7  |
| 2.2   | Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023.....                                                                           | 9  |
| 2.3   | Departementets vurdering og forslag.....                                                                                          | 9  |
| 3     | Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel.....                                                                 | 11 |
| 3.1   | Gjeldende rett.....                                                                                                               | 11 |
| 3.1.1 | Fengsling av barn.....                                                                                                            | 11 |
| 3.1.2 | Ungdomsstraffens virkeområde.....                                                                                                 | 12 |
| 3.1.3 | Kombinasjon av straffartene.....                                                                                                  | 13 |
| 3.1.4 | Ettervern.....                                                                                                                    | 14 |
| 3.2   | Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023.....                                                                           | 14 |
| 3.3   | Departementets vurdering og forslag.....                                                                                          | 16 |
| 3.3.1 | Om forslagene.....                                                                                                                | 16 |
| 3.3.2 | Hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel.....                                                                  | 16 |
| 3.3.3 | Oppfølging av unge domfelte under gjennomføring av fengselsstraff og etter løslatelse – styrket ettervern i kriminalomsorgen..... | 20 |

|       |                                                                            |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 4     | Påtalemyndighetens adgang til å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff | 22 |
| 4.1   | Gjeldende rett .....                                                       | 22 |
| 4.2   | Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023 .....                   | 23 |
| 4.3   | Departementets vurdering og forslag.....                                   | 24 |
| 5     | Rett til offentlig oppnevnt forsvarer under ungdomsplanmøtet ved           |    |
|       | ungdomsoppfølging.....                                                     | 25 |
| 5.1   | Gjeldende rett .....                                                       | 25 |
| 5.2   | Departementets vurdering og forslag.....                                   | 26 |
| 6     | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                            | 27 |
| 6.1   | Innledning.....                                                            | 27 |
| 6.2   | Nærmere om konsekvensene av de enkelte forslagene.....                     | 27 |
| 6.2.1 | Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår .....                 | 27 |
| 6.2.2 | Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel .....         | 28 |
| 6.2.3 | Påtalemyndighetens adgang til å føre vilkårsbruddsaker under               |    |
|       | ungdomsstraff .....                                                        | 29 |
| 6.2.4 | Rett til offentlig oppnevnt forsvarer under ungdomsplanmøtet ved           |    |
|       | ungdomsoppfølging .....                                                    | 30 |
| 7     | Lovforslag.....                                                            | 30 |

# 1 Innledning

## 1.1 Høringsnotatets formål

Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring forslag til endringer i lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven), lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) og lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

Forslagene i høringsnotatet følger opp enkelte av Stortingets vedtak som ble truffet under behandlingen av Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*, og vedtagelsen av lov 20. desember 2023 nr. 110.

Forslagene gjelder de strafferettslige reaksjonene for ungdom – ungdomsstraff og ungdomsoppfølging – og innebærer:

- en hjemmel for retten til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår som nevnt i straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d
- en hjemmel for retten til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av ubegrenset lengde, alternativt inntil 2 år eller inntil 1 år, samt særskilte hjemler som sikrer unge domfelte riktig oppfølging før og etter løslatelse (styrket ettervern)
- at påtalemyndigheten gis hjemmel til også å føre for retten rene vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff
- at ungdommen gis rett til offentlig oppnevnt forsvarer også ved ungdomsplanmøtet under ungdomsoppfølging

Se nærmere oppsummering av forslagene i punkt 1.3 nedenfor.

## 1.2 Bakgrunnen for forslagene

### 1.2.1 Overordnet

Regjeringen fremmet Prop. 139 L (2022–2023) for Stortinget 29. september 2023. Lovproposisjonen inneholdt forslag til forbedringer av de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. I tillegg ble det foreslått enkelte andre endringer i konfliktrådsloven. Det ble videre foreslått å utvide virkeområdet for oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 c til også å omfatte ungdom mellom 15 og 18 år, samt å åpne for gjennomføring av varetekt utenfor fengsel som oppholdspåbud med elektronisk kontroll for alle aldersgrupper.

I forbindelse med justiskomiteens behandling av blant annet lovproposisjonen, ble det gjennomført en muntlig høring 7. november 2023. Oslo tingrett, Juristforbundet, Advokatforeningen, Politijuristene, Kriminalomsorgsdirektoratet, Barneombudet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kirkens bymisjon, Norges Røde Kors og Forandringsfabrikken møtte på høringen. Justis- og beredskapsdepartementet mottok et brev fra justiskomiteen 28. november 2023 med flere forslag til lovendringer, basert på komiteens høring om saken

7. november 2023 og skriftlig innspill fra Oslo tingrett. Brevet ble besvart av Justis- og beredskapsministeren 1. desember 2023. Justiskomiteen avga sin innstilling 5. desember 2023, se Innst. 86 L (2023–2024) *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll) og to representantforslag om gjeng- og organisert kriminalitet.*

Forslagene i lovproposisjonen ble førstegangsbehandlet sammen med de to representantforslagene 12. desember 2023. Andregangsbehandlingen av lovforslagene fant sted 15. desember 2023. Lovforslagene ble enstemmig vedtatt og er fastsatt ved lov 20. desember 2023 nr. 110. Stortinget fattet samtidig fem anmodningsvedtak, se punkt 1.2.2 nedenfor. Enkelte av disse vedtakene følges opp i dette høringsnotatet.

### **1.2.2 Nærmere om Stortingets vedtak**

Stortinget fattet følgende vedtak ved behandlingen 12. desember 2023:

«Vedtak 157

Stortinget ber regjeringen vurdere om domstolen bør ha en mer aktiv rolle i straffegjennomføringen både med hensyn til fastsetting av vilkår i straffen og for å kunne følge opp gjennomføringen av denne, etter mønster fra narkotikaprogram med domstolskontroll.

Vedtak 158

Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i angjeldende lovverk vedrørende rett til oppnevnt forsvarer i ungdomsplanmøte både ved ungdomsoppfølging og ved ungdomsstraff.

Vedtak 159

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre etableringen av et hurtigspor for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner som var under 18 år på handlingstidspunktet.

Vedtak 160

Stortinget ber regjeringen foreta en juridisk gjennomgang av relevant lovverk knyttet til taushetsplikt og informasjonsplikt for alle relevante instanser som jobber med barn og unge som har høy risiko for å begå alvorlige lovbrudd, med spesielt henblikk på mulighetsrommet for informasjonsflyt.

Vedtak 161

Stortinget ber regjeringen utrede forslag som ivaretar intensjonen i lovendringene som er skissert i brev fra justiskomiteen av 28. november 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet, og fremme lovendringsforslag i løpet av våren 2024.»

Denne høringen følger opp Stortingets vedtak 158, 159 og 161. Flere av forslagene i justiskomiteens brev 28. november 2023, som vedtak 161 viser til, svarer til forslagene som Oslo tingrett har anført er nødvendige lovendringsforslag for å sikre etableringen av et hurtigspor for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner som var under 18 år på handlingstidspunktet, jf. vedtak 159. Det presiseres imidlertid at det har vært noe ulike syn i arbeidsgruppen som skulle utrede etableringen av et hurtigspor, på hvilke lovendringer som anses å være nødvendige, se punkt 1.2.3 nedenfor.

De øvrige av Stortingets vedtak vil følges opp av regjeringen på egnet måte.

### 1.2.3 Oppdraget om å utrede etablering av hurtigspor i Oslo

Lang ventetid mellom lovbrudd og iverksettelse av reaksjon kan være en stor belastning både for unge lovbrutere, fornærmede og pårørende, og vil også kunne utgjøre en risiko for at ungdommen begår nye lovbrudd. En rask straffesaksbehandling vil kunne bidra til å hindre tilbakefall og rekruttering til kriminelle nettverk. Det er viktig å sikre at saksbehandlingstiden i straffesakskjeden som helhet og i det enkelte leddet er så kort som mulig, og at virksomhetene overholder lovbestemte frister.

De siste årene er det gjennomført flere utredningsarbeider om tidsbruk fra lovbrudd er begått til gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging starter. Flere av endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110 skal blant annet sikre at det går kortere tid mellom lovbrudd og iverksettelse av straff, og at domstolene har flere handlingsalternativer ved idømmelse og brudd. I tillegg skal enkelte av endringene også sikre raskere iverksettelse av øvrige reaksjoner i saker der gjerningspersonen var under 18 år.

Riksrevisjonen påpekte i Dokument 3:3 (2019–2020) at i saker der siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått, ble fristen i straffeprosessloven § 275 andre ledd andre punktum bokstav a ikke overholdt i vel halvparten av sakene i tingrettene og i 19 av 26 saker i lagmannsrettene. Riksrevisjonen vurderte dette som sterkt kritikkverdig. Riksrevisjonen uttalte i Dokument 3:1 (2023–2024) at saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene skal følges opp videre.

Domstoladministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene gjennomførte i 2020 en felles analyse av tidsbruk fra lovbrudd begås til gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging starter. I arbeidet med denne analysen identifiserte virksomhetene flere tiltak som kan bidra til å begrense tidsbruken. Virksomhetene fikk derfor i 2021 i oppdrag å følge opp dette.

Oslo har de største utfordringene med gjentatt og alvorlig kriminalitet blant ungdom, og med kriminalitet begått av unge med gjengtilknytning. Oslo har et stort volum av saker og til dels mer alvorlige saker enn andre byer.

Departementet ba derfor Domstoladministrasjonen, i samarbeid med Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene, om å utrede etablering av et hurtigspor for behandling av straffesaker i Oslo hvor gjerningspersonen var under 18 år. Oppdraget ble gitt 23. oktober 2023. Slik oppdraget opprinnelig var utformet, skulle utredningen skje med utgangspunkt i gjeldende regelverk og Prop. 139 L (2022–2023). Videre skulle utredningen også ses i sammenheng med tidligere gjennomført arbeid, herunder arbeid knyttet til felles analyse av tidsbruk.

Som følge av Stortingets vedtak, se punkt 1.2.2 ovenfor, ble dette mandatet senere utvidet, og arbeidsgruppen ble 15. desember 2023 forespurt om også å peke på nødvendige endringer som nevnt i Stortingets vedtak 159 og kommentere endringene som omhandles i Stortingets vedtak 161, samt kort redegjøre for hvilken betydning slike endringer kan ha for et hurtigspor.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport 19. januar i år. I rapporten peker arbeidsgruppen på, og stiller seg samlet bak, flere tiltak som kan medføre hurtigere behandling både internt i den enkelte etat og i samhandlingen mellom etatene.

For øvrig fremgår det av rapporten at arbeidsgruppen ikke har rukket å foreta endelige og sikre vurderinger av tiltakenes ressursbehov. Ved brev 30. januar 2024 ga derfor departementet arbeidsgruppen utsatt frist til 1. mai 2024 for å utrede dette og komme tilbake med et eventuelt tillegg til rapporten.

I oversendelsesbrevet påpekte imidlertid Domstolsadministrasjonen også:

«På bakgrunn av fristen for å levere rapport har det ikke vært mulig for arbeidsgruppen samlet å drøfte og enes om betydningen av anmodningsvedtakene fra Stortingets justiskomité. Noen av etatene i arbeidsgruppen mener at forslagene i anmodningsvedtak V må sendes på høring på ordinært vis og at konsekvensene av forslagene må utredes og begrunnes i nye forarbeider. Andre er av den oppfatning at et lovforslag som bygger på anmodningsvedtak V kan fremmes og vedtas av Stortinget i løpet av våren 2024, uten ytterligere formalisert utredning.»

Det ble videre påpekt at arbeidsgruppen var motivert for videre arbeid med utredning og modellering av et hurtigspor.

Ved Justis- og beredskapsministerens brev 30. januar 2024 fikk arbeidsgruppen en kort tilleggsfrist for å komme med innspill til ovennevnte lovforslag. Ved brev 14. februar 2024 opplyste Domstolsadministrasjonen at arbeidsgruppen har konkludert med at det ikke vil komme innspill fra arbeidsgruppen, og at etatene som er representert i arbeidsgruppen ser for seg å komme med uttalelser i den kommende høringen.

For øvrig legger departementet til grunn at aktørene i straffesakskjeden samarbeider og sikrer gode rutiner mv. for å nå målene om en effektiv prosess som er satt av Stortinget og regjeringen – både i Oslo og ellers i landet.

### **1.3 Oppsummering av forslagene**

Forslagene i punkt 2–4 følger opp forslagene i justiskomiteens brev 28. november 2023, jf. Stortingets vedtak 161. For øvrig svarer forslagene i punkt 2 og 4 til forslagene som Oslo tingrett har anført er nødvendige lovendringsforslag for å sikre etableringen av et hurtigspor for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner som var under 18 år på handlingstidspunktet. Disse følger derfor også opp Stortingets vedtak 159, se punkt 1.2.2 ovenfor.

I punkt 2 høres forslag om en tilleggshjemmel som gir domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med de særvilkår som følger av straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d. Det foreslås i utgangspunktet ikke å gjeninnføre påtalemyndighetens adgang til å ilegge særvilkår i kombinasjon med overføring til ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd (som ble opphevet ved lov 20. desember 2023 nr. 110). Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på behovet for en slik gjeninnføring, dersom det åpnes for å gi domstolene adgang til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår.

I punkt 3 høres et forslag som gir domstolen hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av ubegrenset lengde, alternativt innenfor en nærmere angitt tidsramme på inntil 2 år eller inntil 1 år, se punkt 3.3.2. Etter departementets vurdering er det imidlertid et spørsmål om intensjonen i lovendringene som er skissert i brevet fra justiskomiteen 28. november 2023, kan ivaretas dersom man møter behovet for godt ettervern ved ytterligere å styrke oppfølgingen av unge domfelte under gjennomføring av fengselsstraff og etter løslatelse. Departementet ønsker derfor også å høre enkelte forslag til lovendringer med dette formålet, se punkt 3.3.3.

I punkt 4 høres et forslag som gir påtalemyndigheten adgang til å føre for retten vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff. Forslaget innebærer en delt kompetanse mellom kriminalomsorgen og påtalemyndigheten til å føre slike saker. Denne kompetansen kommer i tillegg til den kompetansen påtalemyndigheten har i dag til å føre bruddsaker der det er begått nye straffbare handlinger.

Forslaget i punkt 5 følger opp Stortingets vedtak 158. Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 er retten til offentlig oppnevnt forsvarer utvidet til å gjelde alle saker hvor ungdommen idømmes ungdomsstraff. Videre innføres rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i en klageprosess, både ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Forslaget som nå høres, gjelder en ytterligere utvidelse av retten til offentlig oppnevnt forsvarer til også å gjelde under ungdomsplanmøtet ved ungdomsoppfølging.

Utformingen av lovforslagene i denne høringen tar utgangspunkt i de vedtatte endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110, som etter planen trer i kraft høsten 2024.

## **2 Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår**

### **2.1 Gjeldende rett**

Domstolen har i dag ikke hjemmel til å kombinere *ungdomsstraff* med særvilkår. Om bakgrunnen for dette fremgår følgende i Prop. 135 L (2010–2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* punkt 14.1 på side 167:

«Ved idømmelse av samfunnsstraff har retten adgang til å fastsette vilkår for dommen, herunder at den domfelte skal overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring eller behandling, eller at den domfelte forbys kontakt med bestemte personer i gjennomføringstiden. Tilsvarende adgang er ikke regulert i bestemmelsen om ungdomsstraff. Dette skyldes at det nærmere innholdet i straffen skal fastsettes av ungdomsstormøtet, jf. forslag til ny § 19 [nå § 25] i konfliktrådsloven.»

Inntil endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110 trer i kraft, kan påtalemyndigheten og domstolen kombinere *ungdomsoppfølging* med særvilkår etter straffeloven §§ 35–37. Når domstolen idømmer ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j, følger det av straffeloven § 34 tredje ledd at det kan fastsettes særvilkår etter straffeloven §§ 35–37. Påtalemyndigheten har tilsvarende adgang etter straffeprosessloven § 71 a tredje ledd, jf. § 69 tredje ledd. Sistnevnte henvisning ble inntatt da adgangen til å ilegge ungdomsoppfølging som vilkår for betinget påtaleunndlatelse ble opphevet ved lov 18. juni 2021 nr. 122. Det vises til nærmere omtale av forslaget i Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)* punkt 15.5.1.4 side 137.

Uttalelser i forarbeidene ved innføringen av ungdomsoppfølging kan imidlertid tyde på at det opprinnelig ikke var intensjonen at domstolen skulle ha en slik mulighet. Det vises til Prop. 57 L (2013–2014) *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)* punkt 13.2 side 98 i særmerknaden til straffeloven 1902 § 53 nr. 3 bokstav i:

«Domstolen fastsetter gjennomføringstiden for reaksjonen, mens det nærmere innholdet i ungdomsplanen fastsettes i ungdomsstormøtet.»

Etter bred støtte fra høringsinstansene foreslo regjeringen i Prop. 139 L (2022–2023) å fjerne adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår, se proposisjonen punkt 7.5 side 71 flg. Endringen er vedtatt ved lov 20. desember 2023 nr. 110.

I Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.5.5.1 side 75 uttalte departementet:

«En rekke høringsinstanser – blant andre *Sekretariatet for konfliktrådene, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet* – er enige med departementet i at det ikke bør være adgang til å kombinere ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven § 37. Samtidig har departementet merket seg at enkelte høringsinstanser, som for eksempel *Barneombudet og Oslo tingrett*, er av en annen oppfatning. I tråd med forslagene i høringsnotatet har departementet likevel kommet til at det ikke bør åpnes for å kombinere ungdomsstraff med særvilkår etter straffeloven § 37, og at påtalemyndigheten heller ikke lenger skal kunne kombinere ungdomsoppfølging med slike vilkår.

Departementet viser til at det er behov for et mer oversiktlig og lettere forståelig system for partene og aktørene, og at en adgang til å kombinere ungdomsreaksjonene med særvilkår etter straffeloven § 37 kan føre til uklare prosesser og ansvarsforhold. Det kan blant annet oppstå spørsmål om hvem som skal følge opp at vilkårene overholdes – eller eventuelle brudd på vilkårene – dersom det både er vilkår fastsatt av domstolen og vilkår i ungdomsplanen. Videre kan de vilkårene som kan fastsettes etter straffeloven § 37 første ledd i all hovedsak også fastsettes i ungdomsplanen i medhold av konfliktrådsloven § 25. Ettersom departementet også har foreslått flere tiltak for å sikre en raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene, legges det heller ikke avgjørende vekt på at særvilkår etter straffeloven § 37 i prinsippet kan iverksettes tidligere enn vilkår fastsatt i ungdomsplanen.»

Konfliktrådsloven § 25 første ledd inneholder en oppregning av tiltak og vilkår som kan inngå i en ungdomsplan. Dette er blant annet vilkår om oppholdssted, arbeid eller opplæring samt kontaktrestriksjoner, i tillegg til vilkår om å avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, og å avgi nødvendige rusprøver.

Videre omfatter endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110 flere tiltak som skal sikre en raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene, slik at tiden fra dommen er rettskraftig til straffegjennomføringen igangsettes blir kortere, se nærmere beskrivelse i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 5.1.1 side 53 flg. Det er også åpnet for større fleksibilitet ved fastsettelse av ungdomsplanen og etterfølgende endring av denne i konfliktrådsloven § 25, se Prop. 139 L (2022–2023) punkt 18.3 side 174 flg. og særlig punkt 18.4 side 176 flg. Etter endringen kan man starte straffegjennomføringen selv om ikke alle tiltak kan igangsettes med en gang. Det vil altså være mulig å starte opp straffegjennomføringen med for eksempel oppholds- og kontaktrestriksjoner, skolegang, ruskontroll mv., mens man for eksempel venter på utredning hos BUP.

Videre innebærer endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110 at domstolen gis adgang til å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap, herunder ilegge kontaktforbud eller oppholdsforbud med eller uten elektronisk kontroll, jf. ny § 52 d bokstav b i straffeloven. Kontaktforbudet vil i så fall tre i kraft når dommen er rettskraftig, og dermed før ungdomsplanen fastsettes, jf. straffeloven § 58 første ledd og særmerknaden til straffeloven § 59 i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 32.2 side 307.



For øvrig har påtalemyndigheten adgang til å ilegge ungdommen oppholdspåbud etter straffeprosessloven § 222 c dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at ungdommen begår en straffbar handling. Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 er denne adgangen utvidet til også å omfatte ungdom mellom 15 og 18 år. Påtalemyndigheten kan også ilegge besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a, dersom vilkårene for dette er til stede.

## **2.2 Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023**

I justiskomiteens brev 28. november 2023 vises det til forslag fra Oslo tingrett om endringer av straffeloven § 52 b nytt andre ledd og § 52 c første ledd bokstav a samt konfliktrådsloven § 29. Forslagene gir domstolen hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med de særvilkår som følger av straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d. Dette er særvilkår om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring samt kontaktrestriksjoner, i tillegg til vilkår om å avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, og å avgi nødvendige rusprøver.

Ved justiskomiteens behandling av Prop. 139 L (2022–2023) påpekte komiteens flertall blant annet følgende, se Innst. 86 L (2023–2024) på side 5:

«Flertallet viser til at retten i dag kan idømme betinget dom med ungdomsoppfølging. Her kan retten samtidig fastsette særvilkår som bosted, oppholdssted, arbeid, opplæring, unngå kontakt med visse personer, avstå fra å bruke rusmidler, avgi rusprøver og meldeplikt. Disse vilkårene starter med én gang dommen er rettskraftig, selv om ungdomsoppfølgingen starter senere. Slike særvilkår kan ikke fastsettes samtidig med ungdomsstraff. Betinget fengsel med ungdomsoppfølging er derfor en langt mer fleksibel reaksjon enn ungdomsstraff. For å gjøre regelverket mer oversiktlig, vil regjeringen med sitt forslag oppheve muligheten for å idømme betinget fengsel med ungdomsoppfølging, og foreslår at ungdomsstraff i stedet brukes der vi i dag idømmer ungdomsoppfølging. Flertallet påpeker at tiden fra rettskraftig dom til iverksettelse av ungdomsstraff med dette fortsatt vil ta mange uker. I denne perioden kan særlig de mest 'aktive' ungdommene begå ny kriminalitet.

Flertallet foreslår derfor en tilføyelse i den foreslåtte lovbestemmelsen, som gir retten mulighet til å fastsette særvilkår sammen med ungdomsstraff, for å sikre faste rammer rundt ungdommen fra dag én. Vilråene kan senere endres av Konfliktrådet når de utarbeider ungdomsplanen, hvis de anser at det er hensiktsmessig.»

## **2.3 Departementets vurdering og forslag**

I tråd med justiskomiteens flertalls forslag og Stortingets vedtak, ønsker departementet å høre et forslag til en tilleggshjemmel som gir domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med de særvilkår som følger av straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d.

Departementets forslag har en noe annen lovteknisk utforming enn komiteens forslag, men anses å oppfylle samme formål.

Som beskrevet i Prop. 139 L (2022–2023) er det behov for et mer oversiktlig og lettere forståelig system for partene og aktørene ved ungdomsstraff, se proposisjonen punkt 7.5.5.1 side 75 flg. og punkt 2.1 ovenfor. En innvending mot å åpne for å kombinere ungdomsstraff med særvilkår etter straffeloven § 37, er at dette øker risikoen for uklare prosesser og ansvarsforhold. Blant annet kan det oppstå spørsmål om hvem som skal følge opp at de forskjellige vilkårene overholdes, eller eventuelle brudd på vilkårene, dersom ungdommen skal forholde

seg både til vilkår fastsatt av domstolen og vilkår i ungdomsplanen. Videre kan det oppstå spørsmål om varigheten av de ulike vilkårene, herunder om vilkår som er fastsatt på ulike tidspunkt, skal komme i tillegg til eller erstatte hverandre.

For å minske risikoen for slik uklarthet, foreslår departementet for det første at vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d gjelder frem til gjennomføringstiden begynner å løpe etter konfliktrådsloven. Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 presiseres det i konfliktrådsloven § 23 tredje ledd at gjennomføringstiden løper fra ungdomsplanmøtet. I praksis vil dette innebære det samme som ordlyden i justiskomiteens brev om at «[v]ilkårene kan endres eller oppheves i ungdomsplanen». Dersom det anses hensiktsmessig å videreføre de domstolfastsatte vilkårene, vil de kunne inntas i ungdomsplanen.

Hjemmelen foreslås inntatt i straffeloven § 52 b nytt andre ledd, og nåværende andre ledd blir tredje ledd. I tillegg foreslår departementet å endre overskriften i bestemmelsen, slik at den både omfatter «gjennomføringstid, vilkår og subsidiær fengselsstraff».

Kriminalomsorgen vil ha ansvaret for å følge opp eventuelle vilkår om rusforbud etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d, og vil også ha ansvaret for å gjennomføre ruskontroll etter straffegjennomføringsloven § 56, jf. straffeloven § 38 tredje og fjerde punktum.

For det andre foreslår departementet at brudd på særvilkår etter straffeloven § 37 håndteres etter straffeloven § 39, så langt bestemmelsen passer, se forslag til straffeloven § 52 c nytt syvende ledd. Det vil sikre en tydeligere bruddhåndtering og gi mulighet til å følge opp brudd før straffegjennomføringen i konfliktrådet starter. Forslaget innebærer at brudd på særvilkår som er idømt i kombinasjon med ungdomsstraff, håndteres på samme måte som brudd på særvilkår idømt ved fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel).

Ved brudd kan tingretten ved kjennelse oppheve eller endre fastsatte særvilkår og sette nye særvilkår, jf. straffeloven § 39 første ledd første punktum.

Bestemmelsene i § 39 første ledd andre og tredje punktum (om forlengelse av prøvetiden og vilkår om narkotikaprogram og program mot ruspåvirket kjøring) vil ikke komme til anvendelse.

Dersom ungdommen alvorlig eller gjentatt bryter fastsatte særvilkår, kan tingretten ved dom bestemme at den ubetingede fengselsstraffen helt eller delvis skal fullbyrdes, eller sette nye særvilkår, jf. straffeloven § 39 andre ledd første punktum. Departementet legger imidlertid til grunn at dette sjelden vil være aktuelt, ettersom tiden fra dommen er rettskraftig til ungdomsstraffen iverksettes forutsettes å være kort. Av straffeloven § 39 andre ledd andre punktum følger det at påtalemyndighetens begjæring om slik dom, i saker om fullbyrdingsutsettelse, må være bragt inn for retten innen 3 måneder etter utløpet av prøvetiden. Slik endringene i straffeloven § 52 b nytt andre ledd foreslås utformet, gjelder særvilkårene frem til gjennomføringstiden for ungdomsstraffen begynner å løpe. Tremånedersfristen begynner derfor å løpe fra dette tidspunktet. Det samme gjelder fristen i straffeloven § 39 tredje ledd første punktum. Reglene i § 39 andre ledd tredje og syvende punktum vil ikke komme til anvendelse.

Departementet foreslår i utgangspunktet ikke å gjeninnføre påtalemyndighetens adgang til å ilegge særvilkår i kombinasjon med overføring til *ungdomsoppfølging* etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd. Det vises til begrunnelsen i Prop. 139

L (2022–2023) punkt 7.5.5.1 side 75 flg., og til de endringene som er gjort for å sikre en raskere igangsetting av ungdomsreaksjonene. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på behovet for en slik gjeninnføring, dersom det åpnes for å gi domstolen hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår. En tilsvarende adgang for påtalemyndigheten foreslås i så fall regulert i straffeprosessloven § 71 a andre ledd, og for øvrig på samme måte som for ungdomsstraff. Adgangen til å oppheve, endre eller fastsette nye vilkår foreslås i så tilfelle regulert i straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

### **3 Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel**

#### **3.1 Gjeldende rett**

##### **3.1.1 Fengsling av barn**

Utviklingen i straffutmålingen for lovbrutere under 18 år har særlig vært preget av en økt bevissthet om de folkerettslige pliktene som følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjon) vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991, samt den senere vedtakelsen av straffeloven § 33 og de hensyn som ble anført i den sammenheng.

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av barn skal skje på *lovlig måte* og bare benyttes som *en siste utvei* og for *et kortest mulig tidsrom*. Artikkel 37 må leses på bakgrunn av artikkel 3 nr. 1, som slår fast at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Artikkel 40 fastsetter at barn som beskyldes for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som blant annet «tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet».

FNs barnekomité har i liten grad konkretisert hva som ligger i kravet om at frihetsberøvelse skal være en «siste utvei», utover at terskelen for fengsel skal være høy og at reaksjonen som ilegges barnet må være proporsjonal. Formuleringen tyder på at ubetinget fengselsstraff bare kan idømmes i tilfeller der andre alternative reaksjoner ikke kan benyttes.

Videre følger det av straffeloven § 33 at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff når det er *særlig påkrevd*. Fengselsstraffen kan ikke overstige 15 år selv om straffebudet gir adgang til å idømme strengere straff. Forvaring kan bare idømmes dersom det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter, jf. § 40 første ledd siste punktum. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 435, fremgår følgende om terskelen for fengsling:

«Om vilkåret er oppfylt, må vurderes i forhold til lovbruddets art og forholdene ellers. Der andre reaksjonsformer er tilstrekkelige og hensiktsmessige må disse foretrekkes. Som hovedregel bør andre reaksjoner være prøvd overfor lovbruteren før ubetinget fengselsstraff idømmes. Men unntaksvis kan slik straff idømmes førstegangsforbrytere. Forutsetningen er at det gjelder en alvorlig straffbar handling.»

Vurderingstemaet som oppstilles i straffeloven § 33 er antatt å være i tråd med kravene som stilles i FNs barnekonvensjon, men kravene i konvensjonen kan også utgjøre en selvstendig skranke i den konkrete saken.

### 3.1.2 Ungdomsstraffens virkeområde

Den høye terskelen for å fengsle barn var noe av bakgrunnen for at ungdomsstraff ble foreslått innført i Prop. 135 L (2010–2011). Formålet var først og fremst å redusere bruken av fengsel og strenge samfunnsstraffer overfor barn.

I Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.5.3 side 114 uttales det om ungdomsstraffens virkeområde at:

«[u]ngdomsstraffen skal være et alternativ til ubetinget fengsel og strenge samfunnsstraffer og forutsetter at ungdommen har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette kan være vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier. Departementet mener avgrensningen nedad mot de mindre alvorlige lovbruddene må være tydelig, slik at reaksjonen ikke benyttes på unge lovbytere som ellers ville ha fått en mildere reaksjonsform. Dette må oppfattes som en nedre grense som i realiteten utelukker den største andelen av mindreårige lovbytere.»

Med endringene i lov 20. desember 2023 nr. 110 er ungdomsstraffens nedre grense utvidet. Ungdomsstraffens øvre grense skal etter endringene ligge fast, jf. Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.1.4 side 63 flg.

Om grensen oppad uttales det i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.5.3 side 115:

«Departementet mener videre at det bør trekkes en øvre grense for bruk av reaksjonen. Den nye straffereaksjonen kan være uegnet der det er svært høy risiko for ny kriminalitet eller der det er begått svært alvorlige lovbrudd. Fengselsstraff kan være nødvendig dersom andre virkemidler ikke anses forsvarlige. Øvre grense for bruk av reaksjonen kan trekkes på flere måter. En mulighet er å knytte avgrensingen til formelle strafferammer eller å avgrense mot lovbrudd der det ellers ville ha blitt idømt fengselsstraff av et visst omfang. Et annet alternativ er å avgrense mot konkrete lovbrudd. Ulempen ved slike kategoriske avgrensinger er at fleksibiliteten ved valg av straffereaksjon begrenses. På den annen side vil reguleringen innebære at domstolene får klare retningslinjer for når reaksjonen skal benyttes.

Departementet legger til grunn at allmennpreventive hensyn og hensynet til den alminnelige rettsoppfatning tilsier at en øvre grense for bruk av reaksjonen markeres i straffeloven. Departementet finner imidlertid at det er mest hensiktsmessig med en skjønnsmessig avgrensning. Mer konkrete avgrensninger, for eksempel at det listes opp lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonen skal eller ikke skal benyttes, vil kunne medføre at saker utelukkes der reaksjonen kunne vært hensiktsmessig. Til tross for at det ikke avgrenses mot konkrete lovbrudd, vil departementet bemerke at enkelte lovbrudd i seg selv normalt vil være av en slik alvorlighetsgrad at fengselsstraff vanskelig kan erstattes av alternativer. For eksempel vil dette kunne være tilfelle der barn har begått drap eller alvorlige seksuallovbrudd.»

Ungdomsstraffens virkeområde er altså skjønnsmessig begrenset oppover mot de mest alvorlige lovbruddene, typisk grove seksuallovbrudd (herunder gruppevoldtekter), drap og drapsforsøk. Både ved utformingen av ungdomsstraffen i Prop. 135 L (2010–2011) og senere har den faglige vurderingen vært at dette er så alvorlig kriminalitet at lengre ubetingede fengselsstraffer er nødvendig, og i tråd med den alminnelige rettsoppfatningen.

### 3.1.3 Kombinasjon av straffartene

At det ved innføringen av ungdomsstraff ikke ble åpnet for å kombinere ungdomsstraff med fengsel, var et bevisst valg fra lovgivers side, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.1 side 166 flg. Det ble uttalt at soning av fengselsstraff kan virke forstyrrende på gjennomføringen av ungdomsstraffen, og at det kunne virke mot sin hensikt å åpne for en slik kombinasjon når ungdomsstraffen ble innført for å redusere antall barn i fengsel.

Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 innføres en adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil 6 måneder, jf. straffeloven § 52 a nytt fjerde ledd.

Endringen gir mulighet for en strengere reaksjon enn ungdomsstraff alene i de noe mer alvorlige sakene innenfor ungdomsstraffens virkeområde, forutsatt at vilkårene for å idømme fengsel er oppfylt. Endringen vil først og fremst omfatte ungdom som i dag kun idømmes ubetinget fengsel, samt de sakene som ligger helt i øvre sjikt av virkeområdet for ungdomsstraffen, hvor det tidligere kan ha blitt reagert med ungdomsstraff også utenfor det som opprinnelig var lovgivers intensjon. Det følger av Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 129 flg.:

«Forslaget skal gi mulighet for en strengere reaksjon enn ungdomsstraff alene i de mer alvorlige sakene. Departementet legger vekt på at kombinasjonsadgangen skal sikre nødvendig fleksibilitet samtidig som formålet med ungdomsstraffen bevares.»

I særmerknaden til straffeloven § 52 a i proposisjonen punkt 32.2 side 306 påpeker departementet følgende:

«Forutsetningen er at 'hensynet til straffens formål med tyngde taler mot at hele reaksjonen gjennomføres i frihet'. Deler av reaksjonen må imidlertid kunne gjennomføres i frihet. Forslaget er særlig ment å gi domstolen større fleksibilitet ved reaksjonsfastsettelsen i skjæringspunktet mellom ungdomsstraff og ubetinget fengselsstraff. Det vises til punkt 13.1.4. Departementet understreker at forslaget ikke skal føre til noen endring av terskelen for idømmelse av ubetinget fengselsstraff for personer som var under 18 år på handlingstidspunktet. Vilåret om at fengselsstraff må være 'særlig påkrevd' skal gjøre det tydelig at den rettslige standarden etter straffeloven § 33 må være oppfylt for at kombinasjonen skal kunne idømmes.»

Domstolen skal vurdere hvilken straff som er riktig i det enkelte tilfellet. Det følger av straffeloven § 29 andre ledd at ved kombinasjon av ulike straffer eller strafferettslige reaksjoner, skal «den samlede reaksjonen stå i et rimelig forhold til lovbruddet».

I Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 130 understreker departementet følgende:

«Den samlede straffen må stå i 'et rimelig forhold til lovbruddet', jf. straffeloven § 29 andre ledd. Domstolen må i likhet med øvrige kombinasjonstilfeller ta hensyn til at totalreaksjonen ikke må være for streng. De ulike straffereaksjonene må som nevnt i punkt 13.1.1 ses i sammenheng, og det kan tas hensyn til andre forhold som for eksempel omfattende rehabilitering. Den konkrete tiltaksbyrden og gjennomføringstiden i ungdomsstraffen gjør at reaksjonen både kan være streng og følbar for ungdommen, noe som bør gjenspeiles i domstolens utmåling av den ubetingede fengselsstraffen.»

### 3.1.4 Ettervern

Ved gjennomføring av fengselsstraff skal det, så vidt mulig, skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, jf. straffegjennomføringsloven § 3.

For domfelte under 18 år plikter kriminalomsorgen å vurdere om hele *eller siste del* av fengselsstraffen kan *gjennomføres utenfor fengsel med elektronisk kontroll*, uavhengig av straffens lengde eller hvor lang tid det er til forventet løslatelse, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a andre ledd. Vurderingsplikten gjelder under hele straffegjennomføringen, både ved innsettelse og senere under soningsforløpet, eksempelvis som et progresjonsalternativ, se rundskriv fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF-2008-9001) kapittel 3 punkt 10a.8.1.4. Dersom domfelte er over 18 år, kan slik gjennomføring innvilges dersom den idømte ubetingede fengselsstraffen *eller resterende tid frem til forventet løslatelse* er inntil 6 måneder, jf. § 16 a første ledd.

Ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll ilegges domfelte blant annet restriksjoner knyttet til bopel, rusforbud samt krav om sysselsetting, jf. § 16 a tredje ledd, jf. § 16 andre ledd. Kriminalomsorgen kan også sette vilkår om at domfelte skal gjennomgå behandling, delta i program, ta foreskrevne medikamenter, overholde bestemmelser om oppholdssted og kontaktforbud, jf. § 16 a tredje ledd, jf. § 16 tredje ledd. Videre skal domfelte og fornærmede tilbys gjenopprettende prosess, jf. § 16 a tredje ledd, jf. § 16 syvende ledd. Ved brudd på vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, kan kriminalomsorgen beslutte at domfelte skal innsettes i fengsel, jf. straffeprosessloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 femte ledd, jf. § 14 syvende og åttende ledd.

Etter straffegjennomføringsloven § 41 har kriminalomsorgen et ansvar for å forberede og legge til rette for *prøveløslatelse* av innsatte. Ved ungdomsenhetene er det særskilte tverretatlige team som i tillegg til å ivareta de unges behov under straffegjennomføringen, forbereder tiden etter løslatelse, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a, se nærmere rundskriv KSF-2008-9001 kapittel 3 punkt 10a.9 og blant annet punkt 41.2.

Etter straffegjennomføringsloven § 43 kan kriminalomsorgen sette vilkår for prøveløslatelsen. I tillegg til vilkår om møteplikt for kriminalomsorgen, kan domfelte underlegges vilkår om bosted, annen møteplikt, behandling, oppholdssted, arbeid eller opplæring og kontaktforbud, jf. § 43 andre ledd. Videre skal domfelte og fornærmede tilbys gjenopprettende prosess, jf. § 43 femte ledd. Brudd på vilkår reguleres i straffegjennomføringsloven § 44. Vilkår som kan settes etter straffegjennomføringsloven § 43 sammenfaller altså i stor grad med de vilkår som kan inngå i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, jf. konfliktrådsloven § 25.

## 3.2 Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023

I justiskomiteens brev 28. november 2023 vises det til Oslo tingretts forslag om endringer av straffeloven § 52 d bokstav a. Forslagene gir domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel uten nærmere tidsavgrensning.

I Innst. 86 L (2023–2023) på side 8–9 uttaler komiteens medlemmer blant annet:

«Komiteen viser til at det i gjeldende rett ikke er anledning til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel. Forslaget i proposisjonen åpner for å kunne kombinere ungdomsstraff med inntil 6 måneders fengsel, og formålet er å åpne for en strengere straff en[n]

ungdomsstraff alene i de noe mer alvorlige sakene innenfor ungdomsstraffens virkeområde, forutsatt at vilkårene for å idømme fengsel er oppfylt. Komiteen mener at det kan være gode grunner til å utvide denne ordningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at ungdomsstraff i dag er et alternativ til ubetinget fengsel, de to straffereaksjonene kan ikke kombineres. Dette er en vesentlig grunn til at domstolen kombinerer ubetinget fengselsstraff med betinget fengsel med særvilkår om ungdomsoppfølging. I forslag til ny § 52 d i straffeloven åpnes det i regjeringens forslag for at det sammen med ungdomsstraff kan idømmes ubetinget fengsel med en begrensning på inntil 6 måneder. Dette vil samlet sett redusere rettens mulighet til å fastsette riktig straff i de mest alvorlige sakene som drapsforsøk, voldtekt, alvorlige narkotikalovbrudd og gjengkriminalitet, og for de mest aktive gjengangerne.

Flertallet viser til komitéhøringen 7. november 2023, der det kom frem at retten her vil stå i et dilemma: skal den sikre at ungdommen får oppfølging etter soning, kan ikke den ubetingede fengselsstraffen være mer enn 6 måneder, noe [s]om i mange tilfeller vil være for mildt. Retten blir da tvunget til å idømme bare fengselsstraff, der muligheten for ettervern med regjeringens forslag nå stenges.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at Barneombudet under den åpne høringen 7. november 2023 uttalte følgende om behovet for å kunne kombinere ubetinget fengselsstraff med ungdomsstraff:

‘Det ser ikke ut som om Justisdepartementet har drøftet dette behovet, hvor man [...] er over terskelen for ungdomsstraff. Det er noen barn som begår så alvorlig kriminalitet at det ikke er aktuelt med ungdomsstraff. Da får de ubetinget fengsel. Det jeg forstår Oslo tingrett mener, er at man kan løse dette ved å gi ungdomsstraff ved siden av, som et ettervern som de facto knappest finnes i dag – i hvert fall ikke godt nok. [...] Den kombinasjonen her, og den tanken her, [...] er veldig interessant, forutsatt at terskelen ligger fast. Hva gjør vi med de barna eller de ungdommene som skal i fengsel og må i fengsel, for at de får bygd videre på de gode tiltakene de har fått i ungdomsenhetene? Da kan dette være en fin kombinasjon, [...] som egentlig vil synliggjøre behovene for et tettere ettervern.’

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre vil ikke ha en grense for hvor lang ubetinget fengselsstraff som kan kombineres med ungdomsstraff. Disse medlemmer mener retten må kunne idømme en kombinasjon av ubetinget fengselsstraff med ungdomsstraff i stedet for en kombinasjon av ubetinget fengsel og betinget fengsel uten oppfølging.

Disse medlemmer viser til at Oslo tingrett har kommet med gjennomarbeidede forslag til forbedringer utarbeidet i samarbeid med Oslo politidistrikt. Disse ble presentert under komiteens høring og ettersendt skriftlig. Disse medlemmer mener dette er gode forbedringer som vil gi raskere og mer effektiv oppfølging av unge kriminelle i våre domstoler.

[...]

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet har merket seg departementets vurderinger og argumentasjon for adgangen til å kombinere ungdomsstraff med straffereaksjonen ubetinget fengsel, jf. proposisjonens punkt 13.1.4. Disse medlemmer mener at en slik kombinasjonsadgang er en klar forbedring av dagens system for reaksjonsformen ungdomsstraff, og at dette er et viktig og riktig grep i bekjempelsen av ungdomskriminalitet. Disse medlemmer tiltrer departementets vurdering om viktigheten av at domstolen gis fleksibilitet til å kunne idømme en riktig reaksjon. Disse medlemmer mener dette tilsier et større handlingsrom for domstolen hva gjelder lengden på den ubetingede fengselsstraffen som kan idømmes i kombinasjon med reaksjonsformen ungdomsstraff, enn proposisjonens forslag om å åpne for å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil seks måneder.»

Oslo tingrett har i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2024 kommet med enkelte presiseringer av sitt innspill til justiskomiteen. Brevet omtales nærmere i punkt 3.3.2 nedenfor.

### 3.3 Departementets vurdering og forslag

#### 3.3.1 Om forslagene

Som nevnt innføres det ved lov 20. desember 2023 nr. 110 en adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil 6 måneder, jf. straffeloven § 52 a nytt fjerde ledd og § 52 d bokstav a. Som følge av justiskomiteens flertalls forslag og Stortingets vedtak 161, ønsker departementet høringsinstansenes syn på enkelte ytterligere forslag til lovendringer.

Departementet ønsker for det første å høre et forslag som gir domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av ubegrenset lengde, alternativt innenfor en nærmere angitt tidsramme på inntil 2 år eller inntil 1 år, se punkt 3.3.2. Etter departementets vurdering er det imidlertid et spørsmål om intensjonen i lovendringene som er skissert i brevet fra justiskomiteen 28. november 2023, kan ivaretas dersom man møter behovet for godt ettervern ved ytterligere å styrke oppfølgingen av unge domfelte under gjennomføring av fengselsstraff og etter løslatelse. Departementet ønsker derfor også å høre enkelte forslag til lovendringer med dette formålet, se punkt 3.3.3.

#### 3.3.2 Hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel

Departementet ønsker for det første å høre et forslag der det åpnes for å kombinere ungdomsstraff med *ubetinget fengsel av ubegrenset lengde*. Dette forslaget svarer til ordlyden i det opprinnelige forslaget fra Oslo tingrett og forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023. I henhold til Stortingets vedtak 161 skal departementet utrede forslag som ivaretar *intensjonen* i lovendringene som er skissert i brevet fra justiskomiteen. Det nærmere formålet med forslaget fremgår imidlertid ikke tydelig av justiskomiteens brev.

I Justis- og beredskapsministerens brev til justiskomiteen 1. desember 2023 uttrykkes bekymring for at en adgang til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel uten nærmere tidsbegrensning, kan medføre at barn som tidligere kun ville ha fått ungdomsstraff, idømmes lengre fengselsstraffer i tillegg. Videre påpekes:

«Det kan synes som om det ikke er en helt enhetlig forståelse av hva forslaget vil innebære, om det vil bety at fengselsstraffene da vil bli kortere og utfylles av en ungdomsstraff, eller om ungdomsstraffen skal komme i tillegg til det straffenivået det er i dag, og at straffen således blir strengere. Det er heller ikke gitt tydelige signaler på om terskelen for bruk av verken ungdomsstraff eller ubetinget fengsel skal være i tråd med gjeldende rett og regjeringens forslag til justeringer.»

Etter departementets vurdering må det være en forutsetning for et forslag om å utvide adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel at terskelen etter FNs barnekonvensjon artikkel 37 og straffeloven § 33 for å idømme barn under 18 år ubetinget fengsel, ligger fast.

Et første spørsmål er imidlertid om forslaget er ment å påvirke *ungdomsstraffens virkeområde*. I innstillingen viser justiskomiteens flertall til at endringene vedtatt i lov 20. desember 2023 nr. 110 «samlet sett [vil] redusere rettens mulighet til å



fastsette riktig straff i de mest alvorlige sakene som drapsforsøk, voldtekt, alvorlige narkotikalovbrudd og gjengkriminalitet, og for de mest aktive gjengangerne.» Departementet påpeker at dersom ungdomsstraff også skal kunne idømmes i de mest alvorlige sakene, som for eksempel drapsforsøk, utvides straffartens virkeområde til å omfatte lovbrudd som reaksjonen etter gjeldende rett er avgrenset mot, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.5.3 side 115, se punkt 3.1.2 ovenfor. I lys av komiteens merknader, legger departementet til grunn at man med forslaget ønsker å *utvide ungdomsstraffens grense oppad* til også å omfatte slike lovbrudd.

Videre er det et spørsmål om forslaget skal innebære at *fengselsstraffene vil bli kortere og utfylles av en ungdomsstraff*, eller om ungdomsstraffen skal komme i tillegg til det straffenivået det er i dag og at straffen således blir strengere.

Justiskomiteens medlemmer kommenterer ikke dette særskilt.

Oslo tingrett påpeker i sitt brev til Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2024 at forslaget ikke vil føre til økt bruk av fengsel overfor unge mennesker, tvert imot:

«Det er ikke grunn til å tro at kombinasjonsadgangen vil øke andelen ungdommer som får ubetinget fengsel, men det vil øke andelen ungdommer som får aktiv oppfølging av konfliktrådet som siste del av straffen. Dette vil skje uavhengig av lengden av ubetinget fengsel som lovgiver åpner for. Desto lengre ubetinget fengsel Stortinget åpner for, desto flere ungdommer kan idømmes kombinasjonen.

Oslo tingrett er av den oppfatning at ved en kombinasjonsstraff må forutsetningen være at noe av den ubetingede delen av straffen som etter dagens lovverk ville vært idømt, konverteres til ungdomsstraff. Forslaget vil altså føre til mindre bruk av fengsel overfor barn. Ikke mer.»

I lys av at justiskomiteens brev 28. november 2023 viser til innspill fra Oslo tingrett, mener departementet at det er holdepunkter for å legge denne forutsetningen til grunn. Kombinasjonsadgangen vil således kunne medføre et *fradrag* i den ubetingede fengselsstraffen, ikke et tillegg til det straffenivået som ellers ville bli utmålt. Det kan imidlertid ikke helt utelukkes at forslaget i praksis også kan medføre at barn som tidligere kun ville ha fått ungdomsstraff, idømmes fengselsstraff i tillegg – forutsatt at vilkårene for å idømme fengselsstraff er oppfylt.

Ved fastsettelsen av fradraget i fengselsstraffen må det ses hen til beregningen av ungdomsstraffens gjennomføringstid og den subsidiære fengselsstraffen etter straffeloven § 52 b første ledd. Et naturlig utgangspunkt vil være regelen i § 52 b første ledd bokstav b om at den subsidiære fengselsstraffen skal svare til den fengselsstraffen som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff. Som også påpekt i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 130, understreker departementet at under enhver omstendighet må den samlede straffen stå i «*et rimelig forhold til lovbruddet*», jf. straffeloven § 29 andre ledd. Domstolen må i likhet med øvrige kombinasjonstilfeller ta hensyn til at totalreaksjonen ikke må være for streng. De ulike straffereaksjonene må ses i sammenheng, og det kan tas hensyn til andre forhold som for eksempel omfattende rehabilitering. Den konkrete tiltaksbyrden og gjennomføringstiden i ungdomsstraffen gjør at reaksjonen både kan være streng og følbart for ungdommen, noe som bør gjenspeiles i domstolens utmåling av den ubetingede fengselsstraffen.

Justiskomiteens flertall fremhever viktigheten av å sikre godt *ettervern* for unge domfelte. I brevet til Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2024 presiserer også Oslo tingrett at:

«Den ubetingede delen sones først, og overgangen til ungdomsstraff planlegges mens ungdommen soner fengselsstraffen. Det gode endringsarbeidet som er påbegynt i fengselet kan videreføres ute i frihet. I dette ligger også riset bak speilet om muligheten til å skjerpe inn ungdomsstraffen med elektronisk kontroll, dersom ordinær ungdomsstraff ikke er tilstrekkelig etter løslatelse fra fengsel.»

Departementet er enig i at det er viktig å sikre godt ettervern. Departementet finner imidlertid grunn til å påpeke at straff som utgangspunkt har et annet formål og en annen begrunnelse enn ettervern etter, eller mot slutten av, en ubetinget fengselsstraff. Som beskrevet i punkt 3.1.4, har kriminalomsorgen i dag flere verktøy, både ved bruk av elektronisk kontroll og prøveløslatelse, for å sikre de unge domfeltes tilbakeføring. Departementet mener derfor intensjonen i lovendringene som er skissert i brevet fra justiskomiteen av 28. november 2023 også kan ivaretas ved at man, eventuelt i stedet for å åpne for å kombinere ungdomsstraff med lengre fengselsstraffer, møter behovet for godt ettervern ved ytterligere å styrke oppfølgingen av unge domfelte før og etter løslatelse, se punkt 3.3.3 nedenfor.

Videre finner departementet grunn til å påpeke at dersom det åpnes for at ungdomsstraff skal kunne kombineres med en lengre ubetinget fengselsstraff, vil perioden domfelte kan prøveløslates også bli lenger, jf. straffegjennomføringsloven § 42. I Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 130 er det forutsatt at fengselsstraffen, herunder eventuell prøvetid, gjennomføres før ungdomsstraffen påbegynnes. Dersom domfelte prøveløslates uten vilkår, vil det, desto lengre perioden med prøveløslatelse er, kunne bli en «glippson» i perioden mellom løslatelsen fra den ubetingede fengselsstraffen og til ungdomsstraffen starter. Dette vil imidlertid kunne avhjelpest ved at kriminalomsorgen setter vilkår for prøveløslatelsen, se punkt 3.3.3 nedenfor. Det er i så fall viktig at belastningen ikke blir større enn hva som ville vært tilfelle dersom domfelte ikke også var idømt ungdomsstraff.

I lovforslaget gjengitt i justiskomiteens brev 28. november 2023 foreslo Oslo tingrett at det skulle åpnes for å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel uten nærmere tidsavgrensning. I brevet til Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2024 presiserer imidlertid Oslo tingrett at:

«Oslo tingrett merket seg at påtalemyndigheten i høringsrunden spilte inn at det er behov for ett års fengsel, særlig for å imøtekomme de ungdommene som har sittet varetektsfengslet en periode, og som fortsatt vil ha behov for å sitte i fengsel en periode etter at dom er avsagt.

Oslo tingretts forslag var opprinnelig på inntil 2 års fengsel, fordi det i praksis trolig vil være nok til å dekke behovet vi ser i dag. Dette fordi:

- Ungdommen må være over 15 år,
- Det tar alltid noe tid fra en handling er begått til dom avsies,
- Ungdommen neppe er egnet til å gjennomføre ungdomsstraff når han har passert 20 år.
- Hvordan domfeltes oppfølgingsbehov vil være etter mer enn 2 år i fengsel, vil også være vanskelig å si noe om på domstidspunktet i de fleste saker.

- Ungdommen vil som oftest være løslatt fra fengsel etter 2 år selv om den ubetingede straffen er lengre, og sone siste del av straffen med fotlenke og oppfølging av kriminalomsorgen jf. straffegjennomføringsforskriften.

De øvrige lovbestemte skrankene i ungdomsstraffen vil derfor i praksis i de fleste tilfeller stenge for kombinasjonsadgang med mer enn 2 års fengsel. En kombinasjonsadgang på 1 års fengsel, som foreslått av påtalemyndigheten i høringsrunden, vil antagelig også dekke behovet i de aller fleste tilfeller.»

For ordens skyld viser departementet til Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.3 side 127 flg. hva gjelder de ulike høringsinstansenes tidligere uttalelser om fengselsstraffens lengde. Det kan synes som om Oslo tingrett med «påtalemyndigheten» mener å vise til uttalelse fra Oslo politidistrikt til departementets høringsnotat 1. september 2020.

Departementet er enig med Oslo tingrett i at de lovbestemte skrankene i ungdomsstraffen i praksis i de fleste tilfeller vil stenge for en lengre kombinasjonsadgang. Videre vil innholdet og gjennomføringen trolig måtte legges opp på en annen måte hvis reaksjonen skal brukes som en form for tilbakeføring etter en lengre fengselsstraff. Da risikerer man i ytterste konsekvens at domfelte er langt oppe i 20-årene, om ikke eldre, når ungdomsstraffen skal igangsettes. Det kan også stilles spørsmål ved om tidligere egnethetsvurderinger fortsatt gjør seg gjeldende, jf. straffeloven § 52 a første ledd bokstav b. Det er dessuten vanskelig ved domsavsigelsen å forutse hva oppfølgingsbehovet vil være flere år frem i tid.

Departementet er også noe bekymret for at en kombinasjonsadgang uten nærmere tidsavgrensning, vil kunne skape ytterligere uklarheter ved å gi et unødig stort handlingsrom for straffutmålingen, hvilket igjen medfører en viss fare for sprikende rettspraksis.

Justiskomiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Venstre fremhever at de ikke vil ha en grense for hvor lang ubetinget fengselsstraff som kan kombineres med ungdomsstraff – og det er også bakgrunnen for forslaget ovenfor om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av ubegrenset lengde. Imidlertid synes medlemmene også å vektlegge at domstolen ved endringen i lov 20. desember 2023 nr. 110 ikke lenger vil ha mulighet til å kombinere ungdomsoppfølging med ubetinget fengsel. Departementets foreløpige gjennomgang av avgjørelser der domstolen har idømt ubetinget fengsel i kombinasjon med ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel), viser at dette i hovedsak har omfattet lovbrudd som grov kroppsskade, grov kroppskrenkelse, grovt ran eller frihetsberøvelse. I de fleste sakene er det gitt fengsel på 1 år og 2 måneder, enkelte ganger 1 år og 6, 8 eller 10 måneder, hvorav ca. halvparten av straffen er gjort betinget med vilkår om ungdomsoppfølging. Dette innebærer at den ubetingede delen av straffen var tilsvarende kortere – og normalt under 1 år. Ved Agder lagmannsretts dom inntatt i LA–2023–94136 ble imidlertid den ubetingede delen, ved utmåling av en fellesstraff for flere forhold, satt til i underkant av 3 år, men dette avviker fra departementets øvrige funn så langt.

For øvrig viser komiteemedlemmene til forslagene fra Oslo tingrett. Oslo tingrett har som nevnt i ettertid presisert at de lovbestemte skrankene i ungdomsstraffen i praksis vil stenge for kombinasjonsadgang med mer enn 2 års fengsel, og at en kombinasjonsadgang med 1 års fengsel antagelig vil dekke behovet i de aller fleste tilfeller. Departementet mener derfor det er grunnlag for også å høre ytterligere to

alternative forslag som åpner for å *kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil en nærmere avgrenset lengde.*

For det første høres et forslag der det åpnes for å kombinere ungdomsstraff med *ubetinget fengsel i inntil 2 år.* På samme måte som der ungdomsstraff kombineres med ubetinget fengsel uten nærmere tidsavgrensning, vil en slik kombinasjonshjemmel innebære en *utvidelse av ungdomsstraffens anvendelsesområde.* Ungdomsstraff vil i så fall også kunne idømmes ved grovere lovbrudd som ungdomsstraffen i dag er avgrenset mot.

For det andre høres et forslag der det åpnes for å kombinere ungdomsstraff med *ubetinget fengsel i inntil 1 år.* Ved en utvidelse til inntil 1 år, vil man i de fleste tilfeller fortsatt kunne befinne seg *innenfor ungdomsstraffens virkeområde* – samtidig som det vurderes at fengselsstraff er særlig påkrevd. Det vises til begrunnelsen for forslaget om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil 6 måneder i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 128 flg.

De øvrige premissene som er skissert for forslaget om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av ubegrenset lengde, kommer tilsvarende til anvendelse.

Forslagene forutsetter i begge tilfeller endringer av straffeloven § 52 c første ledd bokstav a og § 52 d bokstav a. Departementet har inntatt de alternative lovforslagene i punkt 7 nedenfor.

### **3.3.3 Oppfølging av unge domfelte under gjennomføring av fengselsstraff og etter løslatelse – styrket ettervern i kriminalomsorgen**

Etter departementets vurdering vil et godt grep for å ivareta unge domfelte være ytterligere å styrke vilkårene for og oppfølgingen ved løslatelse før endt tid, og på den måten sikre et godt ettervern i kriminalomsorgen. Som nevnt i punkt 3.3.2 har straff i utgangspunktet et annet formål og en annen begrunnelse enn oppfølging av domfelte etter løslatelse. Mens straffen skal være en reaksjon på den straffbare handlingen, skal oppfølging ved overføring fra fengsel til løslatelse sikre en best mulig tilbakeføring til samfunnet. Departementet mener det er viktig å opprettholde det prinsipielle skillet mellom straff – som idømmes av domstolene – og straffegjennomføring, herunder rehabilitering – som i slike tilfeller er kriminalomsorgens ansvar, jf. straffegjennomføringsloven §§ 2, 3 og 4.

Etter gjennomføringen av en lengre fengselsstraff vil kriminalomsorgen kjenne domfeltes oppfølgingsbehov godt. Kriminalomsorgen har derfor de beste forutsetningene for å tilrettelegge for tilbakeføring til samfunnet. Videre antas det å være vanskelig på domstidspunktet å forutse hvilket oppfølgingsbehov ungdommen har etter at en lengre fengselsstraff er gjennomført. Det vises i den forbindelse også til Oslo tingretts brev 16. januar 2024, gjengitt ovenfor i punkt 3.3.2.

Ved gjennomføring av fengselsstraff skal det, som nevnt i punkt 3.1.4, legges til rette for en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, jf. straffegjennomføringsloven § 3. Videre har kriminalomsorgen plikt til å samarbeide med andre offentlige etater for blant annet å legge til rette for domfeltes tilpasning til samfunnet, jf. straffegjennomføringsloven § 4.

De siste årene er det etablert tverrfaglige sammensatte ungdomsteam i kriminalomsorgen for å følge opp innsatte i aldersgruppen 18 til 24 år. Det er også

opprettet nye stillinger som ungdomsansvarlige ved de største friomsorgskontorene. Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel i Dokument 3:4 (2022–2023) peker på mangler i det tverrsektorielle samarbeidet. Kriminalomsorgsdirektoratet har i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet fått i oppdrag å utrede hva som er til hinder for tverrsektorielt samarbeid før, under og etter straffegjennomføring for straffedømte i aldersgruppen 18 til 24 år, og å utrede tiltak for at gruppen skal få bedre hjelp. Forbedringer på dette området vil kunne styrke ettervernet for unge domfelte. Oppdraget skal være ferdig 1. mai 2025.

Straffegjennomføringsloven § 41 pålegger kriminalomsorgen, som nevnt i punkt 3.1.4, en plikt til å forberede tiden etter løslatelse, med en skjerpet plikt overfor domfelte under 18 år. Kriminalomsorgen skal ved tilretteleggingen involvere enhetens tverretatlige team, som har ansvar for å sikre kontakt med det lokale hjelpeapparatet utenfor fengselet. I tillegg har kriminalomsorgen mulighet til å innvilge straffegjennomføring med elektronisk kontroll eller prøveløslatelse før endt tid. I begge disse tilfellene vil domfelte følges tett opp av kriminalomsorgen. Vilkårsmenyen for gjennomføringen av *siste del av straffen med elektronisk kontroll* ligger nær opp til systemet i ungdomsstraffen, med den forskjell at domfelte ved slik gjennomføring alltid vil være underlagt elektronisk kontroll. Brudd i slike saker kan, som nevnt i punkt 3.1.4, medføre direkte gjeninnsettelse i fengsel – det vil si uten domstolsbehandling. Også vilkårsmenyen og bruddhåndteringen ved *prøveløslatelse* ligger nær opp til systemet i ungdomsstraffen. Bruddsaker behandles av domstolen. Både ved gjennomføring med elektronisk kontroll og ved prøveløslatelse skal det gis tilbud om gjenopprettende prosess.

For ytterligere å styrke ettervernet for unge domfelte, ønsker departementet å høre et forslag som utvider kriminalomsorgens plikt til å forberede løslatelse for unge domfelte etter straffegjennomføringsloven § 41. Plikten til å tilrettelegge for løslatelse gjelder i alle tilfeller, men plikten til å ta kontakt med hjelpeapparatet gjelder bare «i nødvendig utstrekning». Departementet foreslår at dette forbeholdet ikke skal gjelde for unge domfelte. Etter forslaget plikter kriminalomsorgen å ta kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse, dersom domfelte er under 25 år. Formålet med forslaget er å sikre en enda tettere oppfølging av domfelte, og at flere rammebetingelser er på plass, ved løslatelse. Ved straffegjennomføring tas det utgangspunkt i domfeltes alder på vurderingstidspunktet og ikke på handlingstidspunktet, slik utgangspunktet er etter straffeloven. Departementet legger til grunn at gruppen domfelte under 25 år i hovedsak vil omfatte de som var under 18 år på handlingstidspunktet. Samtidig vil behovet for oppfølging avta etter hvert som domfelte blir eldre.

Videre ønsker departementet å høre et forslag om at kriminalomsorgen, ved vurderingen av om domfelte skal prøveløslates, særlig skal legge vekt på domfeltes alder, samt hensynet til progresjon og domfeltes behov for oppfølging. Dette foreslås inntatt som nytt femte ledd i straffegjennomføringsloven § 42. Domfeltes alder, hensynet til progresjon og behovet for oppfølging vil da være et relevant moment ved vurderingen etter alle de foregående leddene i bestemmelsen.

For at intensjonen om tett oppfølging skal ivaretas, vil det i slike tilfeller være særlig relevant å sette vilkår etter straffegjennomføringsloven § 43. Departementet ønsker derfor også å høre et forslag som pålegger kriminalomsorgen en plikt til å vurdere om det skal settes vilkår ved prøveløslatelse, når domfelte er under 25 år, og hensynet til progresjon og behovet for oppfølging tilsier det, se forslag til § 43 andre ledd nytt siste punktum. På den måten utvides både adgangen og plikten til å sikre forsvarlige rammer rundt unge domfelte ved prøveløslatelse. Flere av de vilkårene som kan stilles etter denne bestemmelsen, samsvarer som nevnt med vilkårene som kan stilles i en ungdomsplan. Samlet vil endringsforslagene i straffegjennomføringsloven §§ 42 og 43 åpne for en mer kontrollert tilbakeføring av unge domfelte til et liv i frihet, med tett oppfølging fra kriminalomsorgen, eventuelt i samarbeid med konfliktrådet ved vilkår om gjenopprettende prosess. Ved å utvide målgruppen for prøveløslatelse med møteplikt for kriminalomsorgen, vil de unge domfelte kunne få en forsterket oppfølging i samfunnet.

En overføring fra fengsel til straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er den overgangen til et liv i samfunnet som er vurdert å gi den beste progresjonen og de beste mulighetene for et godt ettervern. Domfelte underlegges elektronisk kontroll (fotlenke) og kan i tillegg underlegges vilkår som i stor grad sammenfaller med vilkår som kan settes ved ungdomsstraff, se straffegjennomføringsloven § 16 a tredje ledd, jf. § 16 tredje ledd. Det er få domfelte som bryter vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og det er grunn til å anta at straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan bidra til redusert risiko for tilbakefall til ny kriminalitet.

Kriminalomsorgsdirektoratet leverte 12. juni 2021 en rapport med anbefaling om utvidelse av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll og bruk av digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet anbefaler blant annet å utvide adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll for domfelte som er under 25 år. Videre anbefaler direktoratet å innføre som en hovedregel at alle som gjennomfører ubetinget fengselsstraff skal kunne gjennomføre siste delen av fengselsstraffen med elektronisk kontroll, uavhengig av hva de er dømt for. Dette vil innebære en kontrollert tilbakeføring til samfunnet, der kriminalomsorgen vil stille vilkår og følge domfelte tett. En slik ordning vil kunne imøtekomme justiskomiteens ønske om bedre ettervern, særlig for unge domfelte. Disse forslagene inngår i en større vurdering av utvidelse av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og departementet foreslår derfor ikke endringer i dette regelverket i denne høringen. Kriminalomsorgsdirektoratets forslag er til behandling i departementet.

## **4 Påtalemyndighetens adgang til å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff**

### **4.1 Gjeldende rett**

Ved ungdomsstraff fører påtalemyndigheten for retten de sakene som gjelder nye lovbrudd, jf. konfliktrådsloven § 32 og straffeloven § 52 c første ledd bokstav b. Dersom det både er begått nye lovbrudd og andre vilkårsbrudd i tillegg, føres i praksis også disse sakene av påtalemyndigheten – ved behandlingen av de nye lovbruddene. Sistnevnte er imidlertid ikke uttrykkelig regulert, men følger

forutsetningsvis av straffeprosessloven § 76 femte ledd, som regulerer hvilke saker som kan føres av kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen fører de rene vilkårsbruddsakene, altså der det ikke også er begått et nytt lovbrudd, jf. konfliktrådsloven § 31 og straffeloven § 52 c første ledd bokstav a, jf. straffeprosessloven § 76 femte ledd. Med rene vilkårsbruddsaker menes for eksempel manglende oppmøte til avtalte møter eller skolegang, manglende gjennomføring av rustesting mv. Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 er kriminalomsorgens regionale nivå også gitt hjemmel til, ved vilkårsbrudd, å begjære fortsatt gjennomføring av ungdomsstraffen med oppholds- og kontaktrestriksjoner med elektronisk kontroll, jf. konfliktrådsloven § 31 nytt tredje ledd og straffeloven § 52 c nytt fjerde og femte ledd. Det vises til nærmere omtale i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 21.2 side 197 flg.

Der ungdomsoppfølging er satt som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel), fører påtalemyndigheten samtlige bruddsaker for retten, jf. konfliktrådsloven §§ 33 og 34 og straffeloven § 39. Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 oppheves domstolens adgang til å fastsette ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel). I stedet utvides ungdomsstraffens nedre virkeområde. Det vises til nærmere omtale i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 7.1.4 side 63 flg.

Det er konfliktrådet som vurderer om ett eller flere vilkårsbrudd skal føre til at saken sendes henholdsvis påtalemyndigheten ved ungdomsoppfølging, eller kriminalomsorgens regionale nivå ved ungdomsstraff. Ved ungdomsstraff krever slik oversendelse samtykke fra politiet og kriminalomsorgen. Slik er både politiet og kriminalomsorgen inne i vurderingen av om rene vilkårsbrudd under ungdomsstraff bør føre til at straffegjennomføringen avsluttes.

## **4.2 Forslaget i justiskomiteens brev 28. november 2023**

I justiskomiteens brev 28. november 2023 vises det til Oslo tingretts forslag om endringer av konfliktrådsloven § 25 fjerde ledd og § 31 tredje og fjerde ledd, straffeloven § 52 c femte ledd tredje punktum og sjette ledd første punktum samt straffeprosessloven § 68 femte ledd andre punktum. Forslagene gir påtalemyndigheten kompetanse til også å føre rene vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff for retten. Kompetansen foreslås delt mellom kriminalomsorgen og påtalemyndigheten.

I Innst. 86 L (2023–2024) påpeker komiteens flertall på side 5 blant annet:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, påpeker at det i mange år har vært flest avsagte dommer på samfunnsstraff og betinget fengsel med ungdomsoppfølging, mens det har vært få dommer på ungdomsstraff. Den foreslåtte lovendringen vil endre dette, ved at rettens adgang til å idømme betinget fengsel med ungdomsoppfølging opphører. Det vil, om det blir vedtatt, medføre at det blir avsagt flere dommer med ungdomsstraff fremover. I lovforslaget videreføres en tosporet modell når ungdommene bryter vilkårene, men påtalemyndighetens rolle blir nå vesentlig mindre enn før. Flertallet mener i likhet med Oslo tingrett at dette er en uheldig følge av forslaget. Dette har tingretten tatt opp i både møter, på høring og i skriftlig innspill.

Flertallet mener regjeringens lovforslag viderefører en tosporet modell i tilfeller der ungdommene bryter vilkårene. I kraft av regjeringens forslag blir påtalemyndighetens rolle ved oppfølging av brudd vesentlig mindre enn før, om ikke lovteksten endres i tråd med våre tilføyelser. Ifølge regjeringens forslag, skal utelukkende kriminalomsorgens regionale nivå

fremme rene bruddsaker på ungdomsstraff. Påtalemyndigheten skal følge opp brudd ved ny kriminalitet ved samfunnsstraff og ungdomsstraff. Dette innebærer at ansvaret påtalemyndigheten i dag har for å følge opp brudd på ungdomsoppfølging gitt på vilkår for betinget dom opphører, fordi straffereaksjonen faller bort. Flertallet mener dette er en uheldig følge av regjeringens forslag og vil derfor rette opp i dette gjennom forslag til alternative lovtekster. Det todelte systemet har hittil ikke fungert etter hensikten overfor de mest 'aktive' ungdommene. Det reageres for sjeldent og sent på brudd, og saksbehandlingstiden blir for lang. I praksis er det kun påtalemyndigheten som har brakt bruddsaker inn for retten.

Flertallet viser til Oslo tingrett, som anfører at: det er helt avgjørende for en vellykket gjennomføring av et hurtigsporprosjekt i Oslo for U18-sakene at påtalemyndigheten med sin unike kompetanse, raske handleevne, nære kjennskap til ungdomsmiljøet og egne ungdomsjurister, har mulighet til å fremme bruddsaker for retten, både ved ny kriminalitet og ved brudd på vilkår i alle typer saker. Det vil bidra til en raskere og mer effektiv reaksjon ved brudd på vilkårene i ungdomsstraffen hvis påtalemyndigheten ved en liten tilføyelse i loven, får mulighet til å ta alle typer bruddsaker til retten. Da vil Oslo tingrett i et prøveprosjekt kunne behandle alle sakene i samme hurtigspor i løpet av få dager.

Flertallet vil ha raskere og mer effektiv reaksjon ved brudd på vilkårene i ungdomsstraffen. En tilføyelse til regjeringens forslag vil bidra til flertallets mål om en mer effektiv ungdomsstraff.»

### 4.3 Departementets vurdering og forslag

I tråd med justiskomiteens flertalls forslag og Stortingets vedtak, ønsker departementet å høre et forslag til en tillegghjemmel som gir påtalemyndigheten kompetanse til å føre også rene vilkårsbruddsaker for retten under ungdomsstraff.

Som beskrevet av justiskomiteen gir Oslo tingrett uttrykk for at de mottar få saker fra kriminalomsorgens regioner, og at det i praksis er påtalemyndigheten som har brakt bruddsaker inn for retten. Departementet finner grunn til å påpeke at dette ikke er unaturlig. Påtalemyndigheten bringer som nevnt i dag inn alle saker for retten der det begås *nye lovbrudd*, eller *både lovbrudd og andre vilkårsbrudd*, og etter forslaget videreføres dette. Kriminalomsorgen behandler kun de rene vilkårsbruddsakene. Det er forskjell i alvorlighetsgrad på å begå nye lovbrudd og for eksempel ha skolefravær. Ungdommer som gjennomfører ungdomsreaksjoner er sårbare og har ofte atferdsproblemer. Det er en skjønsmessig vurdering om terskelen er nådd for at et vilkårsbrudd anses så alvorlig at reaksjonen må bringes inn for retten. Denne vurderingen skal ved ungdomsstraff gjøres av ungdomsordinator, kriminalomsorgen og politiet i fellesskap, jf. konfliktrådsloven § 31 tredje ledd.

Videre finner departementet grunn til å påpeke at det ikke er helt presist at påtalemyndighetens rolle når det gjelder føring av bruddsaker, blir vesentlig redusert som følge av forslaget om å forenkle reaksjonssystemet til et to-sporet system. I 2021, 2022 og 2023 mottok konfliktrådet henholdsvis 439, 455 og 464 ungdomsoppfølgingssaker. I disse sakene var ungdomsoppfølging idømt som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) i henholdsvis 103, 102 og 107 saker. I 2021 ble det besluttet å avslutte 33 saker som følge av vilkårsbrudd. I 2022 var tallet avsluttede saker 27, mens tallet avsluttede saker i 2023 var 18. Ifølge talldata fra Konfliktrådet Oslo er det, i saker der ungdomsoppfølging er satt som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel), kun én sak i 2021, én sak i 2022 og to saker i 2023 som gjelder *rent vilkårsbrudd* der det er vurdert at påtalemyndigheten skal begjære omgjøring. På landsbasis er tallet åtte saker i



2021, åtte saker i 2022 og fire saker i 2023. Det er altså disse sakene forslaget som nå høres vil omfatte.

Departementet er klar over at en valgfrihet mellom kriminalomsorgen og påtalemyndigheten til å føre de rene bruddsakene, vil kunne gi uavklarte ansvarsforhold og prosesser – og er heller ikke å anbefale lovteknisk.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert om kompetansen burde overføres fra kriminalomsorgen til påtalemyndigheten. Et slik forslag ville i tilfelle innebære en begrensning i kriminalomsorgens lovbestemte ansvar som straffegjennomfører, og som deltaker i ungdomsreaksjonene.

Kriminalomsorgen er en obligatorisk deltaker under ungdomsstraff og er fast deltaker i ungdommens oppfølgingsteam. For øvrig er det åpenbart at kriminalomsorgen kjenner best de ungdommene som har vært fengslet. Kriminalomsorgen vil dessuten få en større rolle under ungdomsstraff etter lovendringen, blant annet som følge av at det åpnes for at domstolen kan fastsette vilkår om oppholds- og kontaktrestriksjoner med elektronisk kontroll i bruddsaker, noe som fordrer kriminalomsorgens bistand. Departementet har på denne bakgrunn falt ned på å høre et forslag som gir delt kompetanse – slik også foreslått i brevet fra justiskomiteen. Det vil være konfliktrådet som beslutter hvilken etat som skal få saken oversendt – og etaten må håndtere saken på bakgrunn av konfliktrådets beslutning.

Departementet viser for øvrig til at kompetansen til å fremme saker om vilkårsbrudd under gjennomføring av samfunnsstraff er delt mellom kriminalomsorgen og politiet, jf. straffeloven § 52 fjerde ledd. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet er det imidlertid i praksis kun der domfelte også har begått nye straffbare forhold at det er påtalemyndigheten som fremmer sak om omgjøring av samfunnsstraff.

Forslaget forutsetter en endring av konfliktrådsloven § 25 fjerde ledd og § 31 tredje ledd og fjerde ledd første punktum, straffeloven § 52 c femte ledd tredje punktum og sjette ledd første punktum samt straffeprosessloven § 68 femte ledd andre punktum. For øvrig har departementet vurdert, men funnet at det ikke er behov for, en endring av straffeprosessloven § 76 femte ledd, da dette er en «kan»-regel.

## **5 Rett til offentlig oppnevnt forsvarer under ungdomsplanmøtet ved ungdomsoppfølging**

### **5.1 Gjeldende rett**

Etter konfliktrådsloven § 15 andre ledd er hovedregelen at partenes advokat eller rettsjelper ikke kan delta som støtteperson under møter i konfliktrådet. I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 9.4.4 side 45 begrunnes dette slik:

«Som også enkelte av høringsinstansene har kommentert vil deltakelse fra advokat kunne sikre at rimelige avtaler inngås. Advokaten kan også bidra til å synliggjøre konsekvensene av avtalen. Slik deltakelse vil imidlertid kunne flytte oppmerksomheten fra å forstå og ta ansvar for konflikten, til å kreve og å få mest mulig ut av avtalen. Selv om advokaten er en støttespiller og ikke en prosederende part, mener departementet at dennes tilstedeværelse vil kunne medføre at partene blir passive og usikre på sin egen rolle og opptreden. Dersom bare

én av partene har mulighet til å ta med advokat, kan advokatens tilstedeværelse skape usikkerhet og ubalanse i styrkeforholdet mellom partene.»

Ved gjennomføringen av *ungdomsstraff* gjelder det imidlertid et unntak fra dette, ved at forsvarere og bistandsadvokater som er oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 andre ledd og § 107 a første ledd bokstav c, har rett til å være til stede i ungdomsstormøtet, jf. konfliktrådsloven § 24 tredje ledd tredje punktum, jf. § 15 andre ledd andre punktum. Salæret for deltakelsen dekkes av det offentlige. Hensikten er at forsvareren skal ivareta rettssikkerheten til ungdommen i ungdomsstormøtet, først og fremst ved å påse at ungdomsplanen som fastsettes ikke blir urimelig tyngende, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.8.3 side 123 og punkt 14.4 side 168–169.

Ungdom som gjennomfører *ungdomsoppfølging*, har ikke en tilsvarende rett til å ha med seg offentlig oppnevnt forsvarer eller annen rettsjelper i ungdomsstormøtet, se konfliktrådsloven § 24 fjerde ledd og § 15 andre ledd. I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.6.2.3 side 67 er dette begrunnet slik:

«Slik departementet vurderer det er det ikke et tilsvarende behov for en ubetinget rett til offentlig oppnevnt forsvarer eller mulighet for å ha med forsvarer i stormøte i forbindelse med ungdomsoppfølging som det er ved ungdomsstraff. Sammenliknet med ungdomsstraff gjelder ungdomsoppfølging mindre alvorlige lovovertrædelser, og normalt vil tiltakene være mindre inngripende. Ungdomsoppfølging skal heller ikke erstatte ubetinget fengselsstraff eller strengere samfunnsstraffer, men er ment å erstatte bøter, forelegg, påtaleunndlatelse og betinget dom uten vilkår. Ungdomsoppfølging har dessuten en varighet på inntil ett år, mens ungdomsstraffen vil kunne vare inntil to år, unntaksvis tre år. Dette tilsier at behovet for offentlig oppnevnt forsvarer ikke er like stort i disse sakene.»

Ved lov 20. desember 2023 nr. 110 utvides retten til offentlig oppnevnt forsvarer til å gjelde alle saker hvor ungdommen idømmes *ungdomsstraff*. Videre innføres rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i en klageprosess, både ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Det er ikke innført en rett til advokatbistand ved utforming av ungdomsplanen under ungdomsoppfølging.

## 5.2 Departementets vurdering og forslag

Stortingets vedtak 158 svarer til justiskomiteens forslag i Innst. 86 L (2023–2024) del B vedtak II. Forslaget er av komiteens flertall begrunnet slik:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at det i proposisjonen foreslås at retten til forsvarer utvides til å gjelde alle saker hvor ungdom idømmes ungdomsstraff. Videre foreslås det i punkt 24.3 at ungdommen gis rett til advokatbistand i en klageprosess, både ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Forslagene innebærer at ungdommen ikke gis rett til advokatbistand i saker som avledes fra det ordinære domstolssystemet, slik som ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten. Flertallet mener det kan være gode grunner til at denne ordningen også omfatter advokatbistand ved utforming av ungdomsplanen under ungdomsoppfølging.»

På denne bakgrunn ønsker departementet å høre et forslag som også gir ungdommen rett til advokatbistand ved utforming av ungdomsplanen under ungdomsoppfølging.

Når det gjelder retten til bistand i saker som avledes fra det ordinære domstolssystemet («diversion»), slik som ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten, ble det i Prop. 139 L (2022–2023) vurdert at det ikke kreves at ungdommen må bistås av advokat i ungdomsplanmøtet, eller at eventuell

advokatbistand må være betalt av det offentlige, for at kravene i FNs barnekonvensjon skal være oppfylt. Det vises til lovproposisjonen punkt 24.2 og særskilt til punkt 24.2.4.2 for nærmere begrunnelse av lovforslaget.

Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke noe i veien for å utvide retten til også å gjelde advokatbistand ved utforming av ungdomsplanen under ungdomsoppfølging. Dette vil imidlertid medføre økte kostnader, se nærmere omtale nedenfor i punkt 6.2.4.

Endringen forutsetter at det tilføyes et nytt tredje punktum i konfliktrådsloven § 24 fjerde ledd. Videre må straffeprosessloven § 100 andre ledd andre punktum endres, slik at bestemmelsen også viser til konfliktrådsloven § 24 fjerde ledd.

## **6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **6.1 Innledning**

Forslaget i punkt 2 om å gi domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med de særvilkår som følger av straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d, vurderes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, se punkt 6.2.1. Det samme gjelder i utgangspunktet også forslaget i punkt 4 som åpner for at påtalemyndigheten gis hjemmel til også å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff, se punkt 6.2.3.

Når det gjelder de alternative forslagene i punkt 3.3.2 som går på adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel, samt forslaget i punkt 3.3.3 som skal sikre unge domfelte riktig oppfølging før og etter løslatelse (styrket ettervern), vurderes disse forslagene å kunne føre til et økt ressursbehov, se punkt 6.2.2. Det samme gjelder forslaget i punkt 5 der ungdommen gis rett til offentlig oppnevnt forsvarer også ved ungdomsplanmøtet under ungdomsoppfølging, se punkt 6.2.4.

Det redegjøres for konsekvensene av de enkelte forslagene i punkt 6.2. Det vil være behov for ytterligere å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av flere av forslagene. Departementet vil derfor måtte komme tilbake til mer nøyaktige anslag i lovproposisjonen. Forslag som har betydelige økonomiske konsekvenser vil ikke kunne tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for tiltakene. Departementet vil i så fall komme tilbake til dette i de ordinære budsjettfremleggene. Øvrige utgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

### **6.2 Nærmere om konsekvensene av de enkelte forslagene**

#### **6.2.1 Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår**

Departementet viser til redegjørelsen i punkt 2 for forslaget om å gi domstolen adgang til å kombinere ungdomsstraff med de særvilkår som følger av straffeloven § 37 første ledd bokstav a, b og d.

I dag kan ungdomsoppfølging kombineres med særvilkår etter straffeloven § 37. Når endringen i lov 20. desember 2023 nr. 110 trer i kraft, vil ikke lenger påtalemyndigheten og domstolen ha denne muligheten. Årlig ilegges ungdomsoppfølging i rundt 450 saker. Ungdomsstraff idømmes i rundt 70–75

saker. Det å åpne for å kombinere ungdomsstraff med særvilkår vurderes ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, og det antas derfor at dette kan dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Dersom det åpnes for å gjeninnføre adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår samtidig som det åpnes for å kombinere ungdomsstraff med særvilkår, vil dette kunne medføre noen flere saker med særvilkår. En eventuell økning i bruk av oppholds- og kontaktrestriksjoner kan medføre noe økt arbeidsbelastning for politiet, herunder for operative mannskap ved oppfølging av forbudene. Videre vil det kunne medføre noe økt arbeidsmengde for påtalemyndigheten ved eventuell forfølgelse av brudd på forbudene. Det kan også medføre noe økt arbeidsmengde knyttet til kriminalomsorgens oppfølging av ruskontroll. Den økte arbeidsmengden anses imidlertid ikke å medføre betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det legges derfor til grunn at også et slikt forslag vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Det vises til at adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår ser ut til å benyttes forholdsvis sjelden. Videre vil slike vilkår gjelde for en kort periode.

### **6.2.2 Adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel**

Departementet viser til redegjørelsen for de alternative forslagene i punkt 3 om å åpne for å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel og særskilte hjemler som sikrer unge domfelte riktig oppfølging før og etter løslatelse (styrket ettervern).

Etter departementets vurdering må det være en forutsetning for et forslag om å utvide adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel at terskelen etter FNs barnekonvensjon artikkel 37 og straffeloven § 33 for å idømme barn under 18 år ubetinget fengsel, ligger fast.

Når det gjelder forslaget om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av lengre varighet, skriver Oslo tingrett i brev 16. januar 2024 at tingretten er av den oppfatning at «ved en kombinasjonsstraff må forutsetningen være at noe av den ubetingede delen av straffen som etter dagens lovverk ville vært idømt, konverteres til ungdomsstraff. Forslaget vil altså føre til mindre bruk av fengsel overfor barn. Ikke mer». Legges dette utgangspunktet til grunn, antas forslaget ikke å medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, inkludert behov for flere fengselsplasser. Det kan imidlertid ikke utelukkes helt at forslaget kan medføre at barn som tidligere kun ville ha fått ungdomsstraff, idømmes fengselsstraff i tillegg. I så tilfelle vil forslaget kunne påvirke behovet for flere fengselsplasser, herunder ved ungdomsenhetene.

Et forslag om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel av *ubegrenset lengde* eller *inntil 2 år*, innebærer at ungdomsstraffens virkeområde utvides, og at flere ungdommer enn i dag kan idømmes ungdomsstraff. I 2021 og 2022 ble henholdsvis 31 og 28 barn under 18 år idømt ubetinget fengsel. Det er vanskelig å gi noe konkret estimat på hvor stor andel av disse som ville kunne ha blitt vurdert egnet for en deldom med ubetinget fengsel og ungdomsstraff. Forslaget antas å ha større økonomiske og administrative konsekvenser for konfliktrådet. Disse konsekvensene må utredes nærmere.

Dersom man i stedet åpner for å kombinere ungdomsstraff med *ubetinget fengsel i inntil 1 år*, vil man som nevnt i punkt 3.3.2 i flere tilfeller antakelig fortsatt kunne

befinne seg innenfor ungdomsstraffens virkeområde – samtidig som det vurderes at fengselsstraff er særlig påkrevd. I så fall vurderes forslaget å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser, og det antas at det vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Det vises til begrunnelsen for forslaget om å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i inntil 6 måneder i Prop. 139 L (2022–2023) punkt 13.1.4 side 128 flg. og departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser i punkt 31.2 side 284 flg. Det kan imidlertid heller ikke helt utelukkes at et slikt forslag vil påvirke behovet for flere fengselsplasser, herunder ved ungdomsenhetene, eller økte ressurser til konfliktrådet for å håndtere flere ungdomsstraffesaker.

Enkelte av forslagene som sikrer unge domfelte riktig oppfølging under straffegjennomføring i fengsel og etter løslatelse (styrket ettervern), slik som foreslått i punkt 3.3.3, vurderes å ha større økonomiske konsekvenser for kriminalomsorgen. De foreslåtte endringene i straffegjennomføringsloven §§ 42 og 43 er ment å innebære at noen flere unge domfelte kan innvilges prøveløslatelse med vilkår. Dette vil medføre at domfelte gjennomfører noe kortere del av straffen i fengsel, og noe lengre del av straffen utenfor fengsel, med tett oppfølging av kriminalomsorgen. Det antas også at andel bruddsaker med unge som prøveløslates fra fengsel, vil kunne øke i omfang. Disse forslagene antas derfor å ha større økonomiske og administrative konsekvenser for kriminalomsorgen som må utredes nærmere. For øvrig legger departementet til grunn at den foreslåtte endringen i straffegjennomføringsloven § 41 vil ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser.

### **6.2.3 Påtalemyndighetens adgang til å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff**

Departementet viser til redegjørelsen i punkt 4 for forslaget om å gi påtalemyndigheten adgang til å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff for retten. Ved ungdomsoppfølging føres slike saker av påtalemyndigheten i dag, se punkt 4.1.

I 2022 avsluttet konfliktrådet 74 ungdomsstraffesaker. Av disse sakene ble fem saker oversendt retten for omgjøring som følge av rene vilkårsbrudd etter konfliktrådsloven § 31, jf. straffeloven § 52 c første ledd bokstav a. I 2023 var det totale antallet avsluttede saker 89, og seks av disse ble oversendt retten for omgjøring som følge av rene vilkårsbrudd.

Forslaget i punkt 4 innebærer en delt kompetanse mellom kriminalomsorgen og påtalemyndigheten til å føre vilkårsbruddsaker under ungdomsstraff. Det er derfor usikkert i hvilken grad denne kompetansen vil bli benyttet. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet er det i praksis kun der domfelte også har begått nye straffbare forhold at det er påtalemyndigheten som fremmer sak om omgjøring av samfunnsstraff. Ved ungdomsstraff føres allerede slike saker av påtalemyndigheten i dag, se punkt 4.1, og det antas derfor at forslaget ikke medfører noen merkostnad.

Legges det imidlertid til grunn at kompetansen også vil benyttes i om lag halvparten av de rene vilkårsbruddsakene, antas dette å utgjøre en merbelastning for påtalemyndigheten på rundt to–tre saker årlig. Det antas dermed at forslaget ikke vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser og at forslaget vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

#### 6.2.4 Rett til offentlig oppnevnt forsvarer under ungdomsplanmøtet ved ungdomsoppfølging

Departementet viser til redegjørelsen i punkt 5 for forslaget om en utvidelse av retten til offentlig oppnevnt forsvarer til også å gjelde under ungdomsplanmøtet ved ungdomsoppfølging.

I 2023 mottok konfliktrådet til sammen 59 ungdomsstraffesaker og 464 ungdomsoppfølgingssaker. Dersom det som følge av nytt forslag tas høyde for advokatbistand i alle disse sakene vil kostnadene til advokatbistand øke. Med et gjennomsnittlig behov for 4 timer bistand i hver sak til en salærsats på 1 215 kroner (2024), tilsier dette en kostnad på rundt 2,5 millioner kroner. Anslaget må imidlertid nedjusteres noe, ettersom det erfaringsvis gjennomføres en rekke møter uten advokatbistand. Departementet legger derfor til grunn et anslag på 1,7 millioner kroner. Når man tar høyde for at det i statsbudsjettet for 2024 allerede er bevilget 0,5 millioner kroner til formålet, jf. Prop. 1 S (2023–2024) fra Justis- og beredskapsdepartementet, Innst. 6 S. (2023–2024) og Prop. 139 L (2022–2023), innebærer forslaget en merkostnad på 1,2 millioner kroner.

### 7 Lovforslag

I lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling gjøres følgende endringer:

§ 24 fjerde ledd skal lyde:

Ved gjennomføring av ungdomsoppfølging skal ungdommen og dennes verger være til stede i ungdomsplanmøtet. En representant fra politiet skal delta dersom konfliktrådet finner det hensiktsmessig. *Forsvarer oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 annet ledd har rett til å være til stede.*

§ 25 fjerde ledd skal lyde:

I saker der det er idømt ungdomsstraff og en ungdomsplan ikke kommer i stand, overføres saken til kriminalomsorgens regionale nivå *eller påtalemyndigheten* med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring som nevnt i konfliktrådsloven § 31 tredje ledd bokstav b eller c.

§ 31 tredje ledd innledningen skal lyde:

Hvis ungdommen, etter at ungdomskoordinatoren har pålagt ungdommen å møte til samtale som nevnt i første ledd eller fastsatt vilkår etter annet ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter annet ledd bokstav a til e, kan ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, innkalle til et nytt ungdomsplanmøte, eller overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå *eller påtalemyndigheten* med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om

§ 31 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgens regionale nivå *eller påtalemyndigheten* med innstilling om å bringe saken inn for retten, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 52 a fjerde ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Dersom hensynet til straffens formål med tyngde taler mot at hele reaksjonen gjennomføres i frihet, kan ungdomsstraff idømmes sammen med en ubetinget *fengselsstraff*, når fengselsstraff er særlig påkrevd.

Alternativ 2:

Dersom hensynet til straffens formål med tyngde taler mot at hele reaksjonen gjennomføres i frihet, kan ungdomsstraff idømmes sammen med en ubetinget fengselsstraff i inntil 2 år, når fengselsstraff er særlig påkrevd.

Alternativ 3:

Dersom hensynet til straffens formål med tyngde taler mot at hele reaksjonen gjennomføres i frihet, kan ungdomsstraff idømmes sammen med en ubetinget fengselsstraff i inntil 1 år, når fengselsstraff er særlig påkrevd.

Overskriften i § 52 b skal lyde:

*Gjennomføringstid, vilkår og subsidiær fengselsstraff*

§ 52 b nytt andre ledd skal lyde:

*Retten kan fastsette de særvilkår som følger av § 37 første ledd bokstav a, b og d. Vilkårene gjelder frem til gjennomføringstiden begynner å løpe etter konfliktrådsloven § 23.*

Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

Overskriften i § 52 c skal lyde:

*Brudd på vilkår for ungdomsstraff og særvilkår etter straffeloven § 37*

§ 52 c femte, sjette og nytt syvende ledd skal lyde:

Vilkår etter fjerde ledd fastsettes for en bestemt tid inntil 6 måneder og kan prøves på nytt etter 3 måneder. Vilkårene kan forlenges med 6 måneder inntil gjennomføringstidens utløp. Etter begjæring fra kriminalomsorgen *eller påtalemyndigheten* kan retten beslutte at vilkår etter fjerde ledd skal lempes eller opphøre. Rettens avgjørelse om forlengelse, lemping eller opphør treffes ved kjennelse. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om saksbehandlingen og behandling av personopplysninger ved slik kontroll.

Begjæring etter første ledd bokstav a og fjerde og femte ledd fremmes av kriminalomsorgen *eller påtalemyndigheten*. Begjæring etter første ledd bokstav b fremmes av påtalemyndigheten. Begjæringen etter første ledd bokstav a og b må være brakt inn for retten innen 3 måneder etter utløpet av gjennomføringstiden.

Begjæring etter fjerde og femte ledd må være brakt inn for retten før utløpet av gjennomføringstiden.

*Ved brudd på særvilkår etter straffeloven § 37 gjelder straffeloven § 39 tilsvarende så langt den passer.*

§ 52 d bokstav a skal lyde:

Alternativ 1:

- a. ubetinget *fengselsstraff*, jf. § 52 a fjerde ledd, jf. § 32 bokstav d, eller

Alternativ 2:

- a. ubetinget fengselsstraff på inntil 2 år, jf. § 52 a fjerde ledd, jf. § 32 bokstav d, eller

Alternativ 3:

- a. ubetinget fengselsstraff på inntil 1 år, jf. § 52 a fjerde ledd, jf. § 32 bokstav d, eller

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 68 femte ledd andre punktum skal lyde:

Anke over tingrettens avgjørelse i sak etter straffeloven § 52 c første ledd bokstav a, og etter straffeloven § 52 c fjerde og femte ledd, beslattes av kriminalomsorgens regionale nivå *eller påtalemyndigheten*.

§ 100 andre ledd andre punktum skal lyde:

I tillegg kan retten oppnevne offentlig forsvarer for deltakelse i ungdomsplanmøte, jf. konfliktrådsloven § 24 tredje *og fjerde* ledd.

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 41 tredje punktum skal lyde:

Det skal i nødvendig utstrekning, *og alltid dersom innsatte er under 25 år*, tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.

§ 42 nytt femte ledd skal lyde:

*I vurderingen av om prøveløslatelse skal innvilges, skal kriminalomsorgen legge særlig vekt på domfeltes alder sammenholdt med hensynet til progresjon og behovet for oppfølging.*

Nåværende femte, sjette og syvende ledd blir sjette, syvende og åttende ledd.



§ 43 andre ledd skal lyde:

Dersom det fremstår som nødvendig for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, skal kriminalomsorgen sette som vilkår at prøveløslatte i en tidsavgrenset periode skal møte for kriminalomsorgen i upåvirket tilstand. Dersom det fremstår som nødvendig for en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring, skal kriminalomsorgen i perioden med møteplikt fastsette at prøveløslatte skal

- a. overholde bestemmelser om bosted,
- b. møte i upåvirket tilstand hos offentlig myndighet, person eller organisasjon etter kriminalomsorgens anvisning,
- c. overholde bestemmelser om behandling,
- d. overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring, eller
- e. unnlate å ha samkvem med bestemte personer.

*Dersom innsatte er under 25 år, og hensynet til progresjon og behovet for oppfølging tilsier det, skal kriminalomsorgen vurdere om det skal settes vilkår ved prøveløslatelse.*