



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 106

(2001-2002)

Om lov om endringer i
straffeprosessloven og politiloven m.m.
(lovtiltak mot barne- og
ungdomskriminalitet)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 28. juni 2002,
godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet fremmer i proposisjonen en rekke forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Forslagene har som formål å sikre en mer hensiktsmessig oppfølging av lovbrudd begått av barn og unge og et bedre samarbeid mellom de berørte offentlige etater. Tiltakene skal virke forebyggende, ved å hindre at unge personer utvikler en kriminell atferd.

Proposisjonen følger opp flere av forslagene til en interdepartemental arbeidsgruppe som avga sin rapport 28. juni 2001. Lovtiltakene i proposisjonen bygger på de av arbeidsgruppens forslag som lar seg gjennomføre innenfor dagens system, og som ikke berører den nåværende ansvarfordelingen mellom politi/påtalemyndighet og barneverntjenesten.

Regjeringen ønsker å arbeide videre med de mer grunnleggende kriminal- og barnepolitiske spørsmålene som barne- og ungdomskriminaliteten reiser, og tar sikte på å komme tilbake overfor Stortinget om dette våren 2003. Dette er det gjort nærmere rede for i kapittel 2.

Kapittel 3 i proposisjonen behandler de forslag som gjelder etterforskning av lovbrudd som er begått av barn og unge.

Etter gjeldende rett har politiet adgang til å etterforske saker der den antatte gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder, men ingen plikt til å etterforske sakene. Departementet foreslår at politiet i utgangspunktet skal ha plikt til å etterforske lovbrudd som er begått av barn som var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet (punkt 3.1).

Samtidig er departementet opptatt av at en utvidet etterforskningsplikt ikke skal rekke lenger enn den plikten politiet har til å etterforske saker der den mistenkte er over 15 år. Etterforskningsplikten bør være avhengig av lovbruddets art og alvorlighet. Riksadvokaten skal derfor etter forslaget kunne gi retningslinjer om det nærmere innholdet og om begrensninger i plikten.

Unge lovbrøyttere får gjennom politiets etterforskning av saken beskjed om at samfunnet tar lovbruddet alvorlig. At lovbrudd etterforskes og oppklares, har i seg selv en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Etterforskningen vil dessuten kunne lede til at barnets foreldre blir kjent med lovbruddet, slik at de kan følge opp lovbruddet overfor barnet. Også hensynet til den fornærmede taler for en etterforskningsplikt.

Når barn og unge begår kriminalitet, kan også barneverntjenesten etter omstendighetene beslutte at det skal settes i verk tiltak. Barnevernet har ingen egen etterforskningskompetanse og er ofte avhengig av den informasjonen som politiet kan skaffe. En etterforskningsplikt kan være den nødvendige bro mellom de to etatenes ansvarsområder.

Siden etterforskningsmaterialet i mange tilfeller kan danne grunnlag for barneverntjenestens behandling av en sak og bidra til at adekvate tiltak iverksettes overfor barnet, foreslår departementet at dette formålet gjenspeiles i straffeprosessloven (punkt 3.2).

Departementet går inn for at politiet skal kunne avslutte saken formelt ved å overføre den til barnevernet etter at etterforskningen er avsluttet (punkt

3.3). Etterforskningen i saker der gjerningspersonen er under 15 år, kan ikke lede til noen strafferettslig reaksjon. Derfor er det behov for at saken overføres til en annen offentlig myndighet som har kompetanse til å iverksette tiltak overfor barnet. Gjennom overføring til barneverntjenesten får samfunnet i større grad markert alvorret ved lovbruddet, i tråd med de hensyn som begrunner utvidelsen av etterforskningsplikten.

Rask saksbehandling har avgjørende betydning for at straffeforfølgningen av barn og unge skal ha den ønskede allmennpreventive og individualpreventive effekt. Riksadvokaten har i sitt årlige rundskriv om mål og prioriteringer i straffesakskjeden (nr. 1/2001) fastsatt en intern 6 ukers frist for påtalevedtak i saker mot personer under 18 år. Departementet går inn for at fristregelen lovfestes (punkt 3.4).

Kapittel 4 i proposisjonen behandler spørsmål om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt som et mulig hinder for et ønsket samarbeid med andre offentlige etater - særlig barneverntjenesten.

Departementet foreslår å presisere i straffeprosessloven at terskelen for politiets opplysningsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed er lavere når opplysninger kommuniseres til andre offentlige organer, enn når de kommuniseres til private (punkt 4.2). Forslaget har som formål å fjerne usikkerhet som i dag kan oppstå om forståelsen og praktiseringen av reglene om taushetsplikt. På denne måten vil endringen kunne bidra til et tettere og bedre samarbeid mellom politiet og andre etater med ansvar for å følge opp barn og unge som er i faresonen når det gjelder å begå kriminalitet.

Med tilnærmet samme begrunnelse foreslår departementet at politiet og påtalemyndighetene gis adgang til å pålegge personer som utfører tjeneste eller arbeid for andre offentlige organer taushetsplikt om sensitiv etterrettings- og etterforskningsinformasjon (punkt 4.3). Med en slik adgang vil politiet og påtalemyndigheten i større grad kunne føle seg sikre på at opplysningene behandles forsvarlig hos mottakeren. Dermed vil politiet og påtalemyndigheten trolig i større utstrekning enn i dag gi videre informasjon som andre offentlige organer har behov for i sitt arbeid med å forebygge kriminalitet blant barn og unge.

Departementet legger også til grunn at det skal utarbeides et rundskriv for å klargjøre de sider ved taushetspliktreglene som er av betydning for arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

I kapittel 5 i proposisjonen går departementet inn for at barn og foreldre skal kunne pålegges å møte til samtale hos politiet. Målsettingen for samtalen skal være å forebygge en kriminell utvikling hos en ungdom som politiet mener befinner seg i risikozonen. I de aller fleste tilfeller vil foreldrene være en viktig og nødvendig ressurs i en slik prosess.

Bestemmelsen om møteplikt skal kunne anvendes overfor alle mindreårige, både barn over og under den kriminelle lavalder. Det foreslås en lovhjemmel for å avhente barnet og foreldrene til en slik samtale, dersom de unnlater å møte uten gyldig forfall. Departementet mener at en slik mulighet er nødvendig for å oppnå formålet med møteplikten. Avhenting kan imidlertid ha uheldige konsekvenser og virke mot sin hensikt. Politiet må derfor utvise skjønn med tanke på om hjemmelen skal benyttes, og opptre hensynsfullt ved en eventuell avhenting.

I kapittel 6 i proposisjonen fremmer departementet forslag om at påtalemyndigheten skal kunne nedlegge et oppholdsforbud for barn under 15 år, dersom det er grunn til å tro at opphold på et bestemt sted øker faren for at barnet vil begå en ellers straffbar handling. Hvis ikke vergen samtykker i forbudet, må påtalemyndigheten etter forslaget bringe beslutningen inn for retten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse.

I kapittel 7 i proposisjonen har departementet vurdert spørsmålet om det bør innføres et eget straffebud om medvirkning til at barn under 15 år begår ellers straffbare handlinger. Det fremmes ikke forslag om en slik bestemmelse.

Personer som bruker barn under den kriminelle lavalder til å begå straffbare handlinger, kan allerede etter gjeldende rett dømmes for medvirkning til den handlingen barnet har begått, selv om barnet ikke kan straffes. Departementet legger også stor vekt på at et eget straffebud kan føre til en vesentlig nedkriminalisering ved medvirkning til alvorlig barnekriminalitet.

Ved straffutmålingen bør det tas hensyn til det straffskjerpene moment som ligger i at en voksen person har tilskyndet et barn til å begå en kriminell handling. I tillegg til at en privat fornærmet eller offentlige interesser er krenket ved lovbruddet, må handlingen etter departementets syn også betraktes som et overgrep mot barnet. Departementet har vurdert om det bør innføres en særskilt straffutmålingsregel som gjenspeiler dette, men fremmer ikke noe slikt forslag. Dagens vide strafferammer gir tilstrekkelig rom for retten til å fastsette en passe straff.

Departementet vil imidlertid følge utviklingen nøye. Skulle det vise seg at domstolene likevel ikke tar tilstrekkelig hensyn til de straffskjerpene omstendigheter ved at voksne påvirker barn til å begå kriminalitet, vil departementet på nytt vurdere spørsmålet om en egen straffutmålingsregel i forbindelse med det pågående arbeidet med en ny straffelov.

I kapittel 8 i proposisjonen foreslår departementet at det presiseres i straffeloven at megling i konfliktråd kan settes som særvilkår for betingede dommer. Erfaringen viser at megling mellom gjerningsperson og offer kan bidra til å motvirke ny kriminalitet og til å fremme gjerningspersonens tilpasning til samfunnet. Megling tilgodeser i de fleste tilfeller også offerets behov. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig å legge til rette for økt bruk av konfliktrådsmegling som særvilkår i betingede dommer. Megling i konfliktråd er særlig egnet som reaksjon på lovbrudd begått av barn og unge mellom 15 og 18 år.

2 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Gjeldende rett

For å kunne straffes må gjerningspersonen ha vært tilregnelig i gjerningsøyeblikket. Var han utilregnelig, skal han frifinnes, uansett hvor alvorlig forbrytelse han har begått; spørsmålet er ikke overlatt til dommerens skjønn.

Den kriminelle lavalder er i Norge 15 år (straffeloven § 46). Personer under 15 år er strafferettslig utilregnelige og kan dermed ikke straffes.

Mindreårige lovbreakere kan som hovedregel heller ikke idømmes noen annen strafferettslig reaksjon. Inndragning kan likevel foretas (straffeloven § 34 første ledd, jf. § 35 første ledd og § 37 første ledd). Unge lovbreakere kan dessuten møte sitt offer til megling i konfliktrådet. Men når krenkeren er under den kriminelle lavalder, behandles saken som en sivil sak; meglingen er ikke en strafferettslig reaksjon.

Foreldrene har hovedansvaret for å sette i verk tiltak overfor barn og unge som begår kriminalitet eller står i faresonen for det.

Hvis foreldrene ikke makter eller ønsker å følge opp dette ansvaret, vil barneverntjenesten etter omstendighetene kunne sette i verk tiltak etter barnevernloven.

2.2 FNs barnekonvensjon

Norge ratifiserte FNs Barnekonvensjon i 1991. Konvensjonen omfatter alle mindreårige, frem til fylte 18 år. Artikkel 3 om at det skal tas hensyn til hva som gavner barnet best, er en viktig føring for alt lovverk og all praksis som angår barn, også når barnet begår kriminalitet. Å unnlate å gripe inn mot barn og unges kriminelle handlinger, fremstår som betenkelig også i relasjon til Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon.

Våren 2000 behandlet FNs komité for barnets rettigheter Norges andre rapport til komiteen (1998). Komiteen hadde blant annet følgende merknad:

«28. Komiteen anerkjenner partens innrømmelse av at voldsbruken i samfunnet er økende, spesielt blant unge, også større barn.

29. Komiteen anbefaler parten å fortsette sine bestrebelser på å bekjempe årsakene til denne voldsbruken og å bekjempe dens omfang.»

Regjeringen vil i nær fremtid fremme forslag for Stortinget om at barnekonvensjonen innarbeides i norsk rett, både ved en inkorporering i menneskerettighetsloven og ved synliggjøring i annet lovverk.

2.3 Rettstilstanden i de øvrige nordiske land

I rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet (se punkt 2.7) er det tatt inn informasjon om rettstilstanden i enkelte andre land. Om de nordiske land står det:

«Alle de nordiske landene har en kriminell lavalder på 15 år. Det har i noen av landene vært forslag om å endre dette uten at det har fått nevneverdig politisk støtte i nasjonalforsamlingene. I en ny rapport utgitt av Nordisk Ministerråd (Ungdomskriminalitet i Norden, Nord 2000:30) går det frem at det er mange felles trekk både i det forebyggende arbeidet mot ungdomskriminalitet og i lovgivningen på området. Det er karakteristisk for alle landene at den strafferettslige, prosessrettslige og sosiale lovgivning bygger på det grunnleggende hensyn at det i saker hvor barn og unge begår kriminalitet, er behov for andre tiltak enn den straffeforfølgning som brukes overfor voksne lovbrutere. Dette innebærer for eksempel at det i alle landene foregår et samarbeid mellom politi, påtalemyndighet og sosiale myndigheter i etterforskningen der barn og unge er involvert. Når personer som er under 15 år begår kriminelle handlinger, vil det være sosialmyndighetenes ansvar å følge opp.

Dersom ungdom (her vil det si gruppen mellom 15 og 21 år) blir dømt for en forbrytelse, benyttes i stor grad andre sanksjoner enn fengselsstraff. I de tilfellene der ungdom idømmes fengselsstraff gjøres mye for å unngå at de skal sone sammen med erfarne kriminelle.»

Den nærmere redegjørelsen i rapporten for utenlandsk rett, dreier seg i hovedsak om tiltak som departementet vil arbeide videre med, og som det ikke vil bli gjort nærmere rede for her.

I arbeidet med proposisjonen har departementet vært i kontakt med justisdepartementene i de øvrige nordiske land. Departementet har ikke mottatt ny informasjon av vesentlig betydning for de lovtiltak som drøftes i denne proposisjonen.

2.4 Overordnede prinsipper

I dette punktet redegjøres det for de overordnede prinsippene som ligger til grunn for proposisjonen og for regjeringens videre arbeid med barne- og ungdomskriminalitet.

Regjeringen ser med bekymring på at enkelte barn under den kriminelle lavalder begår kriminelle handlinger uten at lovbruddene får konsekvenser. Lovbrudd som er begått av barn under 15 år, blir registrert av politiet selv om gjerningspersonen ikke kan straffes. Kriminalstatistikken (fra Statistisk Sentralbyrå) viser at en liten gruppe barn og unge står for en relativt stor andel av de registrerte forbrytelsene. Samtidig viser kriminalstatistikken at antallet siktede mellom 15 og 17 år har steget med 31,4 prosent i perioden 1996 til 2000. Til sammenligning har stigningen vært på 24,6 prosent for befolkningen sett under ett. Økningen i antallet siktede er altså større for de helt unge lovbruterne enn for befolkningen for øvrig.

Over 34 prosent av de siktede for forbrytelser i 2000 var under 21 år. Av disse var fire av fem menn: Over 4 prosent av den samlede mannlige befolkningen i aldersgruppen 15-17 år, og over 5 prosent i aldersgruppen 18-20 år, ble siktet for en eller flere forbrytelser i løpet av 2000. Også mange gutter under den kriminelle lavalder - 2 prosent av 13-åringene og nærmere 4 prosent av 14-åringene - ble tatt for forbrytelser.

Blant de grovere forbrytelser som unge lovbrutere begår, er tyveri, narkotika og skadeverk. I løpet av de tre siste årene har antallet unge som er tatt for

narkotika, steget med 52 prosent. Personer under 21 år utgjør nå mer enn halvparten av de siktede for narkotikabruk.

I følge Justisdepartementets egne tall for 1999-2000 har antall tilbakefallsforbrytere økt. For aldersgruppen 15-18 år har stigningen vært på om lag 30 prosent. For aldersgruppen 18-20 år har antall tilbakefallsforbrytere gått opp med noe over 40 prosent. De fleste er registrert for narkotika- eller voldskriminalitet.

De fleste unge lovovertrедere utvikler seg naturlig til lovlydige samfunnsborgere. Men når barn og unges atferd gir konkrete utslag i vold og gjentatt eller grov kriminalitet, må samfunnet reagere. Tiltak må bygges ut, tilpasses individuelt og være barnefaglig forsvarlig. Selv om det enkelte barn kan oppleve et tiltak som straff, skal ikke formålet være å straffe, men å sikre rehabilitering så langt det mulig.

Regjeringen mener at den kriminelle lavalder på 15 år må ligge fast. Men barn og unge som er på vei inn i kriminalitet, må møtes med en rask reaksjon. Det må også bli et bedre samarbeid mellom ulike instanser for å stanse en mulig kriminell løpebane.

Unge lovbyrtere må få hjelp til å komme seg ut av den negative utvikling som kriminell atferd kan medføre. I tillegg må samfunnet beskyttes mot skadelige opptreden, også fra mindreårige. Samfunnet har krav på beskyttelse mot kriminalitet, samtidig som den enkelte mindreårige lovbyrter må få sitt beste ivaretatt gjennom adekvat hjelp til rehabilitering.

Oppfølging av den enkelte unge lovbyrter og kriminelle ungdomsgjenger står derfor sentralt i arbeidet med å bekjempe vold og kriminalitet blant barn og unge. Fokus må rettes både mot generelle primærforebyggende tiltak og mot individuelle tiltak, med særlig vekt på gruppen under 15 år, men også mot ungdom mellom 15 og 18 år.

Det tverrdepartementale samarbeidet som har pågått i de senere år, har vist at forslag om tiltak overfor mindreårige som begår alvorlige og/eller gjentatte lovbrudd, reiser mange kriminalpolitiske dilemmaer. Praksis har vist at de samme problemstillingene gjør seg gjeldende på lokalt nivå. Barn og unge som befinner seg i en risikosone for å utvikle lovstridig atferd, risikerer å bli kasteballer i sitt lokalmiljø mellom politi, barnevern, rusomsorg, helsevesen og skolesystemet. Politiets rolle i det forebyggende arbeidet og i arbeidet med å følge opp barn og unge er svært viktig, men ikke tydelig nok avgrenset i forhold til det ansvar som hviler på andre instanser. Samarbeidet er også preget av store lokale ulikheter.

Det er behov for både å styrke den forebyggende innsatsen og for å sikre en klar ansvars plassering mellom de ulike instanser som møter mindreåriges lovbrudd. Regjeringen vil sikre et forpliktende grunnlag for samarbeid mellom rettshåndhevere, hjelpeapparat, foreldre og den unge selv. Hensikten er at alle unge lovbyrtere skal oppleve en reaksjon på sine lovbrudd som bidrar til en ansvarliggjøring av den unge selv og som derved gir mulighet for en mer positiv utvikling.

Regjeringen vil også arbeide for at offentlige etater og relevante organisasjoner samordner sin innsats og blir utstyrt med nødvendige virkemidler, for å bidra til positive oppvekstforhold for barn og unge. Utgangspunktet for tiltak rettet mot barn i en risikosituasjon er kommunenes ansvar for et godt opp-

vekstmiljø, primærforebyggende tiltak og individuelt forebyggende tiltak for utsatte barn og deres familier.

Regjeringen er av den oppfatning at foreldre kan motiveres, støttes og hjelpes til større forståelse og innsats overfor barn som står i fare for eller allerede har utviklet en lovstridig atferd. En rekke tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet som allerede eksisterer i dag vil kunne gjennomføres med foreldrenes samtykke, dersom forholdene legges bedre til rette.

For eksempel kan ulike tiltak som allerede er satt i verk for ungdom over den kriminelle lavalder, prøves ut også for barn under 15 år dersom det skjer i samarbeid med foreldrene. Dette gjelder blant annet ungdomskontrakter og utvidet bruk av megling. Begge tiltakene har et element av «å gjøre opp for seg» i sin målsetting. Derved får den mindreårige en mulighet til å legge lovstridig atferd bak seg. Disse mulighetene kan antakelig utnyttas i større grad enn i dag. Den faktiske konsekvens av at slike tiltak ikke benyttes, kan være at mange «lærer» at lovbrudd aksepteres før 15 års alder.

Også bruken av spesielle læringsprogrammer for unge lovbrytere prøves ut og kan iverksettes for barn under 15 år dersom foreldrene samtykker. Det samme gjelder tilbud om behandling som retter seg direkte mot voldsatferd.

Samarbeidet med de unge lovbyrternes foreldre videreutvikles gjennom forslagene i denne proposisjonen. Dette gjenspeiles både i forslaget om å lovfeste en plikt for foreldrene til å møte til samtale hos politiet, og i forslaget om oppholdsforbud.

Bedre og mer differensierte institusjoner, styrking av hjemmebasert behandling og målrettet oppfølging av den enkelte ungdom med lovstridig atferd, er alle nødvendige tiltak som bør utvikles videre både i kvalitet og omfang. Slike tiltak kan gjennomføres enten i samarbeid med foreldrene eller med tvang. Det vises i den sammenheng til stortingsmelding om oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge og stortingsmelding om barne- og ungdomsvern, som Barne- og familiedepartementet fremmer for Stortinget sommeren 2002.

2.5 Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet

St.meld. nr. 17 (1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet ble fremmet 10. desember 1999. Bakgrunnen for meldingen var et anmodningsvedtak fra Stortinget 18. mai 1999. Meldingen ble behandlet av Stortinget 13. juni 2000, jf. Innst. S. nr. 215 (1999-2000) fra Familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen. Stortinget sluttet seg til forslagene i innstillingen. Handlingsplanen bygger på det syn at bekjempelsen av kriminalitet blant barn og unge må ha sitt grunnlag både i justispolitikken og i barne- og ungdomspolitikken.

2.6 NOU 2000:12 Barnevernet i Norge

Det såkalte Befring-utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 1999, for å vurdere hvordan barnevernet i Norge fungerer og om det er behov for endringer. Utvalget avga sin utredning 2. mai 2000, jf. NOU 2000:12 Barnevernet i Norge. Utredningen følges opp med den stortingsmelding om barne-

og ungdomsvernet, som Barne- og familiedepartementet fremmer for Stortinget sommeren 2002.

2.7 Arbeidsgruppe om barne- og ungdomskriminalitet

Som en viktig del av oppfølgingen av handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet, satte justisministeren og barne- og familieministeren høsten 2000 ned en interdepartemental arbeidsgruppe, sammensatt av representanter fra Justisdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kirke-, undervisning- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet, for å vurdere og komme med forslag til hvordan samfunnets møte med unge lovbryttere (under 15 år) kan styrkes og videreutvikles, slik at utvikling av en kriminell atferd kan forebygges.

Arbeidsgruppen fikk også i oppdrag å vurdere tiltak som gjelder ungdom opp til 18 år, samt tiltak som bare er aktuelle for gruppen mellom 15 og 18 år.

Arbeidsgruppen avga sin rapport 28. juni 2001.

2.8 Budsjettinnst. S. nr. 4 (2001-2002)

I Budsjettinnst. S. nr. 4 (2001-2002) fra justiskomiteen uttalte justiskomiteen følgende:

« K o m i t e e n har med bekymring sett hvordan enkelte barn og unge under den kriminelle lavalder kan begå kriminelle handlinger uten at samfunnet følger dem godt nok opp. Sammen med foreldre/foresatte har samfunnet en viktig oppgave i å stanse en uheldig utvikling og å forebygge lovbrudd. Offentlige organer må samordne innsatsen og bli utstyrt med virkemidler for å bidra til positive oppvekstforhold for barn og unge, samt forhindre ny kriminalitet. Politiet bør tildeles en rolle i oppfølging av kriminalitet begått av barn og unge. Rettssikkerhetskravene for dem over den kriminelle lavalder skal også gjelde for dem under den kriminelle lavalder. K o m i t e e n viser til de initiativ som ble tatt under regjeringen Stoltenberg når det gjelder bekjempelse av barne- og ungdomskriminalitet, og ber om at Regjeringen følger opp dette viktige arbeidet.»

2.9 Utvalget av lovtiltak i proposisjonen

Arbeidsgruppens rapport (jf. punkt 2.7) ble sendt på høring 12. juli 2001 sammen med et høringsbrev undertegnet av den daværende justisministeren og barne- og familieministeren i fellesskap. Justisdepartementet fremmer i *denne proposisjonen* et utvalg av forslagene fra arbeidsgruppens rapport og fra høringsbrevet. Høringen viste at flere av forslagene var kontroversielle. I tillegg reiste flere av forslagene problemstillinger som krever en bredere kriminalpolitisk gjennomgåelse. Særlig gjelder det for spørsmål knyttet til rettssikkerhet, reaksjonenes konkrete innhold og plasseringen av ansvaret for gjennomføringen av reaksjonene, samt ansvaret for oppfølgingen av den enkelte ungdom.

Forslag som reiser grunnleggende etiske, kriminalpolitiske og barnepolitiske spørsmål vil bli gjenstand for videre utredning og avklaring, etter vurderinger i samarbeid med andre departementer, i særlig grad Barne- og familie-

departementet. Justisdepartementet har derfor valgt ikke å fremme de forslagene som er mest berørt av disse sentrale problemstillingene i denne omgang.

Endringsforslagene i denne proposisjonen hører i sin helhet under Justisdepartementets ansvarsområdet. Det blir foreslått endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Endringene har som hovedformål å gi politiet et bedre grunnlag for å følge opp lovbrudd som er begått av barn og unge. Begrunnelsen for å fremme disse forslagene allerede nå, er at disse tiltakene kan settes i gang raskt og uavhengig av det videre arbeidet med sentrale problemstillinger innenfor barne- og ungdomskriminaliteten.

Som et ledd i oppfølgingen av St.meld nr. 17 (1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet tar Regjeringen sikte på å komme tilbake overfor Stortinget våren 2003 om de mer grunnleggende kriminal- og barnepolitiske spørsmålene som barne- og ungdomskriminaliteten reiser. I den forbindelse vil sentrale spørsmål fra rapporten om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet 2001 utredes videre og avklares.

