



Dato 16. januar 2023
Saksnr.: 2022032118-3
Saksbehandler Johanne Marie Benitez Nilsen
Godkjent av

Saksgang
Formannskapet

Møtedato
01.02.2023

Høringssvar - forslag til endringer i lovverket for strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom

Forslag til vedtak

1. Formannskapet slutter seg til kommunedirektørens forslag til høringssvar om endring i lovverket for strafferettslige reaksjoner for ungdom.
2. Formannskapet ber lokalt politi, påtalemyndighet og domstol om å tilrettelegge for at straffesaker mot barn og ungdom blir prioritert og avgjort så raskt som mulig.

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut på høring *Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom.*

Lovforslagene vil ikke direkte berøre kommunens tjenesteutøvelse, men endringene vil kunne ha en innvirkning på hvordan kommunen skal organisere det videre samarbeidet om barn og unge som begår kriminalitet.

Kommunen har den siste tiden registrert en kraftig nedgang i bruk av påtaleunntelser med vilkår samt nedgang i bruk av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff for ungdom. Kommunen opplever videre at det tar for lang tid i straffesakskjeden før ungdom får avgjort sakene sine. Ventetiden kan være en stor belastning for både ungdommene og deres familie og risiko for nye lovbrudd er høy.

Kommunedirektøren opplever at endringen i bruk av de alternative straffereaksjonene ikke er til det beste for ungdommen og ber politiet, påtalemyndigheten og domstolene vurdere en bedre utnyttelse av virkemiddelapparatet.

I tillegg til å avgi et formelt høringssvar til departementet, anbefaler kommunedirektøren at formannskapet anmoder om at straffesaker mot barn og ungdom blir prioritert og avgjort så raskt som mulig i straffesakskjeden.

Vedlegg:

Høringsnotat – forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut på høring *Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom*. Formålet er å forbedre ordningen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Høringsnotatet beskriver utfordringer med effektiv bruk av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og foreslår en rekke tiltak for å forenkle ordningen. Blant mange endringsforslag er forslag om at overføringshjerner til ungdomsoppfølging og ungdomsstraff begrenses og forenkles. I tillegg foreslås at samtykkekravet erstattes av en egnethetsvurdering når domstolene dømmer til ungdomsstraff. Formålet med dette forslaget er å sikre at flere ungdommer får en riktig reaksjon, ikke å redusere frivilligheten hos ungdommen. Det foreslås videre at virkeområdet for ungdomsstraff ikke lenger kun skal forbeholdes «alvorlig og gjentatt» kriminalitet, men også å gjelde mindre alvorlig kriminalitet.

Det foreslås en rekke ytterligere endringer i både konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven, politiregisterloven, vegtrafikkloven, konfliktrådsforskriften, påtaleinstruksen, politiregisterforskriften og tapsforskriften.

Høringsnotatet er komplekst og berører ansvarsoppgaver til politiet, påtalemyndigheten, domstolene, konfliktrådet, kriminalomsorgen m.fl.

Slik kommunedirektøren oppfatter det vil ikke kommunens ansvarsområde bli direkte berørt av lovendringene, men endringene vil kunne ha en innvirkning på hvordan kommunen organisere samarbeidet om barn og unge som begår kriminalitet. Særlig gjelder dette samarbeid med kommunalområder som barnevern, forebyggende avdeling, ungdomstjenesten, skoler, m.fl.

Kristiansand kommune har lang erfaring med å samarbeide med politiet og eksterne etater om ungdom som har begått kriminalitet og fått ulike alternative straffereaksjoner.

Kommunen har den siste tiden registrert en nedgang i bruk av alternative straffereaksjoner, til tross for at ungdomskriminaliteten i Kristiansand ser ut til å ha hatt en økning de siste årene.

Kommunedirektøren vil benytte muligheten i dette høringssvaret til å beskrive utfordringene vi ser fra kommunalt ståsted, når det gjelder bruk av alternative straffereaksjoner. Høringssvaret fra Kristiansand kommune, vil kun delvis berøre utvalgte endringsforslag i høringsnotatet.

Om alternative straffereaksjoner for barn og unge

De samme strafferettslige reaksjonene som benyttes overfor voksne, kan i utgangspunktet også benyttes overfor mindreårige lovbrøyttere. Imidlertid gjør særskilte hensyn seg gjeldende, og i norsk rett behandles lovbrøyttere som var under 18 år på handlingstidspunktet, vesentlig mildere enn lovbrøyttere over 18 år.

De siste 15-20 årene har det vært en stor endring i straffereaksjoner knyttet til barn og unge i retning av større grad av individualpreventive hensyn fremfor allmennpreventive. I stadig større grad brukes alternative reaksjoner overfor unge lovbrøyttere som, påtaleunntakelser med vilkår, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Dette er alle straffereaksjoner som har mer oppdragelses- og behandlingselementer i seg enn tradisjonelle straffereaksjoner som bøter og fengsel.

Ifølge SSB er så mange som 8 av 10 reaksjoner mot ungdom, alternative straffereaksjoner. (SSB, 2021 [Når betingelsene er straffen \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/tema/rettssystemet/straffereaksjoner))

Andel domstolsaker mot ungdom som ender med fengsel har hatt spesielt stor nedgang, noe som også må ses i sammenheng med innføring av samfunnsstraff (2003) og senere også ungdomsstraff (2014).

Påtaleunntatelse

En påtaleunntatelse kan både skje betinget eller ubetinget. En *betinget påtaleunntatelse* innebærer at påtalemyndigheten velger å avstå fra vanlig straffeforfølgelse, selv om straffeskyld «anses bevist», men på gitte betingelser eller vilkår. Vilkårene er tilpasset den enkelte og kan inneholde elementer av behandling, rustesting, megling, dagtilbud m.m

Et grunnvilkår er at det ikke begås nye lovbrudd i en fastsatt prøvetid, fra seks måneder til to år. I tillegg kan ulike former for særvilkår fastsettes, slik som mekling eller ruskontrakt osv.

En *ubetinget påtaleunntatelse* (eller påtaleunntatelse uten vilkår) innebærer fritak for videre straffeforfølgning og er i realiteten kun å regne som en advarsel fra politiet.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført i 2014. Dette er straffereaksjoner i frihet, for ungdom som er mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Ungdomsreaksjonene administreres av konfliktrådet og bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess.

Reaksjonene er tiltenkt barn og unge som har et *oppfølgingsbehov*, noe som kan ha sammenheng med andre faktorer, som for eksempel tidligere kriminalitet eller familie- og oppvekstforhold. Videre vil tilbudet om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging gis til barn som det er vurdert at *kan ha nytte* av et slikt opplegg, som kan sone sin straff i frihet, og som har *innrømmet* forholdene de er mistenkt for å ha begått.

Reaksjonene er *frivillig og samtykkebasert*, men de forutsetter at ungdommen oppfyller grunnvilkår som handler om *ikke å begå nye lovbrudd* under straffegjennomføringen, og aksepterer å *delta i et ungdomsstormøte*. I tillegg må ungdommen oppfylle bestemte vilkår som tilpasses individuelt. Lengde på straffegjennomføringen varierer alt etter type lovbrudd og hvilke problemer det er vurdert at den enkelte ungdom kan ha behov for hjelp til å løse

Blant unge som mottar ungdomsoppfølging er de mest vanlige lovbruddene vold og narkotika, mens de vanligste lovbruddene ved ungdomsstraff er seksuallovbrudd og ran (*Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff, Oslo economics, 2022*)

Ungdomsoppfølging

Ungdomsoppfølging er en straffereaksjon som er svært lik ungdomsstraff, men er rettet mot ungdom som har begått mindre alvorlige lovbrudd. I dag er det både påtalemyndigheten og domstolene som idømmer ungdomsoppfølging og kan gis i inntil ett år. I høringsnotatet er det foreslått at ungdomsoppfølging kun skal gis av påtalemyndigheten og ikke av domstolene, for å forenkle overføringshjerner.

Ungdomsstraff

Ungdomsstraff retter seg mot ungdom som har begått *gjentatt* eller *alvorlig* kriminalitet, og er et alternativ til fengselsstraff og de strengeste samfunnsstraffene. Ungdomsstraff ilegges kun av domstolene (og ikke av påtalemyndigheten som ved ungdomsoppfølging). Ungdomsstraffen kan vare i inntil tre år, og kan ved brudd på vilkår medføre fengsel. Formålet med ungdomsstraffen er først og fremst å redusere bruken av fengsel og strenge samfunnsstraffer overfor barn. I høringsnotatet foreslås det å utvide virkeområdet for ungdomsstraff til også å gjelde mindre alvorlig kriminalitet.

Kommunedirektørens vurderinger og anbefalinger:

Innledningsvis vil kommunedirektøren understreke at det viktigste arbeidet når det gjelder forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, er det som skjer i forkant for å forhindre at barn og unge begår lovbrudd. Gode oppvekstvilkår, inkluderende lokalsamfunn og gode levekår står sentralt i alt forebyggende arbeid.

Det er spesielt viktig å forebygge og redusere kriminalitet blant barn og unge, fordi de utgjør en sårbar og utsatt gruppe som trenger særlig vern. Barne- og ungdomstiden er en viktig fase som legger grunnlaget for videre livsløp, og lovbrudd i denne perioden kan skade unge og deres utvikling. Det er videre grunn til å tro at grunnlaget for en eventuell kriminell karriere starter i ung alder.

Politiets rolle i det forebyggende arbeidet er særskilt viktig når det gjelder forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. Formannskapet i Kristiansand har tidligere uttrykt bekymring over utvikling i politiets prioritering av det kriminalitetsforebyggende med barn og unge. I høringsuttalelsen til Justis- og beredskapsministeren om «Bedre polititjenester og beredskap» av 1.juni 2022 beskriver kommunen følgende i sitt hørings svar:

Et gjennomgående trekk i høringsuttalelsen er opplevelse av at politiet i stadig større grad dreier ressurser og prioriteringer mot avverging av alvorlig kriminalitet og hendelser fremfor det tradisjonelt forebyggende arbeidet. (saksnr. 2020030132)

Tilstrekkelig ressurser til forebyggende politiarbeid i lokalmiljøet og i ungdomsmiljøet er etter kommunedirektørens oppfatning, avgjørende for å skape tillitt og dialog med ungdommer i målgruppa.

Straffereaksjoner knyttet til mindre alvorlig kriminalitet

I mange år har kommunen samarbeidet med politiet om å følge opp ungdommer som er ilagt påtaleunntatelse med vilkår gjennom dedikerte ressurser i kommunen. Slike betingede påtaleunntatelse er blitt gitt i saker hvor det er begått mindre alvorlig kriminalitet som vinning, trusler, vold og rus.

Vilkårene som er gitt av påtalemyndigheten har vært tilpasset ungdommen og er av svært rehabiliterende karakter som eksempelvis oppfølging på skole, fritid, behandling, rustesting m.m.

Samarbeidet om påtaleunntatelse med vilkår er regulert i samarbeidsavtalen mellom Kristiansand kommune og politiet i Agder hvor det fremgår at *ungdom under 18 år som begår en straffbar handling skal som hovedregel få en alternativ straffereaksjon. Mindre alvorlige straffesaker avgjøres med påtaleunntatelse med vilkår, og disse vilkårene følges opp av forebyggende avdeling i kommunen.*

Frem mot 2019 hadde kommunen oppfølging av rundt 70 ungdommer med påtaleunntatelse med vilkår. I 2022 var dette redusert til 5 ungdommer. Mye av forklaringen kan trolig skyldes sterk nedgang i antall russaker. Samtidig registrerer kommunen at påtaleunntatelse med vilkår heller ikke tas i bruk i andre mindre alvorlig kriminalitets saker, slik som tidligere.

Slik kommunedirektøren vurderer har oppfølging av ungdommer med påtaleunntatelse, bidratt til å forhindre at en rekke ungdom har begått ny kriminalitet. Samtidig har kommunen gjennom dette samarbeidet fått en unik oversikt og kjennskap til ungdommer med kriminalitetsutfordringer i Kristiansand. Samarbeidet har vært ansett som et godt kriminalitetsforebyggende tiltak.

Påtalemyndigheten kan også ilegge en ungdom *ungdomsoppfølging* i regi av konfliktrådet i saker som omhandler mindre alvorlig kriminalitet. I disse sakene har ikke kommunen samme rolle overfor ungdommen og kommer kun i kontakt med aktuelle ungdom ved

behov. Ungdomsoppfølging i konfliktrådet anses imidlertid som et svært godt tiltak hvor fokus på gjenopprettende prosesser står sentralt.

I en oversikt som kommunen har fått tilsendt fra politiet og konfliktrådet vises en sterk nedgang i bruk av begge disse straffereaksjonene fra 2018 til 2022. I samme periode har det vært økning i antall saker som avgjøres enten som ubetinget påtale (fritak) eller *påtaleunntakelser med prøvetid* (uten øvrige vilkår)

Kommunedirektøren er bekymret for om saker som tidligere ble avgjort som påtaleunntakelser med vilkår eller som ungdomsoppfølging kan ha blitt erstattet av påtaleunntakelser med kun prøvetid eller ved ubetinget påtale – som i praksis er straffereaksjoner uten noen form for innhold.

Kommunedirektøren opplever at endringen i bruk av disse straffereaksjonene ikke er til det beste for ungdommen og ber politiet og påtalemyndigheten vurdere en bedre utnyttelse av virkemiddelapparatet. Økt bruk av påtaleunntakelser og ungdomsoppfølging gjør at man unngår belastningen gjennomføringen av en straffesak vil kunne innebære for barn og ungdom.

Kommunedirektøren opplever at det ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet hvordan bruk av påtaleunntakelser med vilkår kan benyttes overfor ungdom som begår kriminalitet og hvilken innvirkning det kan ha for bruk av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Særlig når det omhandler ungdommer som begår et første gangs lovbrudd og ved mindre alvorlige lovbrudd, har dette virkemiddelet vist seg å være effektivt.

Straffereaksjoner knyttet til gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Ungdomsstraff er den strengeste alternative straffereaksjonen for ungdom som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. I Kristiansand var det i fjor 3 personer som hadde slik ungdomsstraff. Ifølge politiet og konfliktrådet har det også her vært en nedgang de siste årene.

Kommunen har den siste tiden hatt store utfordringer med ungdommer som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet. Kommunen opplever i flere tilfeller at politiet ikke får avgjort sakene fordi det begås ny kriminalitet i etterforskningsperioden og/eller at ungdommen nekter for forholdet.

Ifølge politiet er det et mål at man får vurdert alle sakene samlet i en eventuell hovedforhandling hos domstolene. Ettersom noen ungdommer begår gjentatt kriminalitet i etterforskningsperioden utsettes avgjørelser i sakene ytterligere. Det betyr at i enkelte tilfeller får ikke ungdommer en reaksjon før lang tid etter at det første kriminelle forholdet er begått og gjerne i akkumulert form.

Kommunedirektøren er av den oppfatning at lokal politi, påtalemyndighet og domstol bør tilrettelegge for at straffesaker mot barn og ungdom bør bli avgjort så raskt som mulig. Ventetiden kan være en stor belastning for både ungdommene og deres familie og risiko for nye lovbrudd er høy. En raskere avgjørelse kan også bety at kommune, konfliktråd og relevante aktører kan iverksette tiltak på et tidligere tidspunkt.

Kommunen er videre kjent med at flere av sakene er utfordrende fordi ungdommen ikke samtykker eller nekter for forholdet. For å kunne bli vurdert som egnet til ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff skal det etter gjeldende lovkrav foreligge et samtykke om straffereaksjonen fra ungdommen. Departementet foreslår imidlertid at samtykkekravet erstattes av en egnethetsvurdering.

Kommunedirektøren er positive til dette lovforslaget da en egnethetsvurdering i større grad vil kunne identifisere motivasjon for ungdomsstraff enn nødvendigvis et samtykke. Det vil også kunne medføre at flere saker blir avgjort raskere i domstolene slik at konfliktrådet kan starte opp arbeidet med straffereaksjonen.

Kommunedirektøren oppfatter det som positivt at departementet ønsker å forenkle lovverket knyttet til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og håper at dette kan bidra til at ungdomsreaksjonene hyppigere blir brukt overfor ungdommer i målgruppen. Å sikre et mer oversiktlig og lettere forståelig system vil kunne være til hjelp for ulike parter og aktører, og dermed kunne sikre en mer enhetlig praksis for bruken av ungdomsreaksjonene.

Rusrelatert kriminalitet

Stortinget vedtok i forbindelse med behandling av Solbergregjeringens forslag til rusreform juni 2021, en lovendring i helse og omsorgsloven på rusfeltet. Kommunene ble etter helse- og omsorgsloven § 3-9 pålagt å opprette en rådgivende enhet for russaker.

Kommunen skal ha en rådgivende enhet for russaker. Denne enheten skal ha ansvaret for å møte personer når oppmøte for enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon, inkludert gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d dersom det er satt som vilkår (Helse og omsorgsloven § 3-9)

Det betyr at påtalemyndigheten eller domstolene skal kunne ilegge personer som er tatt for bruk og/eller besittelse for mindre mengde narkotika, møteplikt hos rådgivende enhet for russaker i kommunen som en del av en påtaleunntatelse eller dom.

Kristiansand kommune er i ferd med å etablere denne tjenesten etter å ha brukt høsten 2022 til å utrede ulike sider ved den lovbestemte oppgaven. I samtale med politiet og påtalemyndigheten fremstår ungdom som en særlig aktuell målgruppe for rådgivende enhet for russaker.

Kommunedirektøren kan ikke se at departementet har omtalt rollen til den nye lovpålagte oppgaven i høringsnotatet. Hvorvidt oppmøteplikt hos rådgivende enhet for russaker kan settes som vilkår i en ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging fremstår som uklart.

Kommunedirektøren savner at høringsnotatet i større grad beskriver sammenhengen mellom kommunens ansvar for rådgivende enhet for russaker og konfliktrådets ansvarsområde i ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

1. Formannskapet slutter seg til kommunedirektørens forslag til hørings svar om endring i lovverket for strafferettslige reaksjoner for ungdom.
2. Formannskapet ber lokalt politi, påtalemyndighet og domstol om å tilrettelegge for at straffesaker mot barn og ungdom blir prioritert og avgjort så raskt som mulig.