2.10 Høringen

Rapporten fra arbeidsgruppen ble sendt på høring 12. juli 2001 med høringsfrist 1. november 2001 til følgende adressater:

- Departementene
- Fylkeskommunene
- Fylkeslegene
- Fylkesmennene
- Fylkesnemndene for sosiale saker
- Kommunene
- Akademikerne
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Amnesty International (norsk avdeling)
- Antirasistisk senter
- Childwatch International - UiO
- Barneombudet
- Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge
- Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge
- Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet
- Barnevernjuridisk forum
- Barnevernsinstitusjonenes samarbeidsforum
- Bergen forsvarerforening
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- Den Rettsmedisinske Kommisjon
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
- Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
- Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
- Forsvarergruppen av 1977
- Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon
- Høgskolen i Agder
- Høgskolen i Alta

- Høgskolen i Bodø
- Høgskolen i Finnmark
- Høgskolen i Harstad
- Høgskolen i Lillehammer
- Høgskolen i Oslo
- Høgskolen i Sogn og Fjordane
- Høgskolen i Stavanger
- Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Høgskolen i Telemark
- Institutt for menneskerettigheter
- Juridisk rådgivning for kvinner - JURK
- Juss-Buss
- Jussformidlingen i Bergen
- Juss Hjelpa i Nord-Norge
- Kommunenes Sentralforbund
- Konfliktrådene
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter
- Kriminalpolitisentralen
- Landsforeningen for barnevernbarn
- Landsforeningen for Rettferd for taperne
- Landsforeningen for voldsofre
- Landsforeningen Ungdom og fritid
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
- Lærerforbundet
- Norges fengselstjenestemannsforbund
- Norges kvinne- og familieforbund
- Norges Lensmannslag
- Norges Røde Kors
- Norske Kvinnelige Juristers Forening
- Norsk Barnevernsamband
- Norsk forening for kriminalreform - KROM
- Norsk fosterhjemsforening
- Norsk helse- og sosiallederlag
- Norsk Kommuneforbund
- Norsk Krisesenterforbund
- Norsk Lærerlag
- Norsk organisasjon for asylsøkere
- Norsk Psykologforening
- Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
- Politidistriktene
- Politiembetsmennesenes Landsforening
- Politiets fellesforbund
- Politiets overvåkingstjeneste
- Regjeringsadvokaten
- Rettspolitisk forening
- Redd Barna
- Ressurssenter for Pakistanske Barn
- Riksadvokaten
- Rådet for funksjonshemmede
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

- Senter mot etnisk diskriminering
- Sivilombudsmannen
- Statens ungdoms- og adopsjonskontor
- Statistisk sentralbyrå
- Statsadvokatene
- UNICEF-komiteen i Norge
- Utdanningskontorene,
- Utlendingsdirektoratet
- Voksne for Barn
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har avgitt høringsuttalelse:

- Finansdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Akershus fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune
- Telemark fylkeskommune
- Rogaland fylkeskommune
- Fylkeslegen i Akershus
- Fylkeslegen i Aust-Agder
- Fylkeslegen i Buskerud
- Fylkeslegen i Nordland
- Fylkeslegen i Oslo
- Fylkesmannen, fylkeslegen og Statens Utdanningskontor i Hordaland
- Fylkesmannen i Aust-Agder
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Vest-Agder
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Østfold
- Fylkesnemnda for sosiale saker, Buskerud/Vestfold
- Fylkesbarnevernet i Telemark
- Alta kommune
- Asker kommune
- Askøy kommune
- Bergen kommune
- Drammen kommune
- Eigersund kommune
- Fredrikstad kommune
- Fauske kommune
- Fræna kommune
- Halsa kommune
- Haugesund kommune
- Karmøy kommune
- Kristiansand kommune
- Malvik kommune
- Meland kommune
- Namdalseid kommune

- Nedre Eiker kommune
- Nittedal kommune
- Oslo kommune
- Roan kommune
- Råde kommune
- Sarpsborg kommune
- Skien kommune
- Skiptvedt kommune
- Stavanger kommune
- Trondheim kommune
- Trysil kommune
- Vennesla kommune
- Ålesund kommune
- Aksjonsgruppen - barns rett til samvær m/foreldre/besteforeldre
- Barneombudet
- Barnevernkonsulentene på politistasjonene i Oslo
- Barnevernstjenesten i Sandnes kommune
- Borgarting lagmannsrett
- Den Norske Advokatforening
- Det Kriminalitetsforebyggende Råd (KRÅD)
- Fellesorg. for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)
- Forum for forebyggende arbeid i Ski kommune
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Institutt for Klinisk Sexologi og Terapi (IKST)
- Konfliktrådet i Asker og Bærum
- Konfliktrådet i Hedmark
- Konfliktrådene i Nordland og Troms
- Konfliktrådet i Oppland
- Konfliktrådene i Oslo
- Konfliktrådene i Region Sør
- Konfliktrådene i Region Vest
- Konfliktrådet på Romerike
- Konfliktrådet i Sør-Rogaland
- Kommunenes Sentralforbund (KS)
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
- Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjon (LNU)
- Lærerforbundet
- Norges idrettsforbund og Olympiske komite
- Norges Røde Kors
- Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
- Norsk forening for Kriminalreform - KROM
- Norsk Fosterhjemsforening
- Norsk Lærerlag
- Norsk Psykologforening
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring - NOVA
- Organisasjonen Voksne for Barn
- Politiets fellesforbund
- Redd Barna
- Ressurssenter for pakistanske barn

- Riksadvokaten
- Politidirektoratet
- Asker og Bærum politidistrikt
- Bergen politidistrikt
- Follo politidistrikt
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Hamar politidistrikt
- Notodden politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Skien politidistrikt
- Stavanger politidistrikt
- Telemark politidistrikt
- Troms politidistrikt
- Fron lensmannskontor
- Sandnes politistasjon
- Sogndal politistasjon
- Senter mot etnisk diskriminering
- Sivilombudsmannen
- Statens Utdanningskontor i Hedmark
- Statens Utdanningskontor i Nordland
- Statens Utdanningskontor i Telemark
- Statistisk sentralbyrå
- Universitetet i Bergen
- Utlendingsdirektoratet
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser uttalte at de ikke hadde merknader:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Regjeringsadvokaten
- Høyesterett
- Høgskolen i Bodø
- Politiets overvåkningstjeneste
- Statens råd for funksjonshemmede

Få høringsinstanser har uttalt seg om alle forslagene. Gjennomgåelsen av høringsuttalelsene viser generelt en positiv oppslutning om den del av forslagene som nå fremmes. Departementet kommer nærmere inn på høringsinstansenes syn ved behandlingen av de enkelte spørsmål.

Flere av høringsinstansene, deriblant riksadvokaten og barneombudet, har hatt sterke synspunkter på de mer grunnleggende reformspørsmålene knyttet til barns lovbrudd. Disse synspunktene vil det bli tatt hensyn til i Regjeringens videre arbeid med barne- og ungdomskriminalitet.

3 Etterforskning av lovbrudd begått av barn under 15 år

3.1 Politiets etterforskningsplikt

3.1.1 Gjeldende rett

Som hovedregel har politiet plikt til å etterforske straffbare handlinger. Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. Etter straffeloven § 77 er straffbare handlinger «offentlig Paatale undergivet, med mindre noget modsat er bestemt».

Barn og unge under 15 år kan ikke straffes, jf. straffeloven § 46. For å avklare om det dreier seg om et lovbrudd som forfølges av det offentlige, vil politiet likevel ofte måtte etterforske saken selv om det senere skulle vise seg at lovbrøyteren var under 15 år. Men når det er klart at et lovbrudd er begått av en person under den kriminelle lavalder, har ikke politiet lenger *plikt* til å etterforske saken videre, for eksempel for å kartlegge omfanget av det straffbare forhold eller om de øvrige straffbarhetsvilkår er oppfylt. Derimot har politiet *rett* til å fortsette etterforskningen også i slike tilfeller: Har et barn som ikke er fylt 15 år, forøvet en ellers straffbar handling, kan det foretas så vel rettslig som utenrettslig etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224 tredje ledd og påtaleinstruksen § 7-4 annet ledd.

En viktig begrensningsfaktor i praksis er at politiet ikke har kapasitet til å etterforske alle lovbrudd som det blir kjent med gjennom anmeldelse eller på annen måte - politiet må prioritere. I påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd er riksadvokaten gitt en uttrykkelig hjemmel til å gi direktiver om prioriteringen av straffesaker. Generelle retningslinjer om hvilke saker som skal gis prioritet er trukket opp av riksadvokaten i rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, se senest rundskriv 4. januar 2002 (nr. 1/2002).

Barne- og ungdomskriminalitet er ikke omfattet av riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer (rundskrivet s. 11 og 12). Rundskrivet gir imidlertid anvisning på at disse sakene skal vies særlig oppmerksomhet innenfor de regionale og lokale prioriteringer som statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til (rundskrivet s. 12 og 13). Riksadvokaten viser til at de sentralt prioriterte områdene er få og at det derfor vil være et betydelig rom for slike regionale og lokale prioriteringer, som må ta sikte på en målrettet og effektiv kriminalitetsbekjempelse som er tilpasset de lokale behov.

3.1.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at straffeprosessloven § 224 tredje ledd endres slik at politiet får plikt til å etterforske lovbrudd som er begått av personer under den kriminelle lavalder, på lik linje med andre lovbrudd (rapporten s. 68-69). Arbeidsgruppen begrunner forslaget slik:

«En av politiets viktigste oppgaver er å klarlegge fakta for å avgjøre om det foreligger et straffbart forhold eller ikke. I straffeprosessloven og påtaleinstruksen er det bygget opp et detaljert regelverk for etterforskningen for å sikre den enkeltes rettssikkerhet og at politiet har midler til å etterforske effektivt. At lovbrudd etterforskes og oppklares, har i seg selv en viktig allmenpreventiv og individualpreventiv virkning. Samfunnet har en interesse i at alle lovbrudd, også der ingen personer av ulike årsaker kan straffes, blir etterforsket og oppklart. Gjerningspersonen får på den måten en beskjed om at samfunnet tar saken alvorlig.»

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidsgruppens forslag fikk massiv støtte under høringen. Høringsinstansene viser i stor grad til den samme begrunnelsen som i rapporten fra arbeidsgruppen.

For eksempel uttaler *barneombudet*:

«Etterforskning gir et viktig signal om at samfunnet ikke aksepterer den lovstridige handlingen.

Barneombudet støtter de foreslåtte lov- og instruksjonsendringer som pålegger etterforskning også for lovbrudd begått av barn under den kriminelle lavalder.»

Norsk psykologforening mener at alt som kan understreke alvoret i saken, vil være av betydning for å stoppe en antisosial utvikling hos barnet.

Ressurssenter for pakistanske barn mener at det er viktig at politiet reagerer raskt og effektivt på lovbrudd begått av barn under 15 år. Senterets erfaring er at ungdom med minoritetsbakgrunn er svært bevisst 15-årsregelen, og at mange har liten respekt for politiet og samfunnets normer.

Riksadvokaten er enig i at etterforskning bør foretas uavhengig av den mulige lovbyters alder.

Enkelte høringsinstanser begrunner den utvidede etterforskningsplikten med andre hensyn enn dem som er fremhevet i arbeidsgruppens rapport.

Konfliktrådene i Nordland og Troms anfører at tiltaket vil styrke barnas rettssikkerhet, fordi en etterforskning vil kunne bringe klarhet i urettmessige beskyldninger.

Politidirektoratet peker på at en etterforskningsplikt vil bidra til større likebehandling:

«Politidirektoratet er enig i en endring i straffeprosessloven § 224 tredje ledd fra et *kantil* et *skan* når det gjelder etterforskning av lovbrudd begått av unge under 15 år. Dette kan bidra til en mer ensartet praksis.»

Bergen politidistrikter er enig i dette synspunktet og uttaler:

«I vårt politidistrikt er forebyggende arbeid et prioritert område. Også i de tilfeller gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder. Lovfesting vedrørende etterforskning av alle saker vil kunne bidra til å høyne ståsted og viktighet av det forebyggende politiarbeid. Alt som er lovhjemlet kan gjøre arbeidet lettere og det kan bli lettere å få gjennomslag. De som har gjort noe straffbart vil ved en lovhjemling bli likt behandlet i alle politidistrikt.»

Noen få høringsinstanser er skeptiske til forslaget fra arbeidsgruppen.

Norsk forening for kriminalreform (KROM) er negativ til forslaget om at politiet skal etterforske lovbrudd som er begått av barn under den kriminelle lavalder. Foreningen anfører at dersom politiet anser slik etterforskning for hensiktsmessig og det er midler tilgjengelig, er det allerede i dag mulighet for slik etterforskning.

Asker og Bærum politidistrikt er skeptisk til at politiet skal få en ytterligere arbeidsbelastning og mener at de økonomiske og administrative konsekvensene må utredes nærmere. Også *Notodden politidistrikt*, *Fræna kommune* og enkelte andre høringsinstanser har innvendinger mot å legge føringer på politiets bruk av sine ressurser.

3.1.4 Departementets syn

Departementet er enig med arbeidsgruppen og flertallet av høringsinstansene i at den antatte gjerningspersonens alder ikke uten videre bør være avgjørende for om politiet skal ha plikt til å etterforske et lovbrudd eller ikke. Unge lovbyggere får gjennom politiets etterforskning av saken beskjed om at samfunnet tar lovbruddet alvorlig. At lovbrudd etterforskes og oppklares, har i seg selv en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Samfunnet har dermed en interesse i at alle lovbrudd som ikke er bagatellmessige, blir etterforsket og oppklart og at omfanget av lovbruddet blir brakt på det rene. Hensynet til den fornærmede peker i samme retning.

Hvis saken ikke etterforskes og oppklares, vil barnets foreldre ikke alltid bli kjent med lovbruddet. Dermed vil de ikke kunne følge opp lovbruddet overfor barnet.

Når barn og unge begår kriminalitet, kan også barneverntjenesten etter omstendighetene beslutte at det skal settes i verk tiltak. Dersom barnet og foreldrene ikke samtykker i tiltaket, kan fylkesnemnda på nærmere vilkår beslutte tvangstiltak overfor barn som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet, jf. barnevernloven §§ 4-24 til 4-26. Barnevernet må i tilfelle kunne dokumentere de faktiske forhold som ligger til grunn for inngrepet.

Barnevernet har ingen egen etterforskningskompetanse og er ofte avhengig av den informasjonen som politiet kan skaffe. På den måten vil en etterforskningsplikt for politiet i saker hvor lovbyggeren er under den kriminelle lavalder, legge forholdene bedre til rette for at barneverntjenesten kan vurdere om vilkårene for å sette i verk tiltak er oppfylt. Departementet legger stor vekt på dette hensynet.

På dette området er det viktig å sikre en god sammenheng mellom de ulike regelsettene og å tette huller i regelverket. Det er uheldig om tiltak som er til beste for barnet og for samfunnet, ikke blir satt i gang fordi etterforskningsorganet - politiet - ikke kan iverksette tiltak mot barnet, mens barnevernet - som har kompetanse til å sette i verk slike tiltak - likevel ikke kan gjøre det fordi det ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere de faktiske forhold. En etterforskningsplikt kan være den nødvendige bro mellom de to etatenes ansvarsområder.

Det kan innvendes mot en etterforskningsplikt at den lett kan virke som et slag i luften og i verste fall virke mot sin hensikt. Strafferettsapparatet kan ikke

straffe barn under den kriminelle lavalder eller fastsette andre strafferettslige reaksjoner.

I en del tilfeller vil imidlertid barnets foreldre kunne sette i verk de nødvendige tiltak når de først er kjent med lovbruddet. Og hvis foreldrene ikke makter eller ikke ønsker å reagere adekvat overfor barnet, vil barnevernet ofte kunne gripe inn - i alle fall hvis lovbruddet ikke er bagatellmessig eller det gjelder gjentatt kriminalitet.

Spørsmålet om hvilke tiltak som bør kunne settes i verk overfor lovbrøyttere under den kriminelle lavalder står sentralt. Dette viktige spørsmålet vil Justisdepartementet som nevnt arbeide videre med, i samarbeid med blant annet Barne- og familiedepartementet.

Departementet er også opptatt av at en regel om etterforskningsplikt i saker med barn under 15 år, ikke skal medføre en uheldig bruk av politiets ressurser.

Når politiet ikke etterforsker alle lovbrudd som er begått av personer som er fylt 15 år, ville det være lite hensiktsmessig om det skulle ha plikt til å etterforske alle lovbrudd som er begått av unge lovbrøyttere - uavhengig av lovbruddets art og alvorlighet. Det må legges til grunn de samme prinsipper for politiets etterforskningsplikt, uavhengig av om saken gjelder et barn over eller under 15 år. Hovedregelen om at politiet bare har plikt til å etterforske «dersom det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige», jf. straffeprosessloven § 224 første ledd, bør gjelde også der lovbrøytteren er under 15 år. Saker med unge lovbrøyttere bør også kunne henlegges etter de alminnelige prinsipper om dette.

Men det er ikke gitt at grensene for etterforskningsplikten skal trekkes likt når lovbrøytteren er over og under 15 år. Selv om et lovbrudd isolert sett er bagatellmessig, kan det være viktig å reagere overfor unge lovbrøyttere for å hindre en videre kriminell løpebane. Av samme grunn kan det være behov for å etterforske forholdet selv om det ikke foreligger påtalebegjæring fra den fornærmede.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at straffeprosessloven § 224 endres slik at politiet får plikt til å etterforske saker selv om den mistenkte er under 15 år. Men etter departementets syn bør riksadvokaten gis kompetanse til å gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensningene iplikten. Riksadvokaten kan gi mer detaljerte retningslinjer enn det som egner seg i en lovtekst. Dermed vil etterforskningsplikten i større grad kunne tilpasses behovet for å etterforske sakene på den ene siden og hensynet til politiets ressursutnyttelse på den andre. En slik ordning vil dessuten gjøre det enklere og raskere å endre prioriteringene hvis det skulle være behov for det.

Etter departementets syn bør etterforskningsplikten ikke gjelde for de aller yngste lovbrøytterne. Er lovbrøytteren svært ung, vil saken ofte ikke egne seg like godt for politietterforskning. Politiet vil uansett ha adgang til å etterforske saken med hjemmel i den gjeldende § 224 tredje ledd, som departementet foreslår videreført for barn under 12 år. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at etterforskningsplikten begrenses til å gjelde i saker med barn og unge mellom 12 og 15 år.

3.1.5 Etterforskningsplikt overfor andre utilregnelige

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse foreslått at etterforskningsplikten også skal gjelde der den antatte gjerningspersonen på handlingstidspunktet var psykotisk, bevisstløs eller psykisk utviklingshemmet i høy grad (straffeloven § 44) og ikke bare der utilregneligheten skyldes lav alder.

Departementet er av den oppfatning at forslaget fra riksadvokaten isolert sett har gode grunner for seg. Også i saker der utilregneligheten skyldes annet enn alder, vil det kunne være behov for nærmere etterforskning. Riksadvokaten har i sitt rundskriv om utilregnelighetsregler og særreaksjoner (nr. 4/2001) lagt vekt på at politiet skal ta et ansvar for å legge til rette for saker om tvangsinnleggelse av utilregnelige lovbrøyttere. For å kunne vurdere om en person bør tvangsinnlegges, vil det være en fordel om det gjennom etterforskning bringes på det rene hva vedkommende faktisk har gjort.

Likevel mener departementet at en slik lovendring ikke bør foretas nå.

Særreaksjonsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2002, innebærer at de utilregnelige lovbrøytterne skal bli tatt hånd om på en måte som både tar hensyn til deres særlige behov og til samfunnets behov for trygghet. De psykotiske kan dømmes til særreaksjonen overføring til tvungent psykisk helsevern, mens de høygradig psykisk utviklingshemmede kan få særreaksjonen tvungen omsorg. Et vilkår for å idømme disse særreaksjonene er at den utilregnelige har begått en forbrytelse mot andres liv, helse eller frihet. Utilregnelige lovbrøyttere som ikke er farlige, men plagsomme, kan ikke ilegges særreaksjon.

Før 1. januar 2002 kunne utilregnelige lovbrøyttere på nærmere vilkår idømmes sikring, og sikring kunne i prinsippet idømmes for ethvert lovbrudd. I praksis var det særlig alvorlige forbrytelser mot andres liv, helse og frihet som kunne resultere i sikring. Men sikring ble også i noen få tilfeller idømt for blant annet vinningsforbrytelser. Slik sikringsreglene ble praktisert, er likevel ikke forskjellen fra gjeldende rett særlig stor.

Stortinget vedtok 11. juni 2001 å be regjeringen vurdere å endre straffeloven slik at utilregnelige lovbrøyttere som begår klart samfunnsskadelig kriminalitet, i større grad enn i dag skal kunne idømmes tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg (anmodningsvedtak nr. 529 (2000-2001)). Justisdepartementet har tidligere opplyst overfor Stortinget at det før en eventuelt vurderer å endre straffeloven § 39 nr. 1 vil se nærmere på spørsmålet om lov om psykisk helsevern er bedre egnet til å regulere situasjonen når utilregnelige lovbrøyttere begår klart samfunnsskadelig - men ikke farlig - kriminalitet (jf. St.meld. nr. 4 (2001/2002) s. 33).

Spørsmålet om hvorvidt utvidede reaksjoner overfor utilregnelige lovbrøyttere skal skje innenfor rammen av helselovgivningen eller ved at reglene om særreaksjoner utvides, er for tiden til vurdering i Justisdepartementet og Helsedepartementet. Justisdepartementet følger videre nøye med på hvordan bestemmelsene om særreaksjoner for utilregnelige fungerer i praksis.

På det nåværende tidspunkt mener departementet derfor at det kan være uheldig å innføre en etterforskningsplikt for lovbrudd som er begått av den aktuelle gruppen lovbrøyttere. De ulike tiltak som kan tenkes iverksatt, bør vurderes samlet. Departementet vil derfor komme tilbake til denne siden av etterforskningsplikten på et senere tidspunkt.

3.2 Etterforskningen som grunnlag for saksbehandlingen i andre etater

3.2.1 Gjeldende rett

Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie opplysninger for å avgjøre påtalespørsmålet, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a. Dessuten skal etterforskningen tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straff og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av annen reaksjon, jf. bokstav b. I bokstav c er det presisert at formålet med etterforskningen også kan være å skaffe opplysninger av betydning for fullbyrding av straff og andre reaksjoner.

Når etterforskning settes i gang mot barn under 18 år og saken ikke er av bagatellmessig art, skal politiet straks underrette barneverntjenesten, jf. straffeprosessloven § 232 a første ledd og påtaleinstruksen § 5-1. Den tidligere barnevernloven hadde en tilsvarende bestemmelse (§ 60) om at barnevernet som hovedregel skulle varsles ved etterforskning mot barn under 18 år. Ved vedtagelsen av den nåværende barnevernloven i 1992 ble denne bestemmelsen med enkelte endringer overført til straffeprosessloven som ny § 232 a, se Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) om lov om barneverntjenester s. 65-66 og s. 122.

Den tidligere barnevernloven hadde også en bestemmelse (§ 57) om overføring av saker til helse- og sosialstyret når den siktede var mellom 15 og 18 år. Denne bestemmelsen ble opphevet ved den nye barnevernloven. Gjeninnføringen av en bestemmelse om overføring til barnevernet, nå som et tiltak i saker med barn under 15 år, er drøftet i punkt 3.3 i proposisjonen her.

Etter barnevernloven § 6-4 annet ledd skal politiet av eget tiltak eller etter pålegg fra barnevernet i visse tilfeller gi nærmere opplysninger om en sak til barneverntjenesten. Opplysningsplikten i § 6-4 annet ledd gjelder kun de alvorligste sakene, der det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller vedvarende alvorlige atferdsvansker. Bestemmelsen gjelder retten og plikten til å gi videre opplysninger som politiet allerede har. Den etablerer ingen plikt til å etterforske for å skaffe opplysningene.

3.2.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppens forslag til endring av straffeprosessloven § 224 (om etterforskningsplikt), jf. punkt 3.1, vil føre til at mange saker blir etterforsket, selv om saken påtalemessig ikke kan avsluttes med at det tas ut tiltale. I tillegg til de gunstige virkningene etterforskningen har i seg selv, vil den kunne forenkle en eventuell videre behandling av saken i andre etater.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn et nytt fjerde ledd i straffeprosessloven § 226, om at etterforskningen i politiet skal kunne tjene som grunnlag for behandlingen av spørsmål om tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 (rapporten s. 69-70). Arbeidsgruppen begrunner forslaget slik:

«Barnevernet verken har eller skal ha formell eller reell etterforskningskompetanse. Det er det politiet som har og skal ha. Ved bruk av tvangstiltak etter § 4-24 er det påkrevet med dokumentasjon av de faktiske forhold. Det kan ikke utelukkes at bestemmelsen i visse tilfeller ikke blir brukt fordi barnevernet ikke er i stand til å godtgjøre at barnet har begått straffbare forhold. I saker der det er snakk om alvorlig eller gjentatt kriminalitet fra en person under 15 år, kan politiets etterfors-

kning tjene som forberedelse for barneverntjenesten i en eventuell sak om tvangsplassering. I forarbeidene til barnevernloven sies det at alvorlig kriminalitet i første rekke er de tilfellene der det foreligger volds- eller sedelighetsforbrytelse av alvorlig karakter. Med begrepet 'gjentatt kriminalitet' er det særlig tenkt på situasjoner der ungdommen har gjort seg skyldig i serier av hærverk eller tyveri, se Ot.prp. nr. 44 (1991-92).»

Arbeidsgruppen presiserer at det fremdeles må være barnevernet som avgjør om en sak skal fremmes for fylkesnemnda. Politiets etterforskning vil imidlertid gi barnevernet et bedre grunnlag for å vurdere om det skal fremmes sak for fylkesnemnda etter § 4-24. Og dersom saken fremmes, vil den kunne opplyses bedre under nemndas behandling.

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene er positive til at etterforskningen kan danne grunnlag for saksbehandlingen i andre etater.

For eksempel støtter *Sosial- og helsedepartementet* forslaget til endring i straffeprosessloven § 224 tredje ledd (etterforskningsplikt). Departementet viser til at etterforskningen kan gi et godt grunnlag for videre oppfølging av unge lovovertredere. På denne bakgrunnen gir departementet sin tilslutning til arbeidsgruppens forslag om at etterforskningen skal kunne tjene som grunnlag for behandlingen av saken i andre etater.

Hordaland fylkeskommune uttaler:

«Etterforskningen gir bedre grunnlag for saksbehandlingen i andre etater. Politiets særlige evne og kompetanse til å klarlegge faktiske forhold kan være til stor hjelp for barnevernsmyndighetene i deres vurdering av om det er grunnlag for vedtak etter barnevernloven § 4-24 (gjentatt eller alvorlig kriminalitet)...»

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) uttaler:

«KRÅD stiller seg positiv til forslaget om å lovfeste etterforskning også av lovbrudd som kan være begått av barn under 15 år. Dette kan være fornuftig og hensiktsmessig for å synliggjøre alvoret i den kriminelle handlingen, for å sikre bevis for at vedkommende har gjort noe galt og dermed unngå mistenkeliggjøring. Det er likevel ikke tilstrekkelig, dersom andre tiltak ikke settes inn. Blir etterforskningen stående alene, får etterforskningen ingen konsekvenser for lovbryteren og poenget faller bort. Vi ser derfor positivt på forslaget til ny strpl. § 226, om at etterforskningen kan danne grunnlag for barnevernet i saker om tvangsplassering.»

Riksadvokaten er enig i at etterforskningen bør kunne danne grunnlag for behandlingen i andre organer enn domstolene, for eksempel fylkesnemnda for sosiale saker. Han påpeker imidlertid at arbeidsgruppens forslag om å begrense adgangen til saker om tvangsplassering synes ubegrunnet. I tillegg presiserer riksadvokaten at spørsmålet om når og i hvilken utstrekning etterforskningsmaterialet kan overlates til barneverntjenesten, bør klargjøres ved en nærmere gjennomgåelse av taushetspliktreglene.

De instanser som har uttalt seg negativt til forslaget, begrunner dette med behovet for å skille klart mellom påtalemyndighetens og barneverntjenestens virksomhet og med hensynet til politiets ressursituasjon.

Sarpsborg kommune uttaler:

«Det er nødvendig at det skilles klart mellom tiltak fra påtalemyndigheten og tiltak fra barneverntjenesten. Dersom det er nødvendig med tvangsplassering utenfor hjemmet, er det barneverntjenesten som må ta denne beslutningen og deretter be om dokumentasjon fra påtalemyndigheten. Lovgiver må være varsom med å innføre endringer som kan medføre uklarheter mellom de ulike tiltakene. I følge Lov om barneverntjenester § 6-4 foreligger det allerede en opplysningsplikt til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker jfr. § 4-24.»

Asker og Bærum politidistrikt mener at det ikke vil være riktig at politiet skal fremstå som et saksforberedende organ for barnevernet for å innhente den informasjonen som barnevernet trenger for å fatte vedtak.

Politiets fellesforbund uttaler:

«En trygg og god etterforskning, som saksunderlag for tiltak eller andre etaters arbeid, vil være en ressursmessig belastning for politiet. Denne er ikke godt nok beskrevet. Ettersom politiet for tiden arbeider med omorganisering og nødvendig forbedring av straffesakskjeden, risikerer nye gode tiltak å bli stemoderlig behandlet.»

3.2.4 Departementets syn

Forslaget om at etterforskningen skal kunne danne grunnlag for behandlingen av saken i andre etater, må sees i sammenheng med at politiet etter departementets forslag i større grad skal etterforske lovbrudd som er begått av barn under 15 år (punkt 3.1). Fordi gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder, vil det for denne gruppen lovbrøyttere ikke være aktuelt å ilegge noen strafferettslig reaksjon. For å sette en stopper for videre kriminell atferd vil det være desto viktigere at andre følger opp barnet og eventuelt setter i verk tiltak.

I saker der lovbrøytteren er under 15 år, vil det være barnevernet og ikke påtalemyndigheten som har kompetanse til å følge opp forholdet videre hvis foreldrene ikke makter eller ønsker å gjøre det.

Arbeidsgruppen viser til at det ikke kan utelukkes at barnevernet kan oppleve det som problematisk å skaffe til veie det grunnlagsmateriale som kreves for at fylkesnemnda kan treffe vedtak, for eksempel om tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24. Departementet har foran stilt seg positiv til at etterforskningsmateriale kan danne grunnlag for barnevernets behandling av en sak, når dette kan bidra til at adekvate tiltak iverksettes overfor barnet. Pedagogiske grunner kan da tale for at dette formålet reflekteres i § 226 om formålet med etterforskningen. Dette synspunktet er også fremhevet av riksadvokaten i hans høringsuttalelse.

En bestemmelse om at formålet med politiets etterforskning kan være å skaffe opplysninger med sikte på tiltak etter barnevernloven, vil etter departementets syn være best i samsvar med en ny regel om at straffbare forhold skal etterforskes uavhengig av den antatte gjerningspersonens alder (begrenset nedad til 12 år).

Departementet er enig med riksadvokaten i at arbeidsgruppens forslag synes å sette unødvendig snevre rammer for hvilke typer av saker en ny regel skal gjelde for. Det er mulig at behovet for informasjon i praksis vil være størst i saker om tvangsplassering. Men etterforskningsmaterialet vil også kunne være til nytte ved vurderingen av om mindre vidtgående tiltak skal settes i verk.

Også i saker med barn over 15 år kan det tenkes at barnevernet vil ha behov for å benytte etterforskningsmateriale som grunnlag for sin behandling av saken. Etter barnevernloven § 1-3 første ledd kan tiltak etter loven treffes overfor barn under 18 år. I en del tilfeller vil en ungdom mellom 15 og 18 år som begår lovbrudd, både bli møtt med straffesak og med tiltak etter barnevernloven. Men det kan også tenkes at påtalemyndigheten gir påtaleunntakelse hvis den ser at barnevernet beslutter tiltak etter barnevernloven på grunn av lovbruddet.

Departementet fremmer etter dette forslag om å endre straffeprosessloven § 226 om formålet med etterforskningen, slik at det går frem at formålet kan være å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal settes i verk tiltak etter barnevernloven.

En endring av straffeprosessloven §§ 224 og 226 må sees i sammenheng med bestemmelser om taushetsplikt. Regler om politiets opplysningsplikt og opplysningsrett vil være avgjørende for når og i hvilken utstrekning etterforskningsmateriale skal kunne overlates til barneverntjenesten/fylkesnemnda. Reglene om politiets taushetsplikt er mer utførlig behandlet i kapittel 4.

Sentral for politiets opplysningsplikt er bestemmelsen i barnevernloven § 6-4 annet ledd, som er omtalt i punkt 3.2.1. Det avgjørende kriteriet for politiets opplysningsplikt etter denne bestemmelsen er sakens alvorlighet - om det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller vedvarende alvorlige atferdsvansker. I så fall har politiet en plikt til å iverksette tiltak eller etter pålegg fra barneverntjenesten å gi opplysninger om en sak.

I tilfeller der barnevernloven § 6-4 annet ledd ikke kommer til anvendelse, vil straffeprosessloven ha supplerende regler om politiets yringsrett, for eksempel overfor barneverntjenesten. Etter straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 er taushetsplikt ikke til hinder for at etterforskningsopplysninger brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for.

Departementet legger til grunn at en endring av formålsbestemmelsen i straffeprosessloven § 226 vil innebære at politiet uten hinder av taushetsplikt, kan overlate etterforskningsmateriale til barnevernet i medhold av denne bestemmelsen. Der en sak ikke er av bagatellmessig karakter, vil barnevernet på et tidligere tidspunkt ha blitt varslet om at etterforskning er igangsatt, jf. straffeprosessloven § 232 a.

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 må sees i sammenheng med forslaget til en ny regel i § 61 c annet ledd, om at politiet og påtalemyndigheten skal kunne pålegge personer som utfører tjeneste eller arbeid for et annet offentlig organ, taushetsplikt om sensitiv etterforskningsinformasjon (punkt 4.3). En slik regel er ment å gi økt trygghet og mulighet til samarbeid og informasjonsutveksling mellom blant annet politiet og barneverntjenesten.

For øvrig legger departementet til grunn at det i tråd med arbeidsgruppens anbefalinger, bør utarbeides et felles rundskriv som klargjør det nærmere innholdet av relevante taushetspliktregler.

3.3 Overføring til barnevernet

3.3.1 Den tidligere ordningen

Barnevernloven 1953 hadde en regel om overføring til barnevernet som et særlig strafferettslig tiltak i saker med barn mellom 15 og 18 år: Når en lovovertræder var under 18 år, kunne påtalemyndigheten i stedet for å reise tiltale beslutte å overføre saken til barnevernnemnda (barnevernloven § 57).

Inntil en lovrevisjon i 1965 ble påtalemyndighetens avgjørelse om å overlate saken til barnevernet, kalt påtaleunntatelse etter barnevernloven. Ved lovendringen ble overføring til barnevernsnemnd gjort til et eget rettsinstitutt. Begrunnelsen for denne terminologiske endringen var at barnevernsnemnda kunne iverksette tiltak som var meget inngripende, og at uttrykket påtaleunntatelse derfor var lite dekkende. På begynnelsen av 1980-tallet ble omtrent halvparten av forbrytelsessakene mot lovovertrædere mellom 14 og 18 år overført til barnevernsnemnd, jf. Johs Andenæs: *Norsk straffeprosess*, bind I, 1984, s. 290.

Hadde påtalemyndigheten reist tiltale mot en person under 18 år, kunne også retten unntate å idømme straff og i dommen overlate til barnevernsnemnda å treffe tiltak etter reglene i barnevernloven (straffeloven § 55 annet ledd). Barnevernloven § 58 ga påtalemyndigheten adgang til å omgjøre overføringen og åpne strafforfølgning på ny, blant annet hvis påtalemyndigheten fant at de tiltak som var truffet av barnevernsnemnda, ikke var tilstrekkelige. Etter det departementet kjenner til, forekom visstnok dette sjelden eller aldri i praksis.

Dersom lovovertræderen var under den kriminelle lavalder på gjerningstiden, ble det verken tale om påtaleunntatelse eller om overføring til barnevernet i prosessuell forstand. Politiet etterforsket også saker hvor det var på det rene at overtræderen ikke hadde nådd den strafferettslige lavalder (barnevernloven § 56), men saken måtte i disse tilfellene henlegges. Saken kom derfor ikke til statsadvokaten, men ble i tilfelle sendt direkte - og uformelt - fra politiet til barnevernsnemnda.

Ved vedtakelsen av den nye barnevernloven i 1992 ble bestemmelsen i barnevernloven § 57 opphevet, blant annet med den begrunnelse at strafferettslige og barnevernfaglige tiltak burde iverksettes helt uavhengig av hverandre. Bestemmelsen i barnevernloven § 56 ble overført til straffeprosessloven § 224. Opphevelsen av § 57 begrunnes slik i proposisjonen (Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 65):

«Etter gjeldende rett kan påtalemyndigheten, dersom barn mellom 15 og 18 år har forøvet en straffbar handling, overføre saken til helse- og sosialstyret i stedet for å reise tiltale eller unntate påtale etter straffeprosessloven § 69. Overføring til helse- og sosialstyret forutsetter at helse- og sosialstyret skal treffe tiltak overfor barnet, og påtalemyndigheten skal straks underrettes om tiltaket. Påtalemyndigheten kan åpne straffeforfølgning igjen hvis den mener at helse- og sosialstyrets tiltak

ikke er tilstrekkelig. Det synes for så vidt forutsatt at helse- og sosialstyret bør treffe tiltak som ut fra påtalemyndighetens synsvinkel er tilfredsstillende. Etter Sosiallovutvalgets mening kan man av denne grunn sette spørsmålstegn ved ordningen.

Sosiallovutvalget mener at det er viktig at det etableres et samarbeid mellom barnevern og påtalemyndighet om tiltak for unge lovbrøyttere. Dette samarbeidet må etter utvalgets mening etableres på grunnlag av informasjon fra påtalemyndigheten til barneverntjenesten, som derved får et grunnlag for å undersøke forholdene med sikte på å iverksette tiltak som ellers står til disposisjon for barn med atferdsproblemer. Disse tiltakene må imidlertid, etter utvalgets mening, iverksettes uavhengig av hva som blir den strafferettslige reaksjonen. Det er uheldig å forutsette at påtalemyndigheten lar saken falle som straffesak. Tiltak fra barneverntjenestens side kan være like nødvendig i tilknytning til en påtaleunntatelse eller en dom. Utvalgets mening er at spørsmålet om å knytte sanksjoner til straffbare handlinger bør gjøres til en sak for påtalemyndigheten og domstolene, og at overføring til barnevernet bør bortfalle som særskilt tiltak.»

3.3.2 Forslaget fra riksadvokaten

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse tatt til ordet for å gjeninnføre en adgang for politiet til å overføre en sak til barnevernet. Spørsmålet har ellers ikke vært problematisert under høringen. Riksadvokaten begrunner forslaget slik:

«Etter at etterforskningen er avsluttet, må politiet på en eller annen måte avslutte saken formelt. En ren henleggelse fordi lovbrøytteren var utilregnelig på grunn av alder kan ofte være lite heldig. Da mangler nettopp den markering av ansvar som man ønsker. Så vidt en kan se har ikke arbeidsgruppen, eller departementet, vært inne på dette. Etter dagens rettstilstand forutsetter alle 'positive' påtalevedtak, for eksempel overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 69, at 'straffeskyld anses bevist'. Det samme gjelder konfliktrådsmedling som alternativ til betinget dom som arbeidsgruppen er inne på.... Det innebærer at slike reaksjoner ikke kan nyttes overfor barn under 15 år som strafferettslig tiltak. Men, som arbeidsgruppen kort nevner, er det mulig å foreta konfliktrådsmedling som frivillig ordning.

Etter riksadvokatens oppfatning bør det vurderes å gjeninnføre en formell hjemmel for politiet til å avslutte en sak mot personer under 15 år ved at den oversendes barneverntjenesten. Hvis det er grunnlag for det, bør politiet ved oversendelsen av saken til barneverntjenesten utferdige en siktelse (på samme måte som for andre utilregnelige) som uttrykk for politiets oppfatning av saken.»

3.3.3 Departementets syn

Etterforskningen i saker der gjerningspersonen er under 15 år, vil antakelig ha større effekt hvis den formelt kan avsluttes ved at saken oversendes barneverntjenesten i stedet for ved at saken henlegges. Gjennom overføring til barneverntjenesten får samfunnet i større grad markert alvoret ved lovbruddet, i tråd med de hensyn som begrunner utvidelsen av etterforskningsplikten.

I mange av sakene der lovbrøytteren er under 15 år, har dessuten barneverntjenesten fått underretning om igangsatt etterforskning etter straffeprosesslo-

ven § 232 a. Da er det naturlig å følge opp meldingen med en oversendelse, når resultatet av etterforskningen foreligger.

Departementet slutter seg for øvrig til riksadvokatens begrunnelse (jf. punkt 3.3.2) og foreslår på denne bakgrunn en regel om at påtalemyndigheten kan oversende saken til barneverntjenesten dersom noen under 15 år har begått en ellers straffbar handling.

Departementet foreslår i denne omgangen ingen regler om hvordan barneverntjenesten skal følge opp barn og unge som begår kriminalitet. Dette spørsmålet bør vurderes i en bredere sammenheng, jf. kapittel 2 foran. Systemet vil derfor fortsatt være at barneverntjenesten, når en sak er overført fra påtalemyndigheten, på selvstendig grunnlag skal avgjøre om og i tilfelle hvilke tiltak som skal iverksettes. Departementet forutsetter imidlertid at barneverntjenesten setter inn tiltak når det er grunn til det.

Siden barnet er under den kriminelle lavalder, vil overføringen ikke innebære noen egentlig strafferettslig reaksjon. Påtalemyndigheten vil heller ikke ha adgang til å omgjøre overføringen og åpne strafforfølgning.

Kompetansen til å beslutte overføring til barneverntjenesten bør ligge hos den som har påtalemyndighet i saken, jf. straffeprosessloven kapittel 7.

Departementet foreslår at barneverntjenesten skal underrette påtalemyndigheten om vedtak treffes. Dette er etter departementets syn en naturlig oppfølging av påtalemyndighetens overføring av saken til barneverntjenesten.

Spørsmålet om å gjeninnføre overføring til barneverntjenesten som et eget tiltak mot lovbrudd begått av barn mellom 15 og 18 år, berører prinsipielle spørsmål om ansvarsforholdet mellom påtalemyndigheten og barneverntjenesten. Dette spørsmålet vil bli vurdert i departementets videre arbeid med barne- og ungdomskriminalitet, jf. kapittel 2 foran.

På denne bakgrunnen fremmer departementet i denne omgang et forslag om adgang for politiet til å overføre saker med barn under 15 år til barneverntjenesten. Departementet foreslår ingen nedre grense for overføringsadgangen. Fordi etterforskningsplikten omfatter barn mellom 12 og 15 år, antar departementet at også politiets overføringsadgang vil være mest aktuell for denne gruppen lovbrøyttere. Men siden politiet fortsatt vil ha adgang til å etterforske saker med barn som på handlingstidspunktet ennå ikke har fylt 12 år, der dette anses hensiktsmessig, jf. straffeprosessloven § 224 tredje ledd, gir det best sammenheng i regelverket at overføringsadgangen også gjelder den yngste gruppen. Dersom barn under 12 år begår kriminalitet, kan det være desto viktigere at noen får et ansvar for å følge opp barnet videre.

I motsetning til forslaget om utvidet etterforskningsplikt innebærer forslaget her kun en adgang for politiet til å overføre en sak til barneverntjenesten, ingen plikt.

Bestemmelsen kan tas inn i straffeprosessloven som en ny § 71 b, etter bestemmelsen om overføring av saker til konfliktråd.

3.4 Frist for å avgjøre tiltalespørsmålet

3.4.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 226 fjerde ledd skal etterforskningen gjennomføres så snart som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller

ulempe. Paragraf 249 foreskriver at spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 stiller også krav om at saken på de enkelte trinn - fra anklage til endelig avgjørelse - må gjennomføres innen rimelig tid.

Bare foreldelsesfristen setter en absolutt tidsmessig grense for å ta ut tiltale. Fristen er fra 2 til 25 år, avhengig av strafferammen, jf. straffeloven § 67.

3.4.2 Arbeidsgruppe og høringsnotat om hurtigere straffesaksbehandling

Justisdepartementet nedsatte i 1999 to arbeidsgrupper for å foreslå tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i straffesaker. Gruppene avga sine rapporter i juni 2000. 11. desember 2000 sendte Justisdepartementet på høring en rekke forslag til lovendringer, basert på forslagene i de to rapportene.

Arbeidsgruppe 1, som ble ledet av assisterende riksadvokat Hans-Petter Jahre, har blant annet vurdert om det bør innføres frister for å treffe påtalevedtak. Arbeidsgruppen foreslår ingen generell slik frist, men går inn for at det lovfestes en frist for å treffe påtalevedtak i saker med unge lovbrøyttere. Gruppen viser til at det for ungdom er «spesielt viktig at det går kort tid mellom straffbar handling og reaksjon. Ungdom har ofte et kort tidsperspektiv, og for at straffen skal ha den tilstrekkelige preventive effekt, må den komme raskt» (rapporten s. 92). Med unge lovbrøyttere sikter arbeidsgruppen til personer som på handlingstiden ikke har fylt 18 år.

Departementet var i høringsnotatet 11. desember 2000 enig med arbeidsgruppen (s. 8):

«Som arbeidsgruppen peker på, er det i saker med unge lovbrøyttere særlig viktig at reaksjonen kommer så fort som mulig etter den straffbare handlingen. Det er grunn til å tro at straffens preventive effekt er størst når reaksjonen kommer kort tid etter lovbruddet. Det gjelder særlig overfor unge førstegangsforbryttere. Ved å reagere raskt vil man i en del tilfeller kunne avbryte det som ellers ville ha blitt en kriminell løpebane. Det er viktig både av hensyn til ungdommen selv og av hensyn til samfunnet.

Unge mennesker beveger seg dessuten raskt mellom ulike livsfaser. En ung lovbrøytter kan ha fått arbeid, etablert familie og brutt med et kriminelt miljø som han tidligere var en del av. En slik positiv utvikling kan ødelegges hvis han må sone fengselsstraff for et forhold som hører til en fortid han er ferdig med. Ikke bare kan straffen virke meningsløs sett fra den dømtes side. Det er også en reell risiko for at han under soningen igjen knytter kontakter til det kriminelle miljøet.

Samtidig er det viktig at saker med unge lovbrøyttere ikke behandles så raskt at det får uheldige skadevirkninger, enten ved at det tas ut tiltaler som det ikke er grunnlag for eller at saker henlegges fordi politiet ikke har hatt tid til å etterforske dem godt nok. Det må det tas hensyn til ved den nærmere utformingen av reglene.

Departementet foreslår etter dette at det innføres en frist for å treffe påtalevedtak i saker med unge lovbrøyttere.»

Arbeidsgruppen uttaler dette om det nærmere innholdet i en bestemmelse om frist for å treffe påtalevedtak i saker med unge lovbrøyttere (s. 92-93):

«I Sverige har man i egen lov gitt særskilte bestemmelser om unge lov-
brytere (lag med særskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
1964:167). Loven § 4 lyder slik:

'En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäl-
ler brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader
skall bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen skall
avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast
inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23
kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Tidfristen för överskridas
endast om det är nödvändigt med hänsyn til utredningens beskaffen-
het eller andra särskilda omständigheter.'

Etter arbeidsgruppens syn kan denne bestemmelsen også danne
mønster for en norsk lovregulering. Som i den svenske lov bør fristre-
gelen ikke gjelde ved mer bagatellmessige overtredelser. Å knytte
grensen til strafferamme er åpenbart hensiktsmessig. Etter norske for-
hold bør man antagelig la det være avgjørende om det dreier seg om
en eller flere handlinger som etter loven kan medføre høyere straff enn
fengsel i 6 måneder. Grensen blir da den samme som etter straffepro-
sessloven § 171 om adgangen til pågrepelse og varetektsfengsling.

Fristen på 6 uker bør være realistisk også i Norge. Som i Sverige
bør fristen gjelde alle påtaleavgjørelser. Uansett om det blir en positiv
påtaleavgjørelse eller saken henlegges, bør avgjørelsen treffes raskt. I
Sverige regnes fristen fra 'delgivning av brottsmisstanke'. Noe tilsva-
rende tidspunkt har man ikke i norsk straffeprosess. Her i landet vil al-
ternativene være enten tidspunktet da vedkommende får status som
mistenkt eller som siktet. Velger man å la fristen løpe fra mistenkte får
status som siktet, knyttes fristens utgangspunkt til definisjonen i straf-
feprosessloven § 82, noe som kan være en retts teknisk fordel. Når mis-
tenkte blir siktet, for eksempel ved at det anvendes tvangsmidler mot
ham, har han dessuten i særlig grad krav på at påtalespørsmålet blir
raskt avgjort. I mange saker anvendes imidlertid ikke tvangsmidler, og
det skjer heller ingen rettslig etterforsking. Her blir gjerningsperso-
nen som regel først siktet ved det endelige påtalevedtak. Skal seksu-
kersfristen ha betydning i disse tilfellene, må den derfor løpe fra
mistenktstatus inntreffer. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør dette
være avgjørende. Fristen bør derfor begynne å løpe fra vedkommende
får status som mistenkt.

Den svenske fristregel er ikke preklusiv, og det er heller ikke nød-
vendig med beslutning fra retten for å kunne oversitte fristen. Loven
bestemmer imidlertid at fristen bare kan fravikes dersom det er på-
krevd av hensyn til etterforskingen eller andre spesielle omstendighe-
ter gjør det nødvendig. Arbeidsgruppen anbefaler at man velger
samme ordning i Norge, likevel slik at når fristen er oversittet i saker
som fremmes for retten, skal det gis særskilt begrunnelse for dette til
retten. I tillegg bør det etableres en ordning med kvartalsvis eller halv-
årlig rapportering fra politidistriktene til statsadvokaten. Det må her
angis hvor mange saker distriktet har hatt der fristregelen gjelder, og
i hvor mange av disse man ikke har klart å overholde fristen. I de sake-
ne hvor fristen ikke er holdt må det forklares hvorfor.»

Departementet uttalte i høringsnotatet (s. 9-12):

«Departementet er ikke enig i at fristen for påtalevedtak ikke bør gjel-
de for bagatellmessige overtredelser, slik arbeidsgruppen foreslår.
Selv om overtredelsen er mindre alvorlig, er det viktig at en eventuell
reaksjon kommer raskt. En fristregel bør derfor gjelde generelt overalt
hvor umyndige blir mistenkt av politiet. Departementet vil også vise til

at strafferammen for naskeri i dette høringsnotat foreslås økt slik at fengsel i inntil 6 måneder og bot kan idømmes samtidig. Disse tilfellene vil således ikke bli avskallet selv om det oppstilles som vilkår at strafferammen må være høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Det er et spørsmål hvordan fristreglene nærmere skal avgrenses. Skal de gjelde for dem som var under 18 år da handlingen skjedde, eller bare for dem som er under 18 år når påtalevedtaket treffes? Arbeidsgruppen tar ikke uttrykkelig standpunkt til dette. Den svenske bestemmelsen lar det være avgjørende om ungdommen er under 18 år på etterforskningstiden. En slik regel kan synes å være best tilpasset formålet med fristregelen. På den annen side kan det virke uheldig om politiet i saker hvor den mistenkte nesten var 18 år på handlingstiden, ved å somle slipper unna fristregelen fordi den mistenkte har fylt 18 år i mellomtiden. Alderen på handlingstiden bør derfor etter departementets syn være avgjørende.

Departementet er enig med arbeidsgruppen i at fristen bør gjelde for alle positive påtalevedtak.

Fristen bør ikke være lengre enn 6 uker. Departementet legger særlig vekt på at en tilsvarende frist har virket godt i Sverige. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er grunnlag for å gjøre fristen kortere, for eksempel 1 måned.

Departementet legger til grunn at det vil kunne foreligge påtalevedtak i de fleste saker hvor unge lovbyggere er involvert innen vesentlig kortere tid enn 6 uker. Målsettingen om at en viss andel av saken f.eks. 80 %, skal avgjøres innen kortere tid, bør imidlertid reguleres i instruks. Det samme gjelder særlige krav til hurtigsaksbehandling der siktede er under 16 år.

Departementet er langt på vei enig i arbeidsgruppens forslag til hvordan fristen skal beregnes. Rettsteknisk ville det være en klar fordel om fristen kunne begynne å løpe når den unge lovbyggeren fikk status som siktet. Begrepet siktet er definert i loven, det er ikke begrepet mistenkt. Det kan oftere oppstå tvil om hvorvidt en person er mistenkt i lovens forstand enn om han er siktet. Og det er større notoritet om tidspunktet for når noen blir siktet enn om når status som mistenkt inntrer. Departementet legger likevel, som arbeidsgruppen, avgjørende vekt på at en fristregel vil ha begrenset verdi hvis tidspunktet for siktelsen legges til grunn, fordi siktelse og endelig påtalevedtak ofte skjer samtidig. Fristen bør derfor løpe fra det tidspunktet lovbyggeren får status som mistenkt. Det er en forutsetning at politiet så nøyaktig som mulig noterer i saken på hvilket tidspunkt lovbyggeren fikk denne statusen. Det bør vurderes å ta inn en bestemmelse om dette i påtaleinstruksen.

Som arbeidsgruppen mener departementet at fristen bør kunne oversettes bare dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige omstendigheter taler for det. Etter departementets syn bør dette sies uttrykkelig i loven.

Arbeidsgruppen går ikke inn for at det lovfestes et krav om samtykke fra retten for å ta ut tiltale etter utløpet av fristen. Et slikt krav vil imidlertid legge et større press på politi og påtalemyndighet, og vil kunne sikre at flere påtalevedtak blir truffet innen fristen enn med en mindre forpliktende regel.

Departementet ser de mothensynene som arbeidsgruppen nevner, særlig faren for ubegrunnede tiltaler eller henleggelse. Men etter departementets syn har disse mothensynene ikke den samme styrke når fristregelen skal gjelde bare for avgrensede sakstyper og ikke generelt. Siden sakene hvor barn og ungdom er involvert, ofte ikke er kom-

pliserte, vil det ikke ta lang tid å behandle sakene. En fristregel vil medføre at politi og påtalemyndighet må prioritere disse sakene enda høyere enn i dag og sette av tilstrekkelige ressurser slik at fristen overholdes. Dreier det seg om mer omfattende eller kompliserte saker, vil trolig terskelen være lav for å be om fristforlengelse. Uansett må risikoen for at enkelte saker ikke blir godt nok forberedt, veies opp mot de samlede fordelene med at straffesaker mot unge avgjøres raskt.

Et argument mot å kreve samtykke fra retten for å treffe et positivt påtalevedtak etter utløpet av 6-ukersfristen, er at dette vil skape merarbeid, både for påtalemyndigheten og for retten. Har den mistenkte forsvarer, bør dessuten han få anledning til å uttale seg. Man bør så langt det er mulig unngå at en regel som skal sikre hurtigere straffesaksbehandling, skaper merarbeid.

Et alternativ til å kreve samtykke fra retten er å kreve samtykke fra statsadvokaten i saker hvor politiet har påtalekompetansen. Dette vil trolig legge et større press på politiet for å overholde fristen enn en etterfølgende kontroll. Samtidig vil en slik ordning samlet kreve mindre ressurser enn en ordning med samtykke fra retten. Det skulle heller ikke være nødvendig med kvartalsvis eller halvårlig rapportering fra politidistriktene til statsadvokaten. Dermed vil merarbeidet med en samtykkeordning ikke bli vesentlig større enn den ordningen som arbeidsgruppen har foreslått.

Hvis det ikke innføres et samtykkekrav, bør man i alle fall ha en regel om at påtalemyndigheten må begrunne særskilt overfor retten hvorfor fristen er oversittet når det tas ut tiltale eller begjæres pådømmelse i forhørsrett, slik arbeidsgruppen foreslår.

Departementet går foreløpig inn for at statsadvokaten må samtykke i at fristen oversittes, men finner ikke grunn til å foreslå at riksadvokaten må gi samtykke der påtalespørsmålet skal avgjøres av statsadvokat.

Det er et spørsmål hvor fristregelen skal plasseres. Reglene om påtalevedtak er spredt på flere steder i straffeprosessloven. Reglene om tiltalebeslutning er grunnstammen i regelverket. Flere av reglene får tilsvarende anvendelse for andre former for påtalevedtak. Blant annet må § 249 om at spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det, også gjelde for andre påtalevedtak. Det passer derfor best også å ta inn fristregelen for saker med unge lovbrøyttere i § 249.

Et nytt annet ledd i § 249 kan lyde slik:

'Spørsmålet om tiltale skal avgjøres senest innen 6 uker etter at noen er å anse som mistenkt i saken, dersom den mistenkte var under 18 år på handlingstiden. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig. Har politiet påtalekompetansen, kan fristen på 6 uker oversittes bare dersom statsadvokaten samtykker.'»

3.4.3 Arbeidsgruppens forslag

Også arbeidsgruppen om barne- og ungdomskriminalitet går inn for at det lovfestes en 6 ukers frist for å avgjøre tiltalespørsmålet, dersom den mistenkte var under 18 år på handlingstiden. Spørsmålet kan etter forslaget likevel avgjøres senere, dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig. Har politiet påtalekompetansen, kan fristen bare oversittes dersom statsadvokaten samtykker. Arbeidsgruppen begrunner forslaget slik (rapporten s. 83):

«Tidsfrister for etterforskning og påtaleavgjørelser er en nødvendighet. Rask saksbehandling har avgjørende betydning for å virke forebyggende både på et individuelt og et allment plan. Også for den fornærmede vil en rask avgjørelse være av betydning. Fornærmede vil fungere bedre som vitne, og vil som offer raskere kunne legge saken bak seg.»

3.4.4 Høringsinstansenes syn

3.4.4.1 Høringen om hurtigere straffesaksbehandling

De fleste høringsinstansene støttet under høringen av forslagene til tiltak for å sikre en hurtigere straffesaksbehandling, forslaget om å innføre en frist for å fatte påtalevedtak i saker med unge lovbyggere. Flere instanser ga imidlertid uttrykk for at man godt kan greie seg med internfrister og at fristoversittelse ikke bør ha noen rettslige konsekvenser.

Riksadvokaten påpeker at han ved rundskriv nr. 1/2001 fastsatte fristregler, blant annet for påtalevedtak i saker der den mistenkte var under 18 år på handlingstidspunktet. Riksadvokaten gir uttrykk for at erfaringene med den interne fristen bør evalueres før lovbestemmelser eventuelt vedtas.

En del høringsinstanser hadde merknader til det nærmere innholdet i en fristbestemmelse:

Mange høringsinstanser er positive til at fristen for påtalevedtak skal starte å løpe når en ung lovbyggere blir mistenkt i saken. Flere påpeker imidlertid at det kan være problematisk å avgjøre når en person faktisk blir mistenkt. For eksempel uttaler *Drammen politidistrikt*:

«Vi vil også peke på problemer knyttet til at fristen regnes fra lovbyggere får status som mistenkt og ikke som siktet. Det er ofte uklart når overtrederen kan ansees som mistenkt. I et stort antall saker vil det være opp til den enkelte tjenestemann å avgjøre når lovbyggere får mistenktstatus, da påtalemyndigheten ofte ikke er inne i saken på dette stadiet. Dette bør medføre at man får en presisering av begrepet mistenkt. Som foreslått bør det vurderes inntatt en bestemmelse om dette i påtaleinstruksen.»

Politiets fellesforbund uttaler:

«PF er enig i at det er for sent å la en frist begynne å løpe ved siktelsestidspunktet, men også trolig for sent på et tidspunkt hvor lovbyggere får status som mistenkt. Det er som departementet påpeker, lite notoritet rundt dette sistnevnte tidspunktet, og det vil ofte ikke være snakk om ett tidspunkt, men en prosess i retning av siktelsen, hvor man eksempelvis i en avhørssituasjon eller ved bruk av tvangsmidler må ta stilling til status.

Når frister skal innføres bør det skje i tilknytning til andre aktiviteter i en straffesak. I motsatt fall vil kontroll av frister føre til mer administrativt arbeid.

For den unge lovbyggere, og de umiddelbare omgivelsene, løper fristen fra hendelsestidspunktet og det er mer naturlig at dette også bør være gjeldende for politi- og påtalemyndigheten. I saker hvor det er naturlig å mistenke unge lovbyggere for å stå bak, bør hele etterforskningsfasen ha en særlig aktiv karakter, og det vil være mer naturlig at fristen begynner å løpe fra det tidspunkt forholdet avdekkes eller an-

meldes. Som et ytterligere tiltak kan det settes en frist fra siktelsestidspunktet.»

Riksadvokaten har ikke særskilte innvendinger mot at friststart settes til det tidspunktet noen blir mistenkt i saken.

Under forutsetning av at fristen starter å løpe når noen anses for å være mistenkt i saken, går et klart flertall av høringsinstansene inn for at fristen ikke settes kortere enn 6 uker. Enkelte instanser mener likevel at fristen kan settes noe kortere. *Barneombudet* uttaler:

«Av hensyn til barnet bør fristen være kort og ikke overskride 4 uker med mindre hensynet til rettssikkerhet krever mer omfattende etterforskning. Muligheten til fristforlengelse, etter en konkret vurdering, fremkommer av 2. punktum i forslaget og er dermed et argument for en kort frist som hovedregel.»

Forsvarergruppen av 1977 mener at fristen bør settes til 1 måned.

Barne- og familiedepartementet går inn for en maksimalfrist på 6 uker, men mener at det bør gå frem av lovteksten at påtalevedtak skal treffes så snart som mulig.

Enkelte høringsinstanser mener at en frist på 6 uker kan være i knappeste laget, blant annet hvis det er behov for å foreta personundersøkelse.

Mange høringsinstanser støtter 6 ukers fristen, men påpeker at fristen ikke bør gjøres kortere. For eksempel uttaler *Kriminalpolitisen*:

«En frist på 6 uker er etter Kriminalpolitisen syn akseptabel. Man vil imidlertid advare mot å gjøre fristen kortere, og viser til at også svært alvorlig kriminalitet kan bli og blir begått av personer under 18 år. Det kan vises til gjengvold i Oslo der gjengmedlemmer er under 18 år og til den siste tids mange såkalte 'barneran' og ran av kiosker og bensinstasjoner som har blitt begått av gjerningspersoner under 18 år. Enkelte av disse ranene må på grunn av at det har vært benyttet skytevåpen eller kniv karakteriseres som grove ran. Disse kan til dels være tidkrevende og vanskelige å oppklare. Kriminalpolitisen er derfor av den oppfatning at en frist på under 6 uker vil være for kort.»

Norsk forening for kriminalreform (KROM) uttaler:

«KROM har notert seg at departementet stiller spørsmål i forhold til om fristen kan settes kortere, eventuelt 4 uker. KROM er av den oppfatning at det er mer hensiktsmessig med en 6 ukers frist som er tilnærmet absolutt enn en kortere frist som ender med at det gis samtykke fra overordnet påtalemyndighet til utvidelse av fristen for påtalevedtak.

KROM er også av den oppfatning at det bør settes en normalfrist for påtalevedtak i alle straffesaker, for eksempel innen 3 måneder.»

Riksadvokaten går inn for at fristen settes til seks uker, uten at dette diskuteres noe nærmere.

De fleste høringsinstanser mener at det ikke bør knyttes bestemte rettsvirkninger til overskridelse av fristen, men at overskridelsen må begrunnes overfor retten. Videre anfører noen at det kan innføres en form for rapporteringssystem til høyere påtalemyndighet. Alle høringsinstanser, bortsett fra *Forsvarergruppen av 1977*, går mot en regel om at retten skal gi samtykke til

å ta ut tiltale etter fristens utløp. De fleste går også imot en regel om at statsadvokaten skal gi sitt samtykke til å ta ut tiltale etter fristens utløp.

Riksadvokatenuttaler:

«Det er viktig at det ikke etableres byråkratiske rutiner knyttet til fristreglene som stjeler ressurser fra primæroppgaven. Riksadvokaten kan vanskelig gi sin tilslutning til at oversitting av fristen krever forhånds-samtykke fra statsadvokaten forutsatt at man ønsker umiddelbar lovregulering. Det bør være tilstrekkelig at det gis en særskilt redegjørelse overfor statsadvokaten hvis saken skal påtaleavgjøres av denne, eller overfor domstolen hvis påtalemyndigheten i politiet selv har påtalekompetansen. For saker som henlegges eller avgjøres med forelegg, overføring til konfliktråd eller med påtaleunndlatelse, må det være tilstrekkelig at grunnen anføres i vedtaket og at statsadvokaten som ledd i sin generelle kontroll og sitt faglederansvar fører kontroll med seksu-
kersfristen.»

Kriposuttaler:

«Kriminalpolitisen mener det ikke bør innføres noen regel om at retten skal gi samtykke til å ta ut tiltale etter fristens utløp. En slik regel vil for det første innebære at man bryter med anklageprinsippet og gir retten en rolle som i dag tilligger påtalemyndigheten. Dersom retten skal ta stilling til om tiltale skal tillates reist, må retten nødvendigvis ta stilling til sakens realitet på en mer omfattende måte enn det som skjer ved f. eks. varetektsfengsling. En slik ordning vil i seg selv ta tid, da det forutsetter en ekspedisjon fra påtalemyndigheten til retten og tilbake igjen. Man vil binde ressurser hos påtalemyndigheten og retten. Ordningen ville imidlertid også motvirke en rask iretteføring av straffesaker mot unge gjerningspersoner, da den medfører ekspedisjoner og behandling i en ekstra instans. Dette vil motvirke formålet med frister. Heller ikke forslaget om at statsadvokaten skal gi samtykke til å ta ut tiltale i de saker politiet selv har påtalekompetansen, kan bifalles. Motargumentene her er de samme som i forhold til at retten skal gi samtykke. Kriminalpolitisen er av den oppfatning at problemstillingen best løses ved at det innføres en regel om at påtalemyndigheten må begrunne særskilt overfor retten hvorfor fristen er oversittet.»

Hordaland politidistriktuttaler:

«Hordaland politidistrikt støtter forslaget til innføring av lovbestemte frister og er enig i at dette innføres skrittvis. På den annen side synes det noe 'byråkratisk' å lovfeste at oversittelsen av fristen kun kan skje dersom statsadvokaten samtykker i hver konkrete sak. Etter vår mening vil arbeidsgruppens forslag om avviksrapportering kvartalsvis eller halvårlig være en smidigere og mer arbeidsbesparende arbeidsform. Forslaget vil også være i tråd med statsadvokatenes pålagte fagledelse ovenfor politiet.»

Oslo statsadvokatembeteuttaler:

«Departementet forslår her at statsadvokatens samtykke må innhentes dersom 6-ukersfristen skal overskrides. Dette var ikke foreslått av arbeidsgruppen, som i stedet foreslo at det ved fristoversittelse skulle gis særskilt begrunnelse for retten, samt at det burde etableres en ordning med kvartalsvis eller halvårlig rapportering fra politidistriktene til statsadvokaten.

Departementet synes å ha lagt til grunn at merarbeidet med en slik samtykkeordning ikke blir vesentlig større enn den ordning som arbeidsgruppen hadde foreslått. Oslo statsadvokater er dypt uenig i denne vurderingen. Det antas at i flesteparten av de saker der lovovertrедeren er under 18 år, vil politiet ha påtalekompetansen. Det er saker som normalt ikke registreres inn ved dette embete. Forslaget innebærer for disse sakenes del en ny lovbestemt og prioritert oppgave for statsadvokaten. For saker der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten, vil forslaget innebære en ekstra runde saksbehandling knyttet til spørsmålet om fristoverskridelse før de på et senere tidspunkt på nytt oversendes fra politiet og undergis sedvanlig påtalemessig behandling hos statsadvokaten.

Dersom et samtykke fra statsadvokaten skal ha notoritet, må foreleggelsen av saker undergis en administrativ behandling som innebærer registrering av forespørselen og avgjørelsen. I så fall innebærer det registrering i journalsystemet og dermed arbeidsoppgaver på det administrative personale. En enklere ordning, som for eksempel en telefonvakt-ordning, gir knapt noen mulighet for reell vurdering av berettigelsen av å overskride fristen, og er derfor ikke å anbefale. Der nest kommer det arbeid den enkelte statsadvokat må legge i saken. Siden det dreier seg om saker med knappe tidsfrister, må avgjørelsen tas raskt. Det vil si at andre, noe mer langsiktige arbeidsoppgaver må legges til side. Selv om vurderingene neppe er kompliserte, vil de i sum klarligvis påføre den enkelte statsadvokat og dette embete en merkbar merbelastning. Den arbeidsmessige belastning ved en samtykkeordning må antas klart større enn innføring av en fristordning som omtalt

...

I den forbindelse minner vi om våre generelle synspunkter ...

Vi minner også om at endringene i straffeprosessloven § 13 ved lov 3. mars 2000 nr. 13 innebærer at det ikke lenger gjelder noe pålegg om forening av straffesaker. Uansett antas det at fristen på 6 uker er knyttet til den enkelte sak der vedkommende får status som mistenkt. Det følger av dette at det for serieovertrедelser der oppklaringen i mange tilfeller skjer på ulike tidspunkter, vil spørsmålet om overholdelse av fristen være aktuelt mange ganger for samme lovovertrедelse.

I riksadvokatens prioriteringsrundskriv for 2001 er statsadvokaterne blant annet pålagt periodisk - minst hvert halvår - å følge med på resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene, sammenholde resultatene med sentrale, regionale og lokale mål - og dersom målene ikke nås - vurdere hva som kan gjøres for å forbedre resultatoppnåelsen. Det er i rundskrivet understreket at statsadvokatens funksjon som utenforstående 'kontrollør' og pådriver for straffesaksbehandlingen i politidistriktene er viktig. Kontrollfunksjonen vil klarligvis gjelde overholdelse av frist for saksbehandlingstid i saker som involverer unge lovbrøyttere, hva enten fristen er en internfrist i påtalemyndigheten, som nå, eller en lovbestemt frist. Denne oppgaven, som i forhold til unge lovovertrедere dekkes av arbeidsgruppens forslag, vil komme i tillegg til en samtykke-ordning knyttet til den enkelte sak dersom departementets forslag leder frem til lovvedtak. Det er derfor åpenbart at departementets forslag påfører påtalemyndigheten et vesentlig større merarbeid enn det som følger av arbeidsgruppens forslag. Et slikt merarbeid fremstår også som unødvendig når det er trukket opp retningslinjer internt i påtalemyndigheten for statsadvokatenes oppfølging av mål og frister for saksbehandlingstid.»

Noen få høringsinstanser er positive til departementets forslag i høringsnotatet om at samtykke fra overordnet påtalemyndighet må innhentes dersom 6 ukers frist skal overskrides. *Asker og Bærum politidistrikt* uttaler:

«Når det gjelder kompetansen til å forlenge fristen for å treffe påtaleavgjørelser i den enkelte sak, er det vår oppfatning at denne kompetansen bør legges til overordnet påtalemyndighet, slik der er foreslått av departementet. Dersom kompetansen til å forlenge fristen blir lagt til den lokale påtalemyndighet, er det lett at dette blir oppfattet som en 'bukken og havresekken' ordning.»

Bodø politidistrikt uttaler:

«Vi er enige at det er naturlig at det er statsadvokaten som må samtykke i at tiltale tas ut til tross for at en rettslig frist er oversett.»

3.4.4.2 Høringen om barne- og ungdomskriminalitet

Samtlige høringsinstanser var under høringen av forslagene om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet positive til en 6 ukers frist for avgjørelsen av tiltale spørsmålet i saker der gjerningspersonen var under 18 år på handlings-tidspunktet.

For eksempel *Den Norske Advokatforening* uttaler:

«Når det gjelder tiltak mot ungdom mellom 15-18 år er utvalget enig i at det bør settes korte frister for politiets og rettens behandling av saken.»

Politidirektoratet støtter arbeidsgruppens forslag til saksbehandlingsrutiner, herunder forslaget om fristregler for avgjørelsen av tiltale spørsmålet i saker med barn under 18 år.

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) mener at en fristregel bør innføres, men påpeker samtidig problemet med å håndheve en slik frist:

«Vi ser det som positivt at det innføres en tidsfrist på 6 uker til det foreligger et påtalevedtak i straffesaker, der gjerningspersonen er barn under 18 år. Det må også bety at denne regelen får anvendelse for etterforskningen av handlinger begått av barn under 15 år. Hvilken konsekvens det skal ha at fristen brytes kommer ikke fram av høringsforlaget, men det kan ikke bety at saken skal henlegges. Likevel bør det foreligge en eller annen form for sanksjon, for ellers blir det ingen realitet i å ha slike frister. Vi forutsetter ellers at med innføringen av en tidsfrist at politiet faktisk forsøker å overholde denne.»

Men blant annet riksadvokaten mente at en slik frist ikke bør lovfestes på det nåværende tidspunkt. *Riksadvokaten* gjentok synspunktene fra høringssvaret om hurtigere straffesaksbehandling.

3.4.5 Departementets syn

Departementet holder fast ved at det bør lovfestes en bestemmelse om frist for å treffe påtaleavgjørelse i saker om barne- og ungdomskriminalitet. Behovet er riktignok ikke det samme etter at riksadvokaten har instruksfestet en slik plikt. Men etter departementets syn gir fristregelen et så viktig signal om at saker mot unge lovbrøyttere må behandles raskt og gis høy prioritet at fristen bør stå i loven. Departementet fremmer forslag om dette.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at fristen ikke bør starte ved siktelsestidspunktet, selv om dette er det retts teknisk enkleste. Med et slikt skjæringspunkt vil fristen i mange tilfeller miste mye av den tilsktede effekten, fordi mange ikke blir siktet før tiltale tas ut.

To alternativer er aktuelle. Det ene er at fristen starter å løpe når vedkommende blir mistenkt. Det må da utarbeides nærmere retningslinjer, enten i rundskriv eller i påtaleinstruksen, som sikrer notoritet om fra hvilket tidspunkt en ung lovbrøyer anses som mistenkt. Riksadvokaten har i det nevnte rundskrivet (nr. 1/2001) gitt pålegg om at det «i den enkelte sak sikres notoritet om når mistenkt status har inntrådt» (s. 10).

Det andre alternativet er at fristen starter å løpe fra det tidspunkt vedkommende blir gjort kjent med at han eller hun er mistenkt.

Problemet med det siste alternativet er, som påpekt av arbeidsgruppen om hurtigere straffesaksbehandling, at vi i norsk rett ikke har regler om at mistenkte personer skal gjøres kjent med mistanken på samme måte som de skal i Sverige. Dersom man skal velge et slikt alternativ, må det følgelig utarbeides regler om at den mistenkte skal gjøres kjent med mistanken. Dette kan gjøres i påtaleinstruksen. En klar fordel med denne løsningen er at det skaper notoritet med tanke på når fristen begynner å løpe.

En slik ordning kan imidlertid medføre fare for at politiet vil drøye med å gjøre den mistenkte kjent med mistanken for å «kjøpe seg» bedre tid.

Selv om det vil være praktisk mulig å lage retningslinjer for når den mistenkte skal orienteres om at han eller hun er mistenkt, vil forholdet dessuten i en del saker være at den mistenkte av hensyn til etterforskningen ikke bør få orientering om at vedkommende er mistenkt.

Departementet går etter dette fortsatt inn for at fristen skal starte å løpe fra det tidspunktet noen anses som mistenkt i saken.

Departementet har på bakgrunn av høringen om hurtigere straffesaksbehandling, blitt styrket i troen på at 6 uker vil være en fornuftig og realistisk frist i de fleste saker. Men også saker med unge lovbrøyer kan være kompliserte og tidkrevende. I unntakstilfeller bør det derfor være adgang til å avgjøre påtalespørsmålet etter at normalfristen har løpt ut. Departementet legger til grunn at slik fristforlengelse ikke vil bli hovedregelen og regner med at overordnet påtalemyndighet sørger for å følge opp dette.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at fristoverskridelse ikke bør være preklusiv; påtalemyndigheten bør ikke være avskåret fra å ta ut tiltale dersom fristen overskrides. Departementet står også fast på standpunktet om at det ikke bør lovfestes et krav om samtykke fra retten for å ta ut tiltale etter utløpet av fristen. Departementet viser til argumentasjonen i høringsnotatet og til den massive motstanden blant høringsinstansene mot en slik ordning.

Departementet vil nedenfor vurdere to alternativer:

Det første alternativet er at det lovfestes et krav om at påtalemyndigheten må begrunne overfor overordnet påtalemyndighet eller retten hvorfor fristen er overskredet. Dette er i tråd med synet til riksadvokaten og de fleste andre høringsinstanser. Fristen vil da få mer karakter av en formalregel, og overskridelse av fristen vil ikke få rettslige konsekvenser. Dette alternativet kan kombineres med en form for rapportering fra politidistriktene til statsadvokaten, slik som foreslått av arbeidsgruppen.

Det andre alternativet er å lovfeste en ordning med krav om samtykke fra statsadvokaten for å kunne ta ut tiltale etter fristens utløp dersom politiet er påtalemyndighet, i tråd med departementets forslag i høringsnotatet. Dersom denne ordningen velges, vil politiet være avskåret fra å ta ut tiltale etter fristens utløp dersom det ikke får samtykke fra statsadvokaten. En slik ordning kan eventuelt utbygges, slik at også statsadvokaten må ha samtykke fra riksadvokaten i de tilfeller hvor statsadvokaten er påtalemyndighet og fristen blir overskredet.

Departementet er i utgangspunktet av den oppfatning at overskridelse av fristen bør få en eller annen rettslig konsekvens. Prinsipielt sett er derfor den ordning med samtykke fra statsadvokaten som departementet forslø i høringsnotatet, den beste. Flere høringsinstanser er imidlertid sterkt bekymret for at en slik ordning skal medføre så mye ekstraarbeid at «vinningen går opp i spinningen», jf. for eksempel de siterte høringssvar fra riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter (jf. punkt 3.4.4.1).

Det er vanskelig å forutsi hvor mye ekstraarbeid en samtykkeordning vil medføre. Etter de tilbakemeldinger flere tunge høringsinstanser har kommet med når det gjelder dette spørsmålet, er departementet kommet til at det ikke vil foreslå en samtykkeordning. Derimot bør det legges opp til rapporterings- og kontrollrutiner. Etter departementets syn er det hensiktsmessig at riksadvokaten gir nærmere direktiver om dette.

4 Taushetspliktreglene

4.1 Innledning

Reglene om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt er begrunnet i personvern hensyn og hensynet til den enkeltes integritet. Reglene skal også ivareta privates tillit til det offentlige.

Taushetsplikt innebærer en plikt til å forhindre at nærmere angitte opplysninger blir kjent for uvedkommende. Begrepet opplysningsrett eller yringsrett brukes ofte om de tilfeller der opplysninger kan gis videre uten hinder av taushetsplikt, men hvor det heller ikke foreligger noen plikt til å gi opplysningene videre. Opplysningsplikt brukes der det foreligger plikt til å gi opplysninger videre, enten på eget initiativ eller på anmodning fra andre.

Straffeprosessloven §§ 61 a til 61 d har bestemmelser om taushetsplikt og yringsrett for opplysninger som politiet har blitt kjent med ved behandlingen av straffesaker. Paragraf 61 a første ledd gjelder taushetsplikt om personopplysninger. Opplysninger som må holdes hemmelige av hensyn til den konkrete etterforskningen, er omhandlet i § 61 a annet ledd. Straffeprosessloven §§ 61 b og 61 c er bestemmelser om yringsrett.

Taushetsplikt for personopplysninger som er kommet til politiets kunnskap ved annen virksomhet enn ved behandlingen av straffesaker, er regulert i forvaltningsloven §§ 13 til 13 f og i politiloven § 24 tredje og fjerde ledd, jf. første ledd. Taushetsplikt for opplysninger om politiets metoder, midler, ressurser, planer og etterretningsinformasjon, som ikke inngår i en straffesak under etterforskning, er regulert i politiloven § 24 annet til fjerde ledd. Politiloven § 24 fjerde ledd inneholder bestemmelser om politiets yringsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed.

Politiets taushetsplikt etter strafferegistreringsloven § 8 gjelder for opplysninger fra strafferegisteret eller andre registre som omfattes av strafferegistreringsloven. Taushetsplikten omfatter både personopplysninger og opplysninger som må behandles fortrolig av hensyn til politiets virksomhet. Opplysninger i politiets registre vil i stor grad ha sin opprinnelse i politiets straffesaksbehandling eller generell etterretningsvirksomhet, og vil derfor være underlagt taushetsplikt etter de regler som er beskrevet over.

Informasjon som politiet blir kjent med gjennom kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven kapittel 16 a, er underlagt taushetsplikt etter straffeprosessloven § 216 i.

Både for taushetsplikten for registeropplysninger og for kommunikasjonskontroll gjelder det at politiets yringsrett er vesentlig snevrere enn etter de generelle reglene i straffeprosessloven §§ 61 a flg.

I Budsjettinnst. S. nr. 4 (1999-2000) (s. 11 og 12) bemerket justiskomiteen at det kan være et problem at adekvate reaksjoner på barne- og ungdomskriminalitet ikke blir iverksatt tidlig nok under dekke av at taushetsplikten hindrer det. Komiteen pekte på at manglende informasjon og kunnskap om nødvendigheten og lovligheten av samarbeid kanskje er et like viktig hinder for

fruktbart samarbeid som lovverket er. Blant annet på bakgrunn av komiteens merknader ga Justisdepartementet førstestatsadvokat Tor-Geir Myhrer i oppdrag å utrede taushetspliktens rekkevidde i forhold til politiet. Myhrer leverte høsten 2000 sin utredning Politiet og taushetsplikten - Et hinder for samarbeid med andre etater?

Myhrer konkluderer slik i sin rapport (s. 60):

«Etter mitt skjønn gir politiets taushetspliktregler langt på vei den ytringsrett i forhold til andre etater og institusjoner som det må antas å være behov for, og at det derfor ikke er noe påtrengende behov for store endringer.»

Myhrer gir likevel anvisning på enkelte mindre endringer som bør overveies. Arbeidsgruppen vurderte Myhrers rapport i sitt arbeid og foreslo to lovendringer. Arbeidsgruppen anbefalte også at det utarbeides et felles rundskriv om taushetsplikt. Arbeidsgruppen begrunnet forslaget om rundskriv slik (rapporten s. 98):

«Både Myhrers rapport og tilbakemeldinger fra berørte departementer tyder på at lovreglene om taushetsplikt ikke i seg selv er noe vesentlig hinder for samarbeid mellom etatene, og ytterligere lovendringer blir ikke foreslått. Derimot kan usikkerhet eller uenighet om tolkningen og praktiseringen av reglene skape samarbeidsproblemer. Arbeidsgruppen vil derfor sterkt anbefale at de berørte departementene sammen utarbeider et rundskriv om taushetsplikt i forhold til dette konkrete samarbeidet.»

Et stort antall høringsinstanser har uttalt seg om arbeidsgruppens forslag til endringer av taushetspliktreglene og forslaget om et rundskriv. Samlet sett gir høringsuttalelsene inntrykk av en utbredt oppfatning om at hjemmelsgrunnlaget for samarbeid mellom ulike etater i det vesentlige er godt nok, samtidig som det hersker betydelig usikkerhet om hvordan reglene er å forstå.

4.2 Politiets forebyggende opplysningsrett

4.2.1 Gjeldende rett

Bare politiet (og påtalemyndigheten) har en særskilt adgang til å kommunisere taushetsbelagt informasjon med det siktemål å forebygge kriminalitet. Gjennom bestemmelsene i politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 og 3, straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 og § 216 i første ledd tredje punktum bokstav d og strafferegistreringsloven § 7 annet ledd eksisterer det langt på vei en generell rett for politiet til å formidle taushetsbelagt informasjon til andre med det formål å forebygge eller avverge kriminalitet.

Terskelen for den kriminalitetsforebyggende ytringsretten avhenger av hvem som mottar opplysningene. Dette følger direkte av politiloven § 24 fjerde ledd nr. 2 og 3. Overfor andre offentlige myndigheter er det tilstrekkelig at kommunikasjonen har et forebyggende formål. Overfor vitner og kilder kreves det at kommunikasjonen i forebyggende øyemed skal være nødvendig. Et tilsvarende uttrykkelig skille finnes ikke i straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5. Det kan imidlertid være naturlig å forstå denne bestemmelsen på samme måte som politiloven, fordi Høyesterett har innfortolket et tilsvarende

nødvendighetskrav som i politiloven, når ytringsretten brukes overfor private (Rt. 1994 s. 1632).

4.2.2 Rapporten fra Tor-Geir Myhrer

Tor-Geir Myhrer peker i sin rapport på at bakgrunnen for politiets adgang til å benytte taushetsbelagt informasjon i kriminalitetsforebyggende øyemed er det omfattende ansvaret politiet er pålagt for å forebygge og avverge kriminalitet.

Myhrer skriver i sin rapport (s. 36 og 37):

«Politoloven § 2 nr. 1-3 pålegger politiet en generell plikt til å forebygge kriminalitet, avdekke, stanse og forfølge straffbare forhold, og ellers verne befolkningen mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. Som påpekt bl.a. i Ot.prp. nr. 40 (1991-1992) side 25 (forarbeidene til lov av 5. juni 1992 nr. 52 som tilføyde strpl. Kap 16 a), er det dårlig sammenheng mellom slike plikter og et regelverk som hindrer politiet i å bruke informasjon som etaten allerede har hånd om. Konsekvensen av slike kommunikasjonssperrer kan lett bli at straffbare handlinger skjer, til tross for at politiet hadde opplysninger som kunne ha forhindret dette. Politiet blir ikke så effektivt som det ellers kunne vært, og det kan tære både på allmenhetens tillit og tjenestemennenes arbeidsmoral. I Ot.prp. nr. 64 (1998-99) Etterforskningsmetoder m.v. - side 75-76, er disse hensyn dominerende i drøftelsen, og har bl.a. ledet til en ny adgang til å bruke opplysninger fra kommunikasjonsskontroll i avvergende øyemed.»

Myhrer peker videre på at en slik ytringsrett også har betenkelige sider (rapporten s. 37) :

«Opplysninger som det fra politiets side er aktuelt å formidle i forebyggende øyemed, vil ofte utløse negative sosiale reaksjoner og reguleringer overfor den de gjelder. Når politiet i forebyggende øyemed har meddelt at vedkommende tidligere er straffet, eller at han har vanket i et kriminelt belastet miljø, kan følgen bli at vedkommende ikke får det ønskede arbeid, den bolig eller medlemskap i en forening som han ønsker. Dette kan være tilstrekkelig til at kimen til atferdsendring kveles, og at vedkommende 'drives' tilbake til gammel atferd og miljø. Ytringsretten i kriminalitetsforebyggende øyemed bør derfor brukes med en viss varsomhet.»

Han skriver videre (rapporten s. 38):

«Det er naturligvis ikke all bruk av taushetsbelagt informasjon i forebyggende øyemed som innebærer de samme personvernsproblemer. Metodeutvalget beskriver det som 'taktiske disposisjoner for å forhindre straffbare handlinger, dersom dette ikke innebærer at opplysningene må brukes utad'. Eksempelet som utvalget nevner, hvor opplysningene brukes til å plassere en politibil (formentlig uniformert) utenfor den bank der det antas at det forberedes et ran, kan vanskelig vekke anstøt hos noen, endog ikke om patruljen gis opplysninger om hvilket persongalleri de bør være oppmerksom på !»

Myhrer viser til at hovedspørsmålet må være hvor sannsynlig og aktuell en lovovertrедelse må være, før politiet har adgang til å bruke taushetsbelagt informasjon som middel til å forebygge overtredelsen (rapporten s. 38 og 39):

«De personvernmessige betenkeligheter knyttet til en slik kommunikasjon tilsier at den baseres på konkrete og objektive omstendigheter, og ikke bare på generelle eller subjektive oppfatninger om vedkommende kan antas å ville begå (nye) straffbare handlinger. Det må også stilles krav til hvor påkrevd og forholdsmessig det er å bruke fortrolig informasjon som middel til å hindre lovovertrедelsen.»

Myhrer legger til grunn at terskelen for den kriminalitetsforebyggende ytringsretten i straffeprosessloven § 61 c nr. 5, må antas å være relativ, dvs. avhengig av hvem som er mottaker av opplysningene. Med bakgrunn i både politilovens utforming og høyesterettsavgjørelsen i Rt. 1994 s. 1632 må det etter hans syn legges til grunn at kommunikasjon av taushetsbelagt informasjon til private i forbyggende øyemed bare er tillatt når tre vilkår er oppfylt (rapporten s. 39):

«Det må foreligge *objektive holdepunkter som gir rimelig grunn* til å frykte for at en straffbare handling vil bli begått.

Forebygging kan vanskelig skje på andre måter, dvs. at kommunikasjonen av taushetsbelagt informasjon må være *nødvendig*.

Ut fra risikoens art og opplysningenes innhold må bruken av den sensitive informasjonen fremstå som *forholdsmessig*.»

I forlengelsen av dette reiser Myhrer spørsmål om hvilke krav som bør stilles, når politiet i kriminalitetsforbyggende øyemed kommuniserer taushetsbelagt informasjon til andre offentlige organer. Myhrer viser til at reelle hensyn tilsier at det bør være videre adgang til å kommunisere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter enn til private (rapporten s. 40):

«Mottageren vil som nevnt gjerne ha taushetsplikt og være fortrolig med behandlingen av sensitive opplysninger. Risikoen for utilsiktet videre spredning er derfor mindre.»

Myhrer konkluderer med at taushetsbelagt informasjon må kunne kommuniseres til andre offentlige organer i kriminalitetsforebyggende øyemed der dette anses som hensiktsmessig (rapporten s. 41):

«Kravet om at det på objektivt grunnlag må være rimelig grunn til å frykte lovbrudd, og at spredningen av informasjon ikke er uforholdsmessig gjelder imidlertid også her. Men mothensynene ... får i disse tilfellene mindre vekt, siden en normalt kan forvente en mer fortrolig og ansvarlig behandling og bruk av informasjonen enn når det er private som er mottagere. Er det objektive holdepunkter for at en kan regne med at nye straffbare handlinger av en viss alvorlighet vil bli begått, og et hensiktsmessig forebyggende middel er å gjøre andre offentlige organer oppmerksom på dette, skal det trolig mye til før kommunikasjonen anses som uforholdsmessig.»

Myhrer anbefaler på denne bakgrunnen (rapporten s. 60) at straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 om politiets ytringsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed, endres for å tydeliggjøre at adgangen til å videreformidle opplysninger er videre overfor andre offentlige organer enn overfor private.

4.2.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår, i tråd med anbefalingen i Myhrers rapport, en presisering av straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5, slik at det fremgår klart

at terskelen for den kriminalitetsforebyggende ytringsretten avhenger av hvem som mottar opplysningene - om mottaker er andre offentlige myndigheter eller andre (private) (rapporten s. 97-98). Etter arbeidsgruppens forslag skal politiet ha opplysningsrett overfor andre offentlige myndigheter når formålet er å forebygge lovovertrедelser eller å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Opplysningsretten overfor andre skal bare foreligge når dette er nødvendig for at politiet skal kunne forebygge eller avverge straffbare handlinger.

4.2.4 Høringsinstansenes syn

Et stort antall høringsinstanser har uttalt seg om taushetspliktreglene. Høringssvarene bekrefter at det i første rekke er ved praktiseringen av regelverket at problemene oppstår. Mange av høringsinstansene påpeker at det er behov for å utarbeide et felles rundskriv, som skal lette anvendelsen av allerede eksisterende bestemmelser.

Ingen av høringsinstansene gir uttrykk for at dagens taushetspliktreglene ikke bør klargjøres ytterligere.

En del instanser gir positivt uttrykk for at de støtter arbeidsgruppens forslag om å presisere straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5 om politiets ytringsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed, slik at reglene blir klarere og dermed enklere å praktisere.

For eksempel mener *Oppland fylkeskommune* at en presisering av reglene om taushetsplikt vil gjøre samarbeidet mellom ulike etater enklere.

Kristiansand kommune er positiv til arbeidsgruppens endringsforslag, som skal sikre at reglene ikke hindrer nødvendig samordning av offentlige etaters innsats mot barne- og ungdomskriminalitet. Dette synet deles også av *Trondheim kommune*.

Barneombudet mener at et felles rundskriv om taushetsplikten er et viktig, men utilstrekkelig virkemiddel, og viser blant annet til at lovens kriterier for skjønnsutøvelse må gjøres klarere.

Den Norske Advokatforening støtter forslaget om lovendring og uttaler:

«De problemene som oppstår når det gjelder taushetsplikt, er taushetsplikt mellom de ulike etater, grensegangen for den enkelte. Arbeidsgruppens forslag støttes. Noe ut over dette ansees ikke nødvendig.»

Norsk Lærerlag mener at det er behov for en klargjøring av taushetspliktreglene, for å sikre at disse reglene ikke er til hinder for en nødvendig samordning av offentlige etaters innsats mot barne- og ungdomskriminalitet.

Politidirektoratet er en av mange høringsinstanser som mener at et felles rundskriv samt informasjon om den eksisterende lovgivningen vil være tilstrekkelig:

«Politiet opplever ofte at taushetsplikt mellom samarbeidende enheter er et problem med hensyn til å kunne opptre med den nødvendige grad av åpenhet for å kunne behandle en sak mest mulig grundig. Det er viktig at man finner en praksis som ivaretar rettssikkerheten, samtidig som at det legges til rette for at den forebyggende virksomheten kan drives effektivt. Politidirektoratet støtter arbeidsgruppens vurdering av at det ikke er behov for å endre reglene om taushetsplikt, men at det er behov for å bevisstgjøre og gi opplæring i hva reglene sier. Et

felles rundskriv som presiserer grensene for hvor den aktuelle taushetsplikten går, samt informasjon om den eksisterende lovgivningen for de enkelte etater, vil etter vår vurdering være tilstrekkelig.»

4.2.5 Departementets syn

Departementet er i all hovedsak enig i de synspunkter og begrunnelser som anføres av Tor-Geir Myhrer i hans rapport om forståelsen og anvendelsen av straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5, om politiets ytringsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed, og om behovet for en presisering av bestemmelsen.

Som påpekt av Myhrer henger politiets rett til å benytte taushetsbelagt informasjon for å forebygge lovovertridelser nøye sammen med politiets generelle plikt til å forebygge kriminalitet, avdekke, stanse og forfølge straffbare forhold og ellers verne befolkningen mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet (politiloven § 2 nr. 1 til 3). Departementet er enig med Myhrer i at det bør være sammenheng mellom politiets kriminalitetsforebyggende oppgaver og deres mulighet til å benytte taushetsbelagt informasjon i utførelsen av dem.

Samtidig ser departementet klart at sterke personvern hensyn taler mot at politiet gis en for vid ytringsrett. I likhet med Myhrer legger departementet til grunn at politiets kommunikasjon av opplysninger i kriminalitetsforebyggende øyemed må baseres på konkrete og objektive holdepunkter for at en lovovertrivelse vil finne sted. Det må også foretas en vurdering av hvor påkrevd det er å utgi opplysningene og om en slik utgivelse vil fremtre som forholdsmessig overfor den eller de personer som opplysningene angår.

Departementet er videre enig i at reelle hensyn tilsier at adgangen til å kommunisere taushetsbelagt informasjon i kriminalitetsforebyggende øyemed bør være snevrere overfor private enn overfor andre offentlige organer. Andre offentlige organer har gjerne selv taushetsplikt og vil være fortrolig med behandlingen av sensitive opplysninger, slik at risikoen for utilsiktet videre spredning er mindre enn når private får slike opplysninger. Dessuten har offentlige organer et objektivitets- og saklighetskrav, som innebærer at opplysningene ikke blir brukt på en uakseptabel måte. De personvern hensyn som taler for begrensninger i ytringsretten, vil derfor gjøre seg sterkere gjeldende der opplysningene gis til private enn der mottakeren er et annet offentlig organ.

Taushetsbelagt informasjon må etter departementets syn kunne brukes overfor andre offentlige organer i forebyggende øyemed, når dette anses som hensiktsmessig. I dette ligger det at det vil være tilstrekkelig at politiet har objektive holdepunkter for at straffbare handlinger av en viss alvorlighet vil bli begått, og at det anser det som naturlig for å forebygge handlingen at et annet offentlig organ gjøres oppmerksom på forholdet. Departementet er enig med Myhrer i at det i så fall trolig skal mye til før kommunikasjonen vil anses som et uforholdsmessig inngrep overfor den som blir berørt av opplysningene.

Overfor private mener departementet det bør gjelde et krav om at kommunikasjonen i forebyggende øyemed skal være nødvendig for å forebygge en kriminell handling, som politiet har rimelig kunnskap om at vil finne sted. Kommunikasjonen av taushetsbelagte opplysninger til private må med andre

ord være påkrevd. Det vil ikke være tilstrekkelig at politiet anser kommunikasjonen som et av flere hensiktsmessige forebyggende midler.

Som angitt over (punkt 4.1), bemerket justiskomiteen i Budsjettinnst. S. nr. 4 (1999-2000) (s. 11 og 12) at det kan være et problem at adekvate reaksjoner på barne- og ungdomskriminalitet ikke blir iverksatt tidlig nok under dekke av at taushetsplikten hindrer det. Med dette som bakgrunn er det etter departementets syn uheldig at gjeldende bestemmelser om politiets opplysningsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed ikke gir tilstrekkelig uttrykk for det som bør være gjeldende rett. En presisering av straffeprosesslovens regler i tråd med Myhrers og arbeidsgruppen forslag, vil etter departementets syn kunne motvirke at reglene utgjør et slikt hinder som justiskomiteen påpeker.

Den endringen som Myhrer og arbeidsgruppen foreslår, vil etter departementets oppfatning virke klargjørende på rettstilstanden ved at den tydeliggjør at styrken av hensynene mot politiets yringsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed vil variere avhengig av hvem som er mottaker av informasjonen. Politiet må utvise større varsomhet ved praktiseringen av yringsretten når det er spørsmål om å gi videre opplysninger til private. Departementet fremmer i tråd med dette et forslag om en presisering av straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 5.

4.3 Taushetsplikt om etterforskningsopplysninger

4.3.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 61 a annet ledd har politiet taushetsplikt om opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til den videre etterforskningen. Etter politiloven § 24 annet ledd har politiet taushetsplikt om informasjon som er innhentet under generell kriminaletterretning, og i en viss grad om hvilke metoder som benyttes og om hvilke ressurser politiet har til rådighet.

Også taushetsplikten etter strafferegistreringsloven § 8 omfatter opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til videre etterretnings- eller etterforskningsvirksomhet. Taushetsplikt om kommunikasjonskontroll gjelder både informasjon fremkommet ved kontrollen og informasjon om at det er begjært eller besluttet slik kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216 i første ledd.

Taushetsplikten følger som hovedregel lovgivningen for den som til enhver tid behandler informasjonen. Taushetspliktreglene for etterretnings- og etterforskningsopplysninger gjelder imidlertid i hovedsak bare for politi og påtalemyndighet. Andre offentlige organer og private har i liten grad taushetsplikt om slike forhold. Dette innebærer at når etterretnings- og etterforskningsopplysninger gjøres kjent for andre, vil ikke mottakeren ha den samme taushetsplikten som politiet. Annerledes er det ved kommunikasjon av personopplysninger, fordi de ulike taushetspliktreglene her er mer eller mindre likt utformet.

I lys av dette er det naturlig å spørre om politiet har noen mulighet til å pålegge tjenestemenn i mottakerorganet taushetsplikt om sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon.

4.3.2 Rapporten fra Tor-Geir Myhrer

Myhrer skriver om taushetsplikt om etterretnings- og etterforskningsopplysninger i sin rapport (s. 51):

«I den grad det er adgang til å gjøre registeropplysninger eller opplysninger fra kommunikasjonskontroll kjent for tjenestemenn i offentlige etater og institusjoner, oppstår ikke problemet. Taushetsplikten i strafferegistreringsloven § 8 og strafferegistreringsforskriftens § 20 gjelder ... for 'offentlige tjenestemenn' og 'andre', og i straffeprosessloven § 216 i første ledd gjelder taushetsplikten for 'alle'.»

I følge Myhrer vil derfor problemet for denne typen av opplysninger først og fremst være at mottakeren regelmessig vil mangle innsikt i hva det er nødvendig å holde hemmelig av hensyn til politiets videre arbeid, og at de ikke forstår at dette også legger begrensninger på bruken av opplysningene overfor dem de direkte gjelder.

Om spørsmålet om politiet kan pålegge mottakere av sensitiv informasjon taushetsplikt anfører Myhrer videre:

«For politiopplysninger av 'ordinær' karakter, må spørsmålet ... som den store hovedregelen besvares benektende. Unntak kan kanskje tenkes i de tilfeller hvor opplysninger gjøres kjent for et annet organ med det formål at det skal yte politiet bistand under etterforskningen, for eksempel innhente ytterligere informasjon eller avgi en sakkyndig vurdering av betydning for den videre etterforskningen. I disse tilfellene er det mulig at tjenestemenn i mottakerorganet kan pålegges taushetsplikt i medhold av strpl. § 61 c annet ledd og politiloven § 24 første ledd, jf. fvl. § 13 b annet ledd, som lyder:

'Politiet eller påtalemyndigheten kan pålegge taushetsplikt når vitner o.l får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til eller på annen måte bistår politiet eller påtalemyndigheten.'

I utgangspunktet er det ikke naturlig å anse tjenestemenn i andre offentlige organer som 'lignende' i forhold til vitner, men uforenlig med ordlyden er det ikke. I forarbeidene til bestemmelsene - særlig Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 37-38, NOU 1984: 27 sidene 79 og 82, Foredraget sidene 38-39 og Ot.prp. nr. 49 (1986-87) side 50 - er spørsmålet om hvem som omfattes av bestemmelsen utover de formelle vitner, ikke problematisert. Sterke reelle hensyn tilsier imidlertid at politiet bør ha adgang til å beskytte etterforskningsinformasjonen i slike tilfeller, og dette bør være tilstrekkelig til at det kan anses som forsvarlig å fortolke bestemmelsen slik at den gir adgang til et taushetspålegg. Løsningen er imidlertid langt fra sikker.

De tilfeller som eventuelt vil omfattes av begrepet 'bistår politiet' er uansett vesentlig færre enn de som omfattes av formuleringen 'nødvendig å gi for å fremme politiets oppgaver' Som nevnt der er politiets oppgaver mange og vide, og ikke på langt nær all kommunikasjon som tillates etter denne norm kan karakteriseres som bistand til politiet. Og selv om det er politiets primæroppgave å forebygge kriminalitet, er det ikke naturlig å anse all kommunikasjon i kriminalitetsforebyggende øyemed gitt for å sikre politiet en bistand som det er naturlig å likestille med den som gis fra vitner.

Konklusjonen blir derfor at det vil være et betydelig område hvor politiet har adgang til å gi, og hvor det også kan være svært ønskelig at opplysninger gis til andre offentlige etater og institusjoner, men hvor dette kan bli unnlatt eller utsatt fordi det ikke foreligger noe rettslig

grunnlag som kan beskytte sensitiv etterforskningsinformasjon på mottagerens hånd.»

På denne bakgrunnen anbefaler Myhrer at det gis en regel både i politiloven og i straffeprosessloven som gir politiet adgang til å pålegge tjenestemenn i andre offentlige etater m.v. taushetsplikt når de mottar sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon.

4.3.3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår, i tråd med Myhrers anbefaling, at det innføres regler i straffeprosessloven og i politiloven som gir politiet adgang til å pålegge tjenestemenn i andre offentlige etater taushetsplikt når de mottar sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon (rapporten s. 98-100). Arbeidsgruppen viser til at dagens regelverk er mangelfullt og slutter seg til Myhrers begrunnelse.

4.3.4 Høringsinstansenes syn

Som angitt over under punkt 4.2.4, har et stort antall høringsinstanser uttalt seg mer generelt om taushetspliktreglene. De fleste har gitt uttrykk for at det gjeldende regelverk skaper problemer i praksis, og at de derfor er positive til en klargjøring som vil legge til rette for økt samarbeid mellom ulike etater.

Enkelte høringsssvar gir klar støtte til arbeidsgruppens forslag om å gi politiet adgang til å pålegge mottaker av sensitiv etterforskningsinformasjon taushetsplikt.

For eksempel *Sosial- og helsedepartementet* uttaler uttrykkelig at det støtter arbeidsgruppens forslag.

Barneombudet uttaler:

«Barneombudet støtter forslaget om endringer i straffeprosessloven § 61 og politiloven § 24 for å eliminere enkelte av de problematiske forhold knyttet til etterretnings- og etterforskningsopplysninger.»

KROM mener at politiet må praktisere sin ytringsrett med varsomhet, men støtter at det skal være mulig å pålegge mottaker av informasjon taushetsplikt.

Ingen av høringsinstansene går uttrykkelig imot forslaget.

4.3.5 Departementets syn

Departementet er i hovedsak enig i de synspunkter og begrunnelser som anføres av Tor-Geir Myhrer i hans rapport, og i forslaget om at det bør innføres nye bestemmelser i straffeprosessloven og i politiloven for å tette de hullene som i dag eksisterer mellom politiets ytringsrett og taushetsplikt på mottakers hånd.

Departementet viser til uttalelsene fra justiskomiteen i Budsjettinnst. S. nr. 4 (1999-2000) (s. 11 og 12) om at taushetspliktreglene kan synes å utgjøre en hindring for å iverksette adekvate tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet. Departementet er enig med Myhrer i at en manglende adgang for politiet til å pålegge taushetsplikt for sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon, vil kunne påvirke politiets vilje til å formidle slik informasjon- også i tilfeller der dette ville være hensiktsmessig. Dagens regler kan med andre ord

sies å representere en reell hindring for et hensiktsmessig og ønskelig samarbeid mellom politiet og andre offentlige organer.

Økt samarbeid mellom politiet og andre offentlige organer, vil etter departementets syn kunne utgjøre et viktig bidrag i arbeidet med å motvirke barne- og ungdomskriminalitet. Slikt samarbeid forutsetter at politiet kan følge seg trygg på at sensitive opplysninger ikke blir brakt videre til uvedkommende.

Departementet vil i denne omgang ikke fremlegge noe forslag om at politiet skal få adgang til å pålegge private mottakere av informasjon taushetsplikt. Departementet er klar over at det også her kan oppstå behov for å trygge den videre behandlingen av sensitiv informasjon, men mener at det er nødvendig med ytterligere utredninger før man tar stilling til spørsmålet. På denne bakgrunnen fremsetter departementet i denne omgang et forslag som kun retter seg mot personer som utfører tjeneste eller arbeid for statlige eller kommunale organer.

Departementet foreslår, i tråd med forslaget fra Myhrer og arbeidsgruppen, at det gis en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 61 c og i politiloven § 24 om at politiet/påtalemyndigheten skal kunne pålegge mottakere av sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon taushetsplikt.

Et brudd på taushetsplikten vil etter omstendighetene kunne straffes etter straffeloven § 121. Bestemmelsen har en strafferamme på bøter eller fengsel inntil 6 måneder, men inntil 3 år dersom taushetsbruddet begås eller taushetsbelagte opplysninger på annen måte utnyttes, i den hensikt å tilvende seg eller andre en uberettiget vinning.

5 Plikt for barn og foreldre til å møte for politiet til samtale

5.1 Gjeldende rett

Politiet har i nærmere bestemte tilfeller rett til å innbringe personer til politistasjonen, lensmannskontoret e.l., jf. politiloven §§ 8, 9 og 13. Det gjelder ingen generell møteplikt for politiet. Utover plikten til å oppgi navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel, har heller ikke den enkelte noen forklaringsplikt overfor politiet. Det er et viktig prinsipp i straffeprosessen at ingen skal pålegges å bidra til å dømme seg selv, det såkalte forbudet mot selvinkriminering.

I Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) (hurtigere straffesaksavvikling, varetektsfengsling i isolasjon mv.) er det foreslått at vitner og mistenkte skal kunne pålegges å møte for politiet som ledd i etterforskningen av en straffesak selv om de ikke har forklaringsplikt. Møteplikt skal kunne pålegges for å få avklart om den mistenkte eller vitnet ønsker å forklare seg, og skal være et hjelpemiddel for å gjøre etterforskningen av en straffesak mer effektiv.

I dag gjennomfører politiet samtaler med barn som har utvist risikoatferd og deres foresatte, basert på frivillig fremmøte. Praksis og metodikk varierer noe i de ulike distrikter, avhengig av lokale forhold. «Bekymringssamtalen» er ett slikt verktøy for politiets samtaler med unge og foreldre om risikoatferd i forhold til kriminalitet. Hovedmålgruppen for bekymringssamtalen er unge førstegangsløvbrytere og andre unge som er i risikosonen for å begå lovbrudd. Samtalene brukes for å klarlegge den unges situasjon, for å ansvarliggjøre den unge selv og foreldrene, og for å motivere barn og foreldre til å endre på de faktorene i situasjonen som kan føre til kriminalitet.

Oppfølgingssamtale, fellesbesøk av politiet og barnevernvakten og hjemmebesøk er ulike metoder som brukes av politiet i den tidlige kontakten med unge som har vist risikoatferd i forhold til kriminalitet.

5.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides informasjonsmateriale som vil kunne legge til rette for bruken av bekymringssamtale i alle landets politidistrikter ved politiets første møte med unge lovbrytere under 18 år, se rapporten s. 49 flg. Arbeidsgruppen anfører at oppfølgingssamtalen bør brukes i større utstrekning enn i dag, og at den bør utvikles som et strukturert verktøy etter mønster av bekymringssamtalen. Oppfølgingssamtale bør brukes ved gjentatt kriminalitet der bekymringssamtale tidligere er gjennomført. Fellesbesøk av barnevernvakten og politiet bør prøves ut, slik at en slik ordning kan evalueres og eventuelt utvikles for mer utstrakt bruk. Dette krever ikke lovendringer.

I tillegg foreslår arbeidsgruppen at det innføres en møteplikt for personer under 18 år og deres foresatte til samtale hos politiet når det er grunn til å tro at den unge har utført eller medvirket til lovovertridelser (utkast til politiloven

§ 13 nytt fjerde ledd, se rapporten s. 51-52). Forslaget omfatter mindreårige personer både under og over den kriminelle lavalder.

Begrunnelsen for forslaget er at en slik tidlig samtale med politiet kan bidra til at den unge får en bedre forståelse for konsekvensene av sin atferd, og at kontakten med politiet kan hjelpe barnet til å komme ut av en uheldig livssituasjon. Arbeidsgruppen mener det er viktig at foreldrene normalt også tar del i kontakten med politiet. Arbeidsgruppen har vurdert tvangsavhenting, men har kommet til at det kan ha uheldige konsekvenser og også virke mot sin hensikt.

5.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidsgruppens forslag om et nytt fjerde ledd i politiloven § 13 får støtte av flertallet av høringsinstansene. For eksempel uttaler *Norsk Psykologforening*:

«Møtet med politiet bør aldri kunne velges bort, verken av barnet eller foreldrene. Det er bare en kortsiktig lettelse for foreldre og barn hvis de unnlater å møte politiet når barnet har begått et lovbrudd. Der det viser seg vanskelig å få familien til å møte hos politiet, bør det etterstrebes at politiet møter opp hjemme hos familien og at møtet avholdes der. Det overordnede er at barn, foreldre og politi avholder et møte. Dette også for å markere alvoret i at barnet har begått lovbrudd. ... Familien må (med visse unntak) ses på som den viktigste ressurs når det gjelder å snu barnets negative utvikling.»

Oslo kommune anfører:

«Oslo kommune mener dette er et viktig og nødvendig tiltak for å kunne sette grenser. Det er behov for å bygge opp politiets autoritet.»

Ingen høringsinstanser går direkte imot forslaget, men flere er likevel skeptiske til å etablere en møteplikt. Disse instansene, og også flere av dem som støtter en møteplikt, problematiserer særlig spørsmålet om det bør innføres en hjemmel for tvangshenting og stiller spørsmål om sanksjonsmuligheter ved unnlatt oppmøte.

For eksempel peker *Skien politidistrikt* og *Politidirektoratet* på det problematiske i at det ikke foreligger noen plikt til å forklare seg for politiet og at en mistenkt over den kriminelle lavalder ikke kan hentes til avhør av politiet.

Advokatforeningen anfører at det må utvises forsiktighet ved eventuell henting og at foreldre og barn må ha fått god anledning til å møte frivillig.

Redd Barna mener at tvang ikke vil være hensiktsmessig i en slik situasjon, og at politiet heller bør forsøke å reise hjem til barnet for å komme i kontakt med familien.

Troms og Follo politidistrikter mener at en møteplikt for å ha noen hensikt, må kombineres med en mulighet for avhenting.

Enkelte stiller også spørsmål ved om andre sanksjoner overfor foreldrene kan være aktuelle dersom de ikke møter til samtale hos politiet. For eksempel mener *Politiets fellesforbund* at en generell fullmakt til tvangshenting ikke er tjenlig, og foreslår at det heller vurderes en mulighet for å «fryse» barnetrygden inntil foreldrene møter. *Norges Røde Kors* mener at unnlatt oppmøte bør sanksjoneres med bøter som står i forhold til foreldrenes bruttoinntekt.

Senter mot etnisk diskriminering presiserer nødvendigheten av at barn i fremmedspråklige familier ikke får noe tolkeansvar i slike samtaler. *Kommunal- og regionaldepartementet* peker også på at det er viktig å forsikre seg om at foreldre og barn får innkallingen på et språk de forstår.

5.4 Departementets syn

5.4.1 Plikt for barn og foreldre til å møte for politiet til samtale

Samfunnet må signalisere overfor barn og unge og deres foresatte at lovbrudd tas alvorlig. Overfor en ung lovbrytter vil en ikke alltid ha mulighet til eller ønske om å reagere med strafferettslige sanksjoner. Likevel kan det være viktig at politiet får vist at kriminell atferd er en sak for politiet og får gjort det tydelig hvilke konsekvenser det kan ha å fortsette med kriminelle handlinger. Departementet mener at en tidlig samtale med politiet gir anledning til å få formidlet dette til unge personer i risikozonen.

I tillegg kan en slik samtale være en av flere muligheter som det offentlige har til å kartlegge den unges livssituasjon for å få gitt nødvendig hjelp og støtte.

Det er også viktig at foreldrene involveres i størst mulig grad på et tidlig stadium. Ikke alle foreldre til barn som begår kriminalitet er klar over barnas kriminelle atferd og iallfall ikke over omfanget av den.

En samtale med politiet om risikoatferd bør ikke kunne velges bort av den unge eller foreldrene. Departementet foreslår derfor at en regel om at barnet og dets foresatte har møteplikt til samtale med politiet blir lovfestet i politiloven § 13.

Departementet understreker at politiet etter forslaget kan ta initiativ til et slikt møte der det finner det hensiktsmessig. Politiet pålegges ingen plikt til alltid å innkalle til møte. Det kan være at politiet sitter inne med kunnskap om barnet og dets familie som gjør at det foretrekker andre tiltak, som for eksempel å foreta et hjemmebesøk sammen med barnevernet. Formålet med den nye bestemmelsen er å effektivisere bruken og virkningen av en slik type forebyggende samtale, ved å gi en hjemmel for å pålegge møteplikt. Hvordan samtalen gjennomføres vil kunne variere etter hvilken praktisk tilnærming det enkelte politidistrikt velger.

Målsettingen med samtalen skal være å motivere barn og foreldre til å hindre en kriminell utvikling for barnet. Selv om den nærmere metodikken vil kunne variere, bør foreldrene og barnet vanligvis få kunnskap om hva politiet kan gjøre videre i saken: For det første vil eventuelle lovbrudd normalt bli etterforsket, og dersom barnet er over den kriminelle lavalder, vil straffbare handlinger kunne strafforfølges på vanlig måte. Etter straffeprosessloven § 232 a skal politiet underrette barneverntjenesten når etterforskning settes i gang mot barn under 18 år og saken ikke er av bagatellmessig art. Etter barnevernloven § 6-4 har politiet plikt til å melde fra til barnevernet hvis det har mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. I tillegg foreslår departementet i proposisjonen her at politiet skal kunne overføre saker med barn under 15 år til barnevernet, se punkt 3.3. Er barnet under 15 år, foreslår departementet i kapittel 6 at det på visse vilkår kan nedlegges oppholdsforbud på bestemte steder.

Flere av høringsinstansene har påpekt forholdet til reglene i straffeprosessloven om å møte og forklare seg for politiet. Departementet understreker at forslaget ikke etablerer en forklaringsplikt for den unge eller foreldrene. For å gjøre dette tydelig foreslår departementet at politiet før samtalen starter må opplyse barnet og foreldrene om at de ikke har plikt til å forklare seg. Dette er et så viktig prinsipp at det bør fremgå av loven. Dersom den unge er over 15 år, og samtalen går over i et straffeprosessuelt avhør, må politiet forholde seg til reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen om vitners, mistenktes og siktedes rettigheter. Det samme gjelder hvis samtalen får karakter av avhør av foreldrene.

Polititjenestemenn som gjennomfører en slik samtale, må være tydelige på hva som er formålet med samtalen. Dette bør allerede gå frem av den skriftlige innkallingen, som kort bør gjøre rede for bakgrunnen for møtet. Politiet må sørge for at barnet og foreldrene har mottatt og forstått innholdet i innkallingen. Dersom barnet og/eller foreldrene ikke forstår norsk, må politiet sørge for å formidle innkallingen på et språk de forstår. Om nødvendig må samtalen gjennomføres ved hjelp av tolk.

5.4.2 Avhenting og andre sanksjoner

Dersom barn og foreldre ikke møter uten gyldig grunn til et innkalt møte, bør politiet etter departementets syn ha mulighet for å hente dem. Begrunnelsen for å pålegge møteplikt tilsier at politiet også bør kunne hente foreldrene og barnet til samtalen. Det bør opplyses om denne muligheten allerede i innkallingen.

Departementet ser at det kan ha uheldige virkninger å hente noen til en slik samtale som har som et hovedformål å motivere den unge og foreldrene til å endre en uheldig utvikling; tvang kan virke negativt på samarbeidsviljen både hos foreldre og barn. Politiet må derfor utvise skjønn i vurderingen av om det er nødvendig og hensiktsmessig med tvangshenting i det konkrete tilfellet. Som en hovedregel må foreldre og barn få flere muligheter til å møte frivillig før tvungen avhenting kan skje. Politiet bør uansett vurdere alternativer for å oppnå den ønskede kontakt, som for eksempel å foreslå hjemmebesøk eller møte utenfor politistasjonen. Politiet må opptre hensynsfullt i forbindelse med en eventuell henting. Etter departementets mening er det ikke behov for å oppstille andre sanksjoner ved unnlatt oppmøte.

6 Oppholdsforbud

6.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i politiloven § 8 kan politiet innbringe personer, også unge under 15 år, i inntil 4 timer som et ordensmessig tiltak. Dersom barnet er beruset, kan det innbringes etter politiloven § 9. I tillegg har politiet en særskilt hjemmel til inngrep overfor barn i politiloven § 13: Barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter klokka 22.00 og som antas å være under 15 år, kan vises eller kjøres hjem. Barn som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnas helse eller utvikling, kan politiet ta hånd om ved å bringe dem til verge eller annen foresatt eller eventuelt til barnevernmyndighetene. Denne bestemmelsen kan også brukes overfor barn over 15 år hvis det anses tjenlig. I politiinstruksen § 12-4 er politiets plikter overfor barn nærmere beskrevet.

6.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen drøfter om politiet skal gis adgang til å fastsette et begrenset oppholdsforbud på visse steder overfor barn under 15 år. Arbeidsgruppen tar ikke uttrykkelig standpunkt til spørsmålet men ber om høringsinstansenes syn (rapporten s. 71-72). Formålet er at politiet mer systematisk skal kunne ta i bruk hjemmelen i politiloven til å kjøre barn hjem for å hindre at de oppholder seg i kriminelle miljøer. Vilkåret er etter forslaget at det må være åpenbart at opphold på et bestemt sted øker faren for at barnet begår ellers straffbare handlinger. Forbudet må utformes skriftlig og være begrunnet ut fra hvilke skadevirkninger opphold på det aktuelle stedet kan ha for barnet. Barnets rettssikkerhet skal ivaretas ved at forbudet må være begrenset geografisk og tidsmessig og at det skal kunne påklages.

6.3 Høringsinstansens syn

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å gi politiet hjemmel til å nedlegge et oppholdsforbud. Mange tar likevel forbehold om politiets mulighet til å følge opp forbudet og om hvilke konsekvenser det skal ha at forbudet blir brutt. I tillegg anfører flere at det må klarlegges hvordan barnets rettssikkerhet skal ivaretas.

For eksempel anfører *barneombudet* at et oppholdsforbud presiserer politiets ansvar for å bringe barn ut av en antatt risikosituasjon og støtter forslaget.

Politidirektoratet mener at et oppholdsforbud kan være et effektivt virkemiddel, men uttrykker bekymring for at politiet ikke har mulighet til å kontrollere nedlagte oppholdsforbud. Direktoratet anser det rasjonelt at politiet gis myndighet til å treffe forvaltningsvedtak på området, men mener at det må innføres en mulighet til å påklage avgjørelsen til forhørsretten.

Redd Barna finner forslaget interessant og uttaler:

«... det må vurderes nøye om dette vil ha noen innvirkning på barnets adferd. Det vil jo være forholdsvis enkelt at barnets omgangskrets flytter seg til et annet sted, som da er utenfor det 'forbudte stedet' og da er samfunnet like langt. Det vil være viktig i forhold til de ulike handlingsalternativene at barnet/ungdommene ikke blir sittende igjen med følelsen av at samfunnet er maktesløse i forhold til å komme med handlinger som vil være effektfulle.»

Riksadvokaten antar at et oppholdsforbud kan være hensiktsmessig i noen tilfeller, men savner en vurdering av konsekvensen ved brudd på forbudet. Videre uttaler *Riksadvokaten*:

«Et forbud som ikke kan håndheves er formentlig mer til skade enn gagn. Det er uansett uakseptabelt at politiet skal kunne begrense noens bevegelsesfrihet uten at dette kan overprøves av retten, jf. at lovutkastet foreslår at vedtaket skal kunne påklages, men sier intet om hvem det skal kunne klages til. Et naturlig utgangspunkt kan her være bestemmelsen om besøksforbud i straffeprosessloven § 222a.»

Skien politidistrikt anser bruk av oppholdsforbud som et praktisk viktig tiltak, mens *Ressurssenter for pakistanske barn* foreslår å innføre et generelt oppholdsforbud på visse steder i visse tidsrom.

Kun to høringsinstanser går uttrykkelig imot forslaget. *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* uttaler:

«KROM mener det er all grunn til å la § 13 i politiloven stå uforandret. Slik vi ser det gir denne paragrafen politiet nok myndighet overfor barn og unge. KROM har liten tro på denne typen reaksjoner overfor barn og unge. Det viktigste argumentet er kanskje at dersom en setter slike spesifikke forbud må disse også følges opp, og det vil kreve mye dersom politiet skal følge opp et slikt forbud.»

Vennesla kommune mener at oppholdsforbud er et lite realistisk tiltak som er vanskelig å gjennomføre.

En del av høringsinstansene er skeptiske til forslaget. Flere viser til at det er vanskelig å håndheve et oppholdsforbud.

For eksempel uttaler *Konfliktrådet i Oppland* og *Konfliktrådet på Romerike* at det vil virke mot sin hensikt å innføre en bestemmelse om oppholdsforbud hvis man ikke har mulighet til å håndheve forbudet.

Follo politidistrikt mener at oppholdsforbudet vil være vanskelig å håndheve, og peker på at politiloven § 13 kan brukes mer aktivt og målrettet enn i dag.

Rogaland politidistrikt mener også at politiloven gir tilstrekkelig hjemmel for å oppnå det resultat en ønsker å få til med tiltaket.

6.4 Departementets syn

6.4.1 Behovet for en bestemmelse om oppholdsforbud

En adgang til å ilegge oppholdsforbud kan gi politiet en mulighet til mer systematisk å følge opp barn som oppholder seg i kriminelle miljøer. Muligheten politiet allerede har i dag til å kjøre barn hjem, kan brukes mer effektivt og målrettet hvis det overfor enkelte personer kan nedlegges et oppholdsforbud. Dersom politiet for eksempel har mistanke om at enkelte personer er i ferd

med å bli rekruttert inn i en kriminell gjeng eller et narkotikamiljø, kan et oppholdsforbud på visse steder gjøre den forebyggende innsatsen overfor disse personene mer effektiv. Dette gjør seg kanskje særlig gjeldende på større steder, men også på mindre steder vil oppholdsforbud kunne være et hensiktsmessig tiltak. Et vedtatt oppholdsforbud vil gi politiet et incitament til å følge opp den forbudet retter seg mot mer aktivt en akutt periode.

På den måten vil en ordning med oppholdsforbud kunne bidra til å beskytte barnet og til å hindre framtidig kriminalitet. Som enkelte høringsinstanser også har pekt på, vil et oppholdsforbud i tillegg kunne være med på å bryte opp uheldige miljøer og hjelpe foreldrene til å sette grenser. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en adgang til å nedlegge oppholdsforbud overfor barn under 15 år.

6.4.2 Når et oppholdsforbud bør kunne nedlegges

Besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a kan nedlegges hvis det «på grunn av særlige forhold antas å foreligge risiko» for slike handlinger som forbudet skal beskytte mot. I høringsnotat 15. oktober 2001 har departementet foreslått at vilkåret endres til «dersom det er grunn til å tro» at handlingen vil bli foretatt. Formålet er å få det klart frem at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt. Dette er i samsvar med gjeldende rett, jf. avgjørelsene i Rt. 1998 s. 1638, jf. Rt. 2001 s. 672. Høyesteretts kjæremålsutvalg fremhevet i avgjørelsen i Rt. 1998 s. 1638 at «risikoen må være nærliggende og reell uten at det kreves at det foreligger sannsynlighetsovervekt».

Det foreslåtte oppholdsforbudet kan være et forholdsvis inngripende tiltak. Derfor bør det kreves konkrete holdepunkter for at opphold på stedet øker faren for deltakelse i straffbare handlinger; risikoen bør også her være nærliggende og reell. Det skal for eksempel mer til for å nedlegge et oppholdsforbud enn det skal til for å kjøre barn hjem etter § 13 i politiloven. Men heller ikke ved et oppholdsforbud overfor barn bør det kreves sannsynlighetsovervekt. Et slikt krav vil kunne gjøre forbudet for vanskelig å praktisere. Departementet foreslår etter dette at oppholdsforbud overfor barn skal kunne nedlegges når det er grunn til å tro at faren øker for at barnet begår en ellers straffbar handling.

Et inngrep i bevegelsesfriheten til en person, bør ikke være mer vidtgående enn nødvendig. Derfor bør det også gjelde et krav om at inngrepet ikke er uforholdsmessig.

Arbeidsgruppen drøfter om oppholdsforbudet skal kunne nedlegges overfor barn mellom 12 og 15 år. Departementet går ikke inn for å begrense anvendelsesområdet nedad til 12 år. Riktignok vil det sjelden være aktuelt å nedlegge et oppholdsforbud mot de minste barna. Vanligvis vil andre tiltak være mer hensiktsmessige hvis svært unge barn oppholder seg i kriminelle miljøer. Det kan likevel tenkes tilfeller der oppholdsforbud er et riktig tiltak, og departementet ønsker ikke å utelukke bruken av oppholdsforbud i disse tilfellene. Slike tilfeller kan for eksempel være søskenflokker eller gjenger hvor yngre søsken eller gjengmedlemmer oppholder seg i belastede miljøer sammen med eldre søsken eller gjengmedlemmer. Et annet eksempel kan være barn som bor sammen i institusjoner der yngre barn følger med eldre til steder der det er stor fare for at de yngre vil begå lovbrudd.

Derimot er departementet enig med arbeidsgruppen i at hjemmelen til å nedlegge et oppholdsforbud ikke bør gjelde overfor personer som er fylt 15 år. Hjemmelen i politiloven § 13 første ledd er begrenset til å gjelde personer som antas å være under 15 år, mens hjemmelen i § 13 annet ledd kan brukes også overfor barn over 15 år dersom inngripen vil være tjenlig. Det kan tenkes at et oppholdsforbud ville være et hensiktsmessig tiltak også overfor personer over 15 år. Innholdet i bestemmelsen slik departementet foreslår den, taler likevel for at det kun skal gjelde for personer under 15 år. Bestemmelsen er tenkt å bidra til politiets forebyggende arbeid overfor barn. I tillegg vil oppholdsforbudet sette grenser som i all hovedsak ligger innenfor foreldremyndighetens ansvar, se mer om dette i punkt 6.4.4. En person over 15 år kan for eksempel selv velge utdanning, medlemskap i foreninger og trossamfunn og inngå arbeidsavtaler. Vedkommende er dessuten strafferettslig ansvarlig. Det er dermed ikke like naturlig å begrense bevegelsesfriheten til en person over 15 år for å beskytte personen selv, som det er overfor en person under 15 år.

6.4.3 Innholdet i oppholdsforbudet

Departementet er enig med arbeidsgruppen i at oppholdsforbudet må være klart avgrenset både geografisk og tidsmessig.

Oppholdsforbudet må gjelde for et bestemt sted, nemlig det stedet hvor faren øker for at barnet begår ellers straffbare handlinger. For at forbudet ikke skal være for vidtrekkende og for at barnet og foreldrene enkelt skal kunne forholde seg til det, må stedet angis presist. Det kan for eksempel ikke gjelde «sentrum» av en by. I tillegg må påtalemyndigheten også kunne begrense oppholdsforbudet til å gjelde på bestemte tidspunkter, dersom det anses hensiktsmessig - for eksempel at personen ikke kan oppholde seg et bestemt sted mellom klokka 2200 og 0700.

Oppholdsforbudet bør gjelde for en bestemt tidsperiode. Arbeidsgruppen foreslo maksimalt 2 måneder. Departementet går inn for at fristen settes til 6 måneder. Riktignok er et halvt år lang tid i et barns liv. Men i enkelte tilfeller kan et oppholdsforbud på 2 eller 4 måneder være uhensiktsmessig kort. Forbudet må uansett opphøre hvis det blir uforholdsmessig, jf. foran. Departementet understreker dessuten at 6 måneder skal være maksimumslengden og ikke den alminnelige lengden.

Flere høringsinstanser er opptatt av hva konsekvensene av et brudd på oppholdsforbudet skal være. Oppholdsforbudet er ikke en strafferettslig reaksjon på en handling barnet har gjort, men et forebyggende og beskyttende tiltak. Det er derfor ikke naturlig å snakke om konsekvensen av brudd på samme måte som ved brudd på en betinget dom eller manglende oppfølging av en ungdomskontrakt.

Ved vurderingen av om forbudet skal nedlegges og av innholdet i det, bør det likevel tas hensyn til i hvilken grad forbudet kan følges opp av politiet - om det vil ha noen effekt å nedlegge et oppholdsforbud.

Politiet vil kunne kjøre hjem personer som oppholder seg på et sted hvor det er nedlagt et oppholdsforbud for dem. For å gjøre dette tydelig foreslår departementet en presisering av dette i politiloven § 13 første ledd. Videre er et forbud uansett et viktig signal om at politiet har situasjonen under oppsikt. I andre tilfeller vil det kunne hjelpe foreldrene til å sette grenser. Brudd på

oppholdsforbud og dårlig oppfølging fra foreldrene kan dessuten gi politiet en plikt til å melde fra til barnevernet, jf. barnevernloven § 6-4.

Brudd på besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a og oppholdsforbud etter § 222 b er straffsanksjonert, se straffeloven § 342. Bryter et barn det foreslåtte oppholdsforbudet, kan det ikke straffes ettersom det er under den kriminelle lavalder. Selv om barnet ikke kan straffes, er det i teorien mulig å innføre straff for foreldrene hvis de ikke følger opp forbudet godt nok overfor barnet. Etter departementets syn er imidlertid ikke bruk av straff den rette løsning i en slik situasjon.

6.4.4 Saksbehandlingen

Etter departementets syn bør kompetansen til å nedlegge oppholdsforbud i første hånd legges til påtalemyndigheten, ikke til tjenestemenn i politiet. Slik er ordningen etter straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud og § 222 b om oppholdsforbud overfor medlemmer av voldelige grupper. Det foreslåtte oppholdsforbudet kan være like inngripende som visse former for forbud etter § 222 a og § 222 b. Barnet nektes for eksempel å oppholde seg i en fritidsklubb hvor vedkommende tilbringer mye av sin fritid, eller å ha kontakt med en slik gruppering som § 222 b nevner, hvor alle hans venner er medlemmer. En viktig forskjell er riktignok at det foreslåtte oppholdsforbudet blant annet tar sikte på å beskytte barnet selv, mens de andre forbudene bare har som formål å beskytte andre personer. Departementet kan likevel ikke se at dette skulle tilsi at rettsikkerheten for barnet bør være noe dårligere enn når det nedlegges forbud etter § 222 a eller § 222 b.

Arbeidsgruppen går inn for at vedtak om oppholdsforbud skal kunne overprøves. Departementet er enig i at rettssikkerhetshensyn taler for en slik adgang. Skal vedtaket i første hånd fattes av påtalemyndigheten, er særlig to ordninger aktuelle: klageadgang til overordnet påtalemyndighet eller adgang til å bringe oppholdsforbudet inn for retten.

Påtalemyndigheten skal snarest mulig og senest innen 3 dager bringe beslutninger etter § 222 a og § 222 b inn for retten - uavhengig av om den forbudet retter seg mot har begjært det eller ikke. Oppholdsforbudet vil som nevnt kunne være et inngripende tiltak, og det tilsier rettslig overprøving også av det foreslåtte oppholdsforbudet overfor barn og unge.

Ved den nærmere utformingen av overprøvingsordningen må det tas stilling til hvorvidt det skal skje en obligatorisk rettslig overprøving av påtalemyndighetens beslutning om å nedlegge et forbud. Alternativene er rettslig overprøving bare i de tilfellene der barnet og foreldrene selv bringer saken inn for retten, eller at påtalemyndigheten må bringe saken inn for retten dersom foreldrene ikke samtykker i oppholdsforbudet.

Spørsmålet om obligatorisk overprøving av beslutning om besøksforbud har nylig vært på høring. I høringsnotat 15. oktober 2001 s. 18 til 25 vurderes behovet for obligatorisk rettslig overprøving, og departementet foreslår under tvil å oppheve obligatorisk rettslig etterkontroll for vanlige besøksforbud. Høringen viste at et flertall av høringsinstansene er negative til en slik endring av § 222 a. Departementet vil fremme forslag om endringer i § 222 a, men går inn for å holde på ordningen med obligatorisk rettslig overprøving som den er i dag.

Formålet med forslaget om oppholdsforbud overfor barn er blant annet å effektivisere den muligheten politiet allerede har i dag til å kjøre barn under 15 år hjem etter politiloven. For å kunne oppnå den ønskede forebyggende og beskyttende effekt, bør ikke prosessen bli for komplisert.

Også et annet hensyn stiller oppholdsforbud overfor barn i en noe annen stilling enn de eksisterende besøks- og oppholdsforbud. I motsetning til forbud etter §§ 222 a og 222 b retter forbudet her seg mot den samme som det er ment å beskytte. I tillegg kommer at barn under 15 år uansett ikke står fritt til å gjøre hva de vil og til å være hvor de vil. Det ligger innenfor foreldreansvaret å beskytte barn mot farlige situasjoner eller miljøer ved å begrense barnets bevegelsesfrihet. De fleste foreldre vil ikke la sine barn oppholde seg i miljøer hvor de kjenner til at kriminelle handlinger begås.

Foreldre skal gi et barn større selvbestemmelsesrett med alderen frem til det er myndig, jf. barneloven § 33. Det kan være vanskelig å trekke grensen for hvordan og i hvilken grad foreldrene kan begrense barnets bevegelsesfrihet. Retten til å bestemme for barnet er gitt foreldrene for at de skal vareta barnets interesser når det ikke selv er i stand til det. Denne begrunnelsen gir en viss veiledning i hvor grensen for foreldremyndigheten skal trekkes. De situasjoner som oppholdsforbudet er ment å dekke, faller trolig sammen med det foreldrene kan bestemme i kraft av sin foreldremyndighet. I hvilken grad foreldre har praktisk mulighet til å følge opp begrensninger i bevegelsesfriheten, for eksempel til en 14-åring, vil imidlertid variere sterkt.

En obligatorisk prøving for retten vil føre til at påtalemyndigheten, barn og foreldre må møte i retten i saker der politiet og foreldrene er enige i nedleggelsen av et oppholdsforbud. Det tar unødvendig med tid og ressurser. En slik ordning vil også kunne virke mot sin hensikt og gi saken større proporsjoner enn det den opprinnelig hadde.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det ikke er ønskelig med en obligatorisk prøving for retten. To alternativer til en obligatorisk prøving peker seg ut. Det ene er å gi den forbudet retter seg mot, en mulighet til å bringe forbudet inn for retten, med andre ord at forbudet blir stående dersom vedkommende ikke benytter denne muligheten. Etter departementets mening taler rettssikkerhetshensyn imot at det etableres slike passivitetsvirkninger på dette området. Departementet legger stor vekt på motstanden mot å innføre en tilsvarende ordning ved besøksforbud.

Det andre alternativet er at påtalemyndigheten må innhente samtykke fra barnets verge for å kunne nedlegge et oppholdsforbud. Dersom påtalemyndigheten ikke får vergens samtykke, og påtalemyndigheten fortsatt ønsker å nedlegge et oppholdsforbud, må det bringes inn for retten til avgjørelse. Etter departementets syn er en slik løsning i god samsvar med de hensyn som er nevnt foran. Departementet fremmer derfor forslag om en slik ordning.

Både påtalemyndigheten og eventuelt retten bør høre barnets mening før en beslutning tas. Det er barnets bevegelsesfrihet det gjelder, og oppholdsforbud skal i hovedsak bli brukt overfor de eldste barna. Barnet må derfor få mulighet til å uttale seg før det tas en beslutning. Dette er ikke bare et spørsmål om barns rett til å bli hørt, jf. barneloven § 31 og barnekonvensjonen artikkel 12, men også et spørsmål om å skaffe et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Beslutningen om oppholdsforbud bygger på forhold eller situasjoner i barnets

liv, og barnet må få gi sin versjon av dette for at foreldrene, påtalemyndigheten og eventuelt retten skal ha godt nok grunnlag til å fatte sin beslutning.

Oppholdsforbudet er ikke en strafferettslig reaksjon på barnets handlinger, men et forebyggende og beskyttende tiltak. Dette kan tale mot å plassere bestemmelsen i straffeprosessloven. Ved å plassere bestemmelsen i straffeprosessloven kapittel 17 a står den imidlertid i en sammenheng med tiltak av lignende karakter. For å ilegge et besøksforbud etter § 222 a eller et oppholdsforbud etter § 222 b er det heller ikke nødvendig at det har skjedd en straffbar handling. Formålet er å beskytte enkeltindivider og samfunnet og å forebygge straffbare handlinger.

Slik arbeidsgruppen har utformet bestemmelsen om oppholdsforbud, hører den hjemme i politiloven. Ettersom departementet har funnet at kompetansen i førstehånd bør ligge hos påtalemyndigheten med mulighet for rettslig overprøvelse, bør bestemmelsen plasseres i straffeprosessloven. Bestemmelsen bør tas inn som en ny § 222 c, etter de to någjeldende bestemmelsene om besøksforbud og oppholdsforbud.

7 Medvirkning til at barn under 15 år begår straffbare handlinger

7.1 Gjeldende rett

Personer som bruker barn under den kriminelle lavalder til å begå straffbare handlinger, kan i dag dømmes for medvirkning til den handlingen barnet har begått selv om barnet ikke kan straffes. Forholdet vil bli vurdert som fysisk eller psykisk medvirkning, avhengig av situasjonen og det straffebud som er overtrådt.

De fleste straffebud om alvorlige forbrytelser har et medvirkningstillegg. Men også ved en del mindre alvorlige lovbrudd rammes medvirkning. Mange straffebud nevner ikke medvirkning. Da må voksenpersonen ha overtrådt gjerningsbeskrivelsen i straffebudet for å kunne straffes.

7.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en ny § 140 a i straffeloven, som skal rette seg direkte mot den som medvirker til at personer under den kriminelle lavalder begår lovbrudd (rapporten s. 48-49). Begrunnelsen for forslaget er at en slik bestemmelse vil gi et tydelig signal om at slike handlinger ikke aksepteres, samtidig som et eget straffebud kan virke preventivt i forhold til rekrutteringen av barn og unge til kriminelle miljøer. Forslaget er også begrunnet med at lovbruddet som begås av barnet, ofte vil ha en for lav strafferamme i forhold til den straffverdighet som er utvist av voksenpersonen.

7.3 Høringsinstansenes syn

Arbeidsgruppens forslag og begrunnelse fikk støtte fra en rekke høringsinstanser.

For eksempel støtter *Kommunal- og regionaldepartementet* forslaget, men instansen presiserer at det må sikres at bestemmelsen blir praktisert slik at den ikke virker diskriminerende i forhold til personer fra etniske minoriteter.

*Fylkesnemnda for sosiale saker, Buskerud og Vestfoldslut*ter seg til forslaget om ny § 140 a i straffeloven og den begrunnelse som arbeidsgruppen har gitt i sin rapport.

Barneombudet uttaler:

«Barneombudet ser det som et viktig signal at det gjøres straffbart å bidra til at barn begår lovbrudd og støtter derfor forslaget til ny § 140 a i straffeloven.»

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er enig med arbeidsgruppen i at det straffverdige i forholdet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom dagens mulighet for å straffe for medvirkning.

Borgarting lagmannsretter positiv til et straffebud som direkte retter seg mot tilskyndelse eller medvirkning til at en person under 15 år begår en ellers straffbar handling.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon støtter forslaget om en egen straffebestemmelse som rammer medvirkning til at barn under 15 år begår lovbrudd.

Politidirektoratet mener at det er behov for en egen lovbestemmelse som retter seg direkte mot å medvirke til at personer under den kriminelle lavalder begår lovbrudd.

Redd Barna gir uttrykk for at en egen medvirkningsbestemmelse vil gi et tydelig signal om at det ikke er akseptabelt å bruke barn under den kriminelle lavalder til å begå straffbare handlinger. Samtidig mener organisasjonen at bestemmelsen vil kunne motvirke at barn og unge rekrutteres til kriminelle miljøer.

Enkelte høringsinstanser er negative til en egen medvirkningsbestemmelse.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) peker på at det ofte kan være snakk om jevnaldrende som oppfordrer barnet til å begå kriminelle handlinger, og mener dette gjør den foreslåtte bestemmelsen problematisk å gjennomføre.

Asker og Bærum politidistrikt mener at det må utredes nærmere om den foreslåtte bestemmelsen utvider området for straffbar medvirkning i forhold til gjeldende rett.

Riksadvokaten frarår å innføre en egen medvirkningsbestemmelse for den som tilskynder et barn under 15 år til å begå straffbare handlinger, og begrunner dette slik:

«Riksadvokaten er her som ellers, skeptisk til nye straffebud uten at behovet er godt dokumentert. Utredningen mangler helt påvisning av, eller endog eksempler på, tilfeller som ikke rammes etter gjeldende lov, men som ville blitt fanget opp av forslaget. Det anføres at '...lovbruddene som begås har ofte en ganske lav strafferamme som ikke gjenspeiler hvor straffverdig det er å utnytte barn...' ... , men også dette er udokumentert.

Arbeidsgruppens uttalelser om at den gjennom den nye straffetrusselen ønsker '... å gi et tydelig signal...' og '...å ramme et bredt spekter av uakseptabel påvirkning...' illustrerer en holdning til bruk av straff - samfunnets ytterste virkemiddel for påvirkning - som riksadvokaten ikke deler.

Riksadvokaten fraråder å innføre en ny bestemmelse som foreslått før behovet for bestemmelsen, og hvilken effekt den kan tenkes å ha, er undersøkt.

Avdekker politiet gjennom sin etterforskning at lovbrudd begått av barn og unge, eller på annen måte, at noen har opptrådt som beskrevet i utkastet til § 140 a, bør dette medføre en kraftig reaksjon. Ikke for 'barne- og ungdomsføreri', men for medvirkning til kriminalitet med straffskjerpelse på grunn av forledelse av mindreårige.»

7.4 Departementets syn

Departementet støtter riksadvokatens syn om at det generelt bør vises tilbakeholdenhet med å innføre nye straffebud når det ikke foreligger tungtveiende argumenter for slik ny lovgivning. Departementet legger særlig vekt på at riksadvokaten har opplyst at han ikke ser det som noe problem at det ikke finnes noen slik medvirkningsbestemmelse som arbeidsgruppen foreslår.

Departementet er videre av den oppfatning at gjeldende strafferammer - som gjennomgående er vide - gir rom for at retten ved straffutmålingen kan ta tilstrekkelig hensyn til det straffskjerpene moment som ligger i at en voksen har tilskyndet et barn til å begå en kriminell handling. Straffelovkommisjonen har i sin utredning NOU 2002: 4 Ny straffelov vurdert og forkastet forslaget til ny § 140 a (s. 212). Kommisjonen viser blant annet til at strafferammene allerede gir tilstrekkelig spillerom for å ta hensyn til det ekstra straffverdige i å utnytte unge.

I tillegg legger departementet stor vekt på at innføringen av et eget straffebud kan føre til en vesentlig nedkriminalisering ved medvirkning til alvorlig barnekriminalitet, for eksempel barneran. Finnes det først en spesialregel for medvirkning til barnekriminalitet, vil denne trolig ofte bli brukt i praksis selv om strengere straffebud er overtrådt. Det vil ikke være aktuelt å bruke de to bestemmelsene i kombinasjon.

Den foreslåtte straffebestemmelsen har en strafferamme på to år. Medvirkning til grovt ran kan straffes med fengsel inntil 12 år. Departementet anser det som utelukket å sette strafferammen for et generelt straffebud om medvirkning til barnekriminalitet tilsvarende høyt. Det ville ført til at straffen for medvirkning til for eksempel naskeri ble hevet fra fengsel i 6 måneder til fengsel i 12 år.

Blir et generelt straffebud om medvirkning til barnekriminalitet brukt ved medvirkning til barneran og annen grov kriminalitet, vil det kunne få to alvorlige konsekvenser: Retten vil i en del tilfeller være avskåret fra å fastsette en passende straff fordi strafferammen er for lav. Dessuten vil en domfellelse for medvirkning til barnekriminalitet ikke alltid få frem sakens alvor, fordi det ikke vil gå frem om det dreier seg om medvirkning til en bagatellmessig forseelse eller en alvorlig forbrytelse. På denne bakgrunnen fremmer departementet ikke forslag om å innføre et generelt straffebud om medvirkning til barnekriminalitet.

Departementet vil imidlertid understreke at det ved straffutmålingen bør legges vekt på at det er særlig straffverdig å medvirke til barnekriminalitet. Dette gir de vide strafferammene tilstrekkelig rom for. Medvirkning til barnekriminalitet er alvorlig selv om det gjelder forseelser som isolert sett fremtrer som bagatellmessige. Forseelsen kan for barnet være starten på en kriminell løpebane som kan ende med langt mer alvorlig kriminalitet. Slik blir medvirkning til barnekriminalitet også et overgrep mot barnet selv.

Departementet har vurdert om det bør gis en egen bestemmelse om at strafferammen heves ved medvirkning til barne- og ungdomskriminalitet, eventuelt en egen straffutmålingsregel innenfor de alminnelige strafferammer, men foreslår ingen slike regler. Gjeldende strafferammer er generelt sett svært vide, og domstolen har innenfor disse rammene adgang til å utvise en stor grad av skjønn for å fastsette en passende straff i den enkelte sak. Det vil

etter departementets syn være særlig unaturlig med en regel som hever strafferammen. Med en slik regel ville straffen for å medvirke til barnekriminalitet ha blitt høyere enn selv den groveste hovedforbrytelse. Det er ikke rimelig.

Departementet ser heller ikke behov for en egen generell regel om straffutmålingen innenfor den alminnelige strafferammen. Som anført foran vil domstolene allerede innenfor dagens system ha mulighet og oppfordring til å legge vekt på det straffskjerpene moment som ligger i at en person har tilskyndet et barn til å begå et lovbrudd. Departementet har full tiltro til at domstolene tar tilstrekkelig hensyn til dette momentet ved straffutmålingen. Men departementet vil følge rettspraksis nøye. Skulle det likevel vise seg at domstolene ikke fastsetter en tilstrekkelig streng straff, vil departementet på nytt vurdere spørsmålet i forbindelse med det pågående arbeidet med ny straffelov.

8 Konfliktrådsmegling som særvilkår

8.1 Gjeldende rett

Unge over 15 år kan dømmes til straff. Dommen kan gjøres betinget ved at fastsettelsen eller fullbyrdelsen av straffen utsettes, jf. straffeloven § 52. Paragraf 53 nr. 2 til 5 gir retten anledning til å sette vilkår for en betinget dom. Bestemmelsen gjelder generelt - også for mistenkte over 18 år. Også en påtaleunntatelse kan gjøres betinget av slike vilkår som er nevnt i straffeloven § 53, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd. Megling i konfliktråd vil dessuten kunne inngå i den nye samfunnsstraffen, som trådte i kraft med den nye straffegjennomføringsloven 1. mars 2002, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001).

Megling i konfliktråd er ikke nevnt eksplisitt i loven som mulig vilkår for betinget dom, men det følger av ordlyden i § 53 nr. 3 at retten kan sette også andre vilkår enn dem som er uttrykkelig oppregnet. I riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993 om regler og retningslinjer om megling i konfliktråd (nr. 2/1993) uttrykkes det at det formelt ikke er noe i veien for at behandling i konfliktråd kan brukes som særvilkår i en betinget dom.

I Innst. S. nr. 6 (1998-99) ba justiskomiteen departementet om å vurdere bruk av konfliktråd som særvilkår. I Ot.prp. nr. 79 (1999-2000) drøftet Justisdepartementet erfaringene som er gjort så langt (punkt 4.4):

«I Riksadvokatens rundskriv 6. desember 1993 om regler og retningslinjer om megling i konfliktråd omtales megling i konfliktråd som særlig vilkår ved betinget dom som en mulighet. Muligheten er imidlertid i liten grad tatt i bruk, og da kun ved dommer i forhørsrett. Regelverket åpner for at konfliktrådsmegling brukes som særvilkår i større utstrekning enn i dag. Første skritt vil være å gjøre påtalemyndigheten hos politiet og domstolene på herreds- og byrettsnivå oppmerksomme på muligheten, og temaet var på dagsordenen under Justisdepartementets årlige erfaringskonferanse i mai 2000. På lokalt nivå vil det være nødvendig for påtalemyndigheten hos politiet og for konfliktrådet å finne frem til egnede samarbeidsformer for å legge til rette for slike løsninger.»

Departementet foreslo etter dette ingen endringer i straffeloven § 53 nr. 3.

I sin behandling av proposisjonen viste justiskomiteen til at det allerede i dag er adgang til å bruke megling i konfliktråd som særvilkår, men at det gjøres i liten grad, jf. Innst.O. nr. 34 (2000-2001).

En del dommere og påtalejurister har likevel reist tvil om hjemmelsgrunnlaget for å fastsette megling i konfliktråd som særvilkår. Det har blitt vist til at Høyesterett har lagt seg på en restriktiv linje i forhold til bruk av blant annet straffeloven § 53 nr. 3 som hjemmel for andre særvilkår.

Ut over dette hersker det også en del uenighet om hvordan vilkåret om konfliktrådsmegling skal utformes. I praksis har enkelte dommere satt som vilkår at domfelte møter til megling. Andre har satt som vilkår at den domfelte møter til megling, inngår avtale og oppfyller den. I det tidligere nevnte rundskrivet om megling i konfliktråd (nr. 2/1993), har riksadvokaten gitt uttrykk

for at det bør stilles krav om inngåelse og oppfyllelse av avtale. Domstolene har etter dagens ordning det siste ordet ved utformingen av vilkåret i domsslutningen.

8.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen går inn for å endre straffeloven § 53 nr. 3, slik at megling i konfliktråd uttrykkelig blir nevnt som et mulig særvilkår (rapporten s. 57-59). Det er en forutsetning for å bruke megling som særvilkår at både gjerningspersonen og fornærmede samtykker, jf. konfliktrådsloven § 5. Arbeidsgruppens forslag innebærer at det ikke skal oppstilles et forhåndskrav om at meglingen må resultere i en avtale. Men forslaget innebærer et krav om at eventuelle avtaler som inngås i meglingsmøtet, skal oppfylles. Arbeidsgruppen begrunner forslaget slik:

«Erfaring og forskning viser at megling mellom gjerningsperson og offer bidrar til å motvirke ny kriminalitet og fremmer gjerningspersonens tilpasning til samfunnet. Gjerningspersonen blir konfrontert med konsekvensene av sine handlinger, og får muligheten til å rette opp igjen skaden han eller hun har påført offeret. Aktiv deltagelse i å finne løsningen på problemet kan gi opplevelsen av mestring og økt selvfølelse. Megling tilgodeser også offerets behov. Offeret får anledning til å spille en aktiv rolle i egen sak, samtidig som megling kan bidra til følelsesmessig og rasjonell bearbeiding av hendelsen. På denne bakgrunn er det grunn til å bruke konfliktrådsmegling som et tiltak (blant flere) også i saker der påtalemyndigheten på grunn av forholdets alvorlighetsgrad (eller gjerningspersonens gjentatte kriminelle forhold) finner at oversendelse av saken til konfliktråd i henhold til straffeprosessloven § 71 a ikke er en tilstrekkelig streng reaksjon.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Et stort antall høringsinstanser uttalte seg om forslaget om økt bruk av konfliktrådsmegling som særvilkår for betingede dommer. Forslaget fikk bred støtte forutsatt at ordningen er basert på frivillighet. En stor del av høringsinstansene understrekte også at det ikke kan kreves at meglingen resulterer i en avtale, men dersom avtale inngås, må det være et krav at denne oppfylles.

For eksempel støtter *Sarpsborg kommune* støtter arbeidsgruppens forslag med følgende begrunnelse:

«Megling mellom gjerningsperson og offer bidrar ofte til å motvirke ny kriminalitet og kan medføre at vedkommende får mulighet til å rette opp egne feil. Ved å bli direkte involvert og forpliktet til å komme med løsningsforslag i forhold til forvoldt skade, kan den enkelte i større grad oppleve mestring og økt selvfølelse. Det antas at offeret også blir tilgodesett ved dette tiltaket. Begge parter vinner på dette fremfor en ren straffereaksjon.»

Barneombudet støtter arbeidsgruppens forslag om å endre straffeloven § 53 nr. 3, slik at megling i konfliktråd uttrykkelig blir nevnt som særvilkår, forutsatt at frivilligheten opprettholdes.

Den Norske Advokatforening uttaler:

«Utvalget støtter utstrakt bruk av ungdomskontrakter, konfliktråd, nettverksmegling og kurs for unge lovbyggere. Alle tiltak som medfører at ungdommen frivillig gjør opp for seg er av det gode.»

Konfliktrådene i Oslo uttaler:

«Vi ser svært positivt på det vi oppfatter som et hovedbudskap vedrørende konfliktrådsmediung ..., nemlig en generell økt bruk av mediung. Etter vårt skjønn er det flere som bør få tilbudet om mediung når de er involvert i en straffesak eller står i andre vanskelige konfliktsituasjoner. Det er også et mål at mediungstilbudet kan gis før konflikter trappest opp og det begås alvorlige kriminelle handlinger for eksempel vold.»

Konfliktrådet i Hedmark er positivt til større bruk av mediung forutsatt at frivilligheten opprettholdes.

Konfliktrådene Region Sør uttaler:

«Region Sør ser svært positivt på at mediung i konfliktråd blir regulert som eget særtilkår. Det har vist seg meget vanskelig å få politiet/ domstolene til å ta i bruk dette særtilkåret når det ikke er nevnt spesielt.»

Norsk fosterhjemforening støtter forslaget og presiserer at eventuell avtale som inngås, må oppfylles.

Politidirektoratet er enig i at bruken av konfliktrådsmediung som særtilkår bør økes, og har ingen innvendinger mot den foreslåtte presiseringen i straffeloven § 53.

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse ikke kommentert forslaget om en presisering i straffeloven § 53 nr. 3 nærmere. Han har imidlertid ved en tidligere anledning kommet med relevante synspunkter som det er gjort rede for nedenfor, jf. punkt 8.4.

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er også positivt til forslaget, men påpeker at det ikke bør være en for sterk kobling mellom konfliktrådsmediung og strafferettspleien:

«I likhet med høringsforslaget går heller ikke vi inn for tvungen mediung. KRÅD mener i hovedsak at konfliktrådsmediung også i fremtiden bør forbeholdes barn mellom 15 og 18 år. For barn under denne alderen bør andre virkemidler brukes.

Når det gjelder bruk av mediung som særtilkår ved betinget dom, ser vi det som en fornuftig bruk av medlingsinstituttet. For å synliggjøre betydningen av konfliktrådsmediung bør det få et eksplisitt hjemmelsgrunnlag i strl. § 53 nr. 3, slik det er foreslått. Tilrådet som oppstilles omfatter bare at vedkommende skal møte til mediung, og det stilles ikke krav til at avtale skal inngås og holdes, noe KRÅD er enig i.

På den annen side må man være forsiktig med å koble konfliktrådet for sterkt opp mot strafferettspleien, da opprettelsen av medlingen nettopp var å fjerne konflikten fra rettssalen, for å få partene selv til å finne løsninger på disse uten at straffereaksjoner ble koblet inn.»

Enkelte høringsinstanser anfører at man ved bruk av konfliktrådsmediung må sørge for å ta tilstrekkelig hensyn til offeret og til at den enkelte sak må være av en slik art at den er egnet til konfliktrådsbehandling.

Skiptvedt kommune uttaler:

«Megling i konfliktråd bringer gjerningspersonen og offeret sammen. Dette er bra i de fleste saker, men det finnes unntak. Der det er et offer for vold kan det oppleves svært krenkende å bli behandlet som likeverdige, og kanskje ta i mot en unnskyldning. Flere har sagt at det oppleves som et nytt overgrep. Signalene samfunnet gir ved å behandle slike saker i konfliktrådet kan bli å bagatellisere vold.»

Bergen politidistrikt er skeptisk til økt bruk av konfliktrådsmegling av hensyn til den fornærmede, som i noen tilfeller vil oppleve det som en stor belastning å møte til megling.

Andre høringsinstanser tar forbehold om at det må stilles krav om at avtale inngås i meglingsmøtet.

Vennesla kommune støtter at megling i konfliktråd blir uttrykkelig nevnt som et mulig særvilkår. Høringsutvalget i kommunen er også enig i en ny bokstav h i straffeloven § 53 nr. 3, men ønsker en tilføyelse om at saken skal sendes tilbake til politiet dersom det i meglingsmøtet ikke inngås avtale. I motsatt fall mener kommunen at ordningen blir sårbar for utnytting.

8.4 Departementets syn

Departementet er enig med arbeidsgruppen og flere av høringsinstansene i at det må være en forutsetning for å bruke megling som særvilkår, at både gjerningspersonen og den fornærmede samtykker, jf. konfliktrådsloven § 5. Megling i konfliktråd må på samme måte som ellers være basert på at partene selv ønsker en slik behandling av saken. Dette anses for å være en viktig forutsetning for at resultatet av meglingen skal bli vellykket.

Riksadvokaten har i brev til departementet 28. mars 2000 sagt seg skeptisk til konfliktrådsbehandling som særvilkår for betingede dommer, uten at det stilles krav om at avtale inngås og oppfylles. Etter riksadvokatens syn vil en ordning der det ikke stilles krav om avtale, innebære at særvilkåret blir uten reelt innhold, blant annet fordi det svært sjelden vil kunne konstateres brudd. Når konfliktrådsmegling brukes som en del av reaksjonssystemet, vil dette være uheldig. Det er derfor riksadvokatens syn at megling som særvilkår i betingede dommer primært bør anvendes der hvor siktemålet med meglingen er en avtale som normerer domfeltes og fornærmedes forhold til hverandre i fremtiden.

Departementet har forståelse for synspunktene fra riksadvokaten, men mener at andre argumenter som trekker i motsatt retning, må veie tyngre.

Megling som særvilkår bør primært anvendes der hvor siktemålet er at meglingen skal resultere i en avtale mellom partene. Imidlertid er det problematisk å forene det grunnleggende frivillighetsaspektet ved megling med et krav om at meglingen skal resultere i en avtale. For det første vil det først under meglingsprosessen bli klart om forutsetningene for å inngå en avtale er til stede. Et forhåndskrav om avtale kan legge et press på partene som fratar dem rådigheten over konflikten, i strid med det som er tanken bak meglingsinstituttet. Som arbeidsgruppen peker på, er heller ikke gevinsten av meglingen nødvendigvis avhengig av at avtale inngås.

For det andre skal ikke megling i konfliktråd være motivert av behovet for en reaksjon på den kriminelle handlingen. Vilkåret bør tas i bruk som et tiltak for å fremme gjerningspersonens rehabilitering og resosialisering, og som et

tiltak for å ivareta den fornærmedes behov for å delta i egen sak. Det bør kun være i saker som etter disse kriteriene egner seg for megling, at megling i konfliktråd settes som særvilkår. Departementet mener på denne bakgrunnen at det ikke bør stilles som et vilkår for den betingede dommen at meglingen skal resultere i en avtale.

For å unngå misbruk av meglingsordningen er det derimot viktig at reaksjonen ikke uteblir, dersom gjerningspersonen bryter vilkåret. Tilbakemeldingen fra konfliktrådet vil inngå som et vesentlig moment i en konkret vurdering av om vilkåret må anses for å være brutt, og i tilfelle hvilke konsekvenser det skal få. Påtalemyndigheten må vurdere om eventuelle brudd er av en slik art at saken bør bringes inn for retten for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen, jf. straffeloven § 54.

Et viktig spørsmål er hva som skal regnes som brudd på vilkår om megling. Det typiske tilfellet vil være der gjerningspersonen unnlater å møte opp til megling, uten at det foreligger noen god grunn for uteblivelsen. En annen typisk situasjon hvor vilkåret brytes, er når gjerningspersonen møter til megling i beruset tilstand. Om en følger arbeidsgruppens forslag, vil det også være brudd på vilkåret om gjerningspersonen har møtt og inngått en avtale som denne så unnlater å oppfylle. Departementet deler arbeidsgruppens syn på dette spørsmålet.

Dersom gjerningspersonen møter til megling uten synlig vilje til å bidra til et vellykket resultat, må konfliktrådet også gi påtalemyndigheten melding om dette. Erfaring fra konfliktrådsmegling viser imidlertid at de fleste gjerningspersoner som samtykker til megling, faktisk møter opp med en viss meglingsvilje. Dette er erfaringen også i saker der gjerningspersonen er under 15 år, og hvor politiet således ikke har noe «ris bak speilet». Det er derfor departementets syn at den prosessen som skjer forut for meglingen - vurderingen av om en sak er egnet for megling og innhenting av samtykke fra partene - vil bidra til en meglingsprosess som i de aller fleste tilfeller vil anses som vellykket.

Departementet legger til grunn at en allerede etter gjeldende rett har hjemmel for å sette konfliktrådsbehandling som særvilkår for betingende dommer og påtaleunnlater. Departementet foreslår likevel at straffeloven § 53 presiseres på dette punktet slik at tvil om spørsmålet unngås i praksis. Megling i konfliktråd er særlig egnet som reaksjon på lovbrudd begått av barn og unge mellom 15 og 18 år. Departementet ønsker å legge til rette for bruken av dette tiltaket blant annet for denne gruppen av lovbrøyttere.

På denne bakgrunnen fremmer departementet et forslag om endring av straffeloven § 53 nr. 3 som tydeliggjør at megling i konfliktråd kan settes som særvilkår for betinget dom. Departementet går ikke inn for at dommen kan gjøres betinget av at meglingen resulterer i en avtale mellom partene, men dersom avtale blir inngått må den domfelte oppfylle denne for å unngå brudd på vilkåret.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedformålet med lovforslaget er å bidra til å sikre en mer hensiktsmessig oppfølging av lovbrudd begått av barn og unge og et bedre samarbeid mellom de berørte offentlige etater. Tiltakene skal virke forebyggende - ved å hindre at unge personer utvikler videre kriminell atferd.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven vil være begrensede. Departementet legger til grunn at forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettrammer.

Anmeldelser mot personer under 15 år har et relativt lite omfang. Forslaget om en plikt til å etterforske saker mot denne gruppen betyr i praksis at saken fordeles til en etterforsker og at det foretas innledende etterforsknings-skritt som har til formål å belyse saken med tanke på senere saksbehandling og eventuelle reaksjoner fra annen kompetent myndighet. Annen kompetent myndighet vil i denne sammenheng normalt bety konfliktråd eller barnevern.

I mange politidistrikter etterforskes anmeldelser mot personer under 18 år av et forebyggende avsnitt eller av særskilte ungdomsetterforskere. En utvidet plikt til å etterforske anmeldelser mot personer mellom 12 og 15 år vil ikke medføre en nevneverdig økt arbeidsbelastning for de politidistriktene som har innarbeidet rutiner for å behandle saker mot unge lovbrystere. De distriktene som ikke har denne ordningen, er i hovedsak mindre distrikter med relativt få saker. En utvidet etterforskningsplikt vil følgelig heller ikke utgjøre noen vesentlig økt arbeidsbelastning for disse distriktene.

Heller ikke lovfestingen av 6 ukers fristen for å avgjøre tiltalespørsmålet i saker mot barn under 18 år, antas å innebære noen vesentlig økt arbeidsbelastning for politiet og påtalemyndigheten. Fristen følger allerede av et internt pålegg fra riksadvokaten, og lovfestingen innebærer derfor ikke noe nytt krav til politiet og påtalemyndigheten.

Forslaget om en plikt til å etterforske anmeldelser mot personer mellom 12 og 15 år må ses i sammenheng med forslaget om en plikt for barn og foreldre til å møte til samtale hos politiet. Et relevant innledende etterforsknings-skritt i saker hvor gjerningspersonen er under den strafferettslige lavalderen, vil være en samtale med gjerningspersonen med foreldre til stede. Dette gjøres i stor utstrekning i mange politidistrikter også i dag, og en formalisering av ordningen med plikt for barn og foreldre til å møte for politiet, vil sikre lik praksis over hele landet. Det antas at forslaget om en møteplikt ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Etter departementets vurdering vil heller ikke forslaget om at det skal kunne nedlegges oppholdsforbud for barn under 15 år, få noen nevneverdige økonomiske konsekvenser. Bestemmelsen vil være et hjelpemiddel som politiet kan benytte dersom det finnes formålstjenlig, og politiet må vurdere nytten av tiltaket blant annet i forhold til den ressursinnsatsen tiltaket krever.

Forslaget om at politiet skal ha adgang til å overføre saker med barn under 15 år til barneverntjenesten, medfører muligens en økning i saksmengden i barnevernet. Departementet antar likevel at forslaget om at etterforsknings-

materialet skal kunne danne grunnlag for barneverntjenestens behandling av saken, også vil bidra til å lette arbeidet med disse sakene. Barneverntjenesten og fylkesnemnda får enklere tilgang til faktisk kunnskap om barnets situasjon. I mange av tilfellene vil trolig barnevernet allerede være involvert i ulike former for oppfølging av barnet. Også for barneverntjenesten legges det derfor til grunn at forslagene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettrammer.

Endringene i taushetspliktreglene vil ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det samme gjelder forslaget om å presisere i straffeloven § 53 at konfliktrådsmedling kan settes som særvilkår for betinget dom. Presiseringen vil forhåpentligvis føre til en saksøkning i konfliktrådene. Konfliktrådene har imidlertid både personellmessig og økonomisk kapasitet til å behandle flere saker enn de totalt 6143 mottatte sakene i 2001. Rådene bør kunne håndtere anslagsvis 5 prosent økning i antallet mottatte saker innenfor eksisterende budsjett-rammer.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

10.1 Til endringen i straffeloven

Til § 53

Endringen i *nr. 3 bokstav g* ger kun av redaksjonell karakter og skyldes at bestemmelsen får en ny bokstav h. Endringen i *nr. 3 ny bokstav h* innebærer en klargjøring i forhold til gjeldende rett av at megling i konfliktråd kan settes som særvilkår for betinget dom, jf. kapittel 8. Se en tilsvarende endring i utkastet til straffeprosessloven § 69.

En forutsetning for at den domfelte kan pålegges dette vilkåret, er at både vedkommende selv og den fornærmede samtykker i behandlingen i konflikt-rådet før dommen avsies.

Det kan ikke oppstilles som vilkår for den betingede dommen at meglingen skal resultere i at partene inngår en avtale. Departementet kjenner til at det på dette punktet tidligere har vært ulik praksis.

Det er en forutsetning at den siktede kommer til meglingsmøtet, dersom vedkommende ikke har gyldig forfall. Dersom avtale inngås, vil det innebære et brudd på vilkåret at den domfelte ikke oppfyller avtalen.

10.2 Til endringene i straffeprosessloven

Til § 61 c

Paragraf 61 a til § 61 d har bestemmelser om taushetsplikt og opplysningsrett om opplysninger som politiet har blitt kjent med ved behandlingen av straffesaker. Paragraf 61 c inneholder regler om politiets opplysningsrett, som innebærer et unntak fra taushetspliktsbestemmelsen i § 61 a.

Endringen i *§ 61 c første ledd nr. 5 og nr. 6* gjelder politiets opplysningsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed, jf. punkt 4.2. Personvern hensyn tilsier at politiet bruker denne opplysningsretten med varsomhet. Mothensynene gjør seg imidlertid sterkest gjeldende der taushetsbelagte opplysninger gis videre til private.

Departementet foreslår derfor en presisering av ordlyden i nåværende nr. 5, i nye nr. 5 og i nr. 6, slik at det tydelig fremgår at terskelen for politiets opplysningsrett i kriminalitetsforebyggende øyemed er avhengig av hvem opplysningene skal kommuniseres til - andre offentlige organer eller private. Opplysninger kan gjøres kjent for andre offentlige organer når dette anses som *hensiktsmessig*, jf. *nr. 5*. For at opplysningsretten skal kunne utøves overfor private må dette anses som *nødvendig* for å forebygge kriminalitet, jf. *nr. 6*.

I Ot.prp. nr. 77 (2001-2002) om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (erstatning etter strafforfølgning) foreslår departementet en endring i straffeprosessloven § 61 c første ledd ny nr. 9. Dette endringsforslaget må sees i sammenheng med og tilpasses endringforslaget i proposisjonen her.

Endringen i *annet ledd* gjelder adgang for politiet og påtalemyndigheten til å pålegge taushetsplikt overfor enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, når organet med hjemmel i første ledd får opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til etterforskningen i saken, jf. punkt 4.3. Departementet foreslår ingen tilsvarende regel om pålegg om taushetsplikt overfor private. Formuleringen «utfører tjeneste eller arbeid for» er brukt både i forvaltningsloven § 13, straffeprosessloven § 61 a, domstolloven § 63 a og politiloven § 24, og må forstås på samme måte i de ulike lovene.

For at politiet på en hensiktsmessig måte skal kunne bruke verdifull informasjon som de sitter med i arbeidet med å forebygge kriminalitet, til det beste for samfunnet, er det behov for en ny bestemmelse som sikrer at opplysningene blir undergitt en forsvarlig behandling hos mottaker. Slik regelverket i dag er utformet, risikerer man at det utgjør et hinder for samarbeid mellom politiet og andre offentlige myndigheter, fordi sensitiv etterforskningsinformasjon ikke vil være underlagt taushetsplikt på mottakerens hånd.

Bestemmelsen gjelder politiets og påtalemyndighetens adgang til å pålegge taushetsplikt om etterforskningsinformasjon som de har blitt kjent med ved behandlingen av en straffesak, og som det av hensyn til den videre etterforskningen er nødvendig å holde hemmelig. Taushetsplikt kan også pålegges dersom politiet eller påtalemyndigheten gir videre opplysninger som angår flere straffesaker.

Adgangen til å pålegge taushetsplikt etter bestemmelsen her må sees i sammenheng med endringen i politiloven § 24 nytt femte ledd. Med hjemmel i den bestemmelsen kan politiet pålegge taushetsplikt om opplysninger som nevnt i politiloven § 24 annet ledd. Dette vil typisk være generell etterretnings- og etterforskningsinformasjon som politiet har blitt kjent med på annen måte enn ved behandlingen av konkrete straffesaker og opplysninger om politiets generelle metodebruk. Se for øvrig merknader til endringen i politiloven § 24 nytt femte ledd.

Departementet vil understreke at bestemmelsen også skal gjelde for andre saker enn saker om barne- og ungdomskriminalitet.

Overtredelse av taushetsplikten etter annet ledd kan etter omstendighetene straffes etter straffeloven § 121.

Til § 69

Paragraf 69 gjelder adgangen til å unnlate påtale, selv om straffeskyld anses bevist. Endringen i *tredje ledd første punktum* er en følge av endringen i straffeloven § 53 nr. 3 ny bokstav h, som presiserer at megling i konfliktrådet kan settes som særvilkår i betinget dom. Endringen i § 69 innebærer at også påtaleunntatelse kan gjøres betinget av at vedkommende møter til megling i konfliktrådet. Se nærmere merknaden til utkastet til endring i straffeloven § 53.

Også straffeloven § 39 g annet ledd første punktum om prøveløslatelse ved forvaring, inneholder en henvisning til straffeloven § 53 nr. 3. Siden det ikke er like naturlig at megling i konfliktråd settes som vilkår for slik prøveløslatelse, legges det ikke frem noe forslag om endring av denne bestemmelsen.

Til ny § 71 b

Første punktum gir anvisning på at påtalemyndigheten kan overføre saker mot barn under 15 år til barneverntjenesten, jf. punkt 3.3.

Politiet skal etter forslaget ha plikt til å etterforske saker der den antatte gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet, jf. endringen i straffeprosessloven § 224 annet ledd. Dette medfører et behov for å kunne avslutte disse sakene ved overføring til barnevernet. I mange av sakene der lovbryteren er under 15 år, har dessuten barneverntjenesten fått underretning om igangsatt etterforskning etter straffeprosessloven § 232 a. Da er det naturlig å følge opp meldingen med en oversendelse.

Fordi politiet også har adgang til å etterforske saker med barn under 12 år, jf. straffeprosessloven § 224 tredje ledd, foreslår ikke departementet noen nedre grense for overføringsadgangen.

Påtalemyndigheten avgjør om en sak skal overføres. Kompetansen ligger hos den som har påtalemyndighet i saken, jf. straffeprosessloven kapittel 7. Departementet antar at overføring til barnevernet vil være mest aktuelt der barnet har begått et alvorlig lovbrudd. Overføring vil også være naturlig der mange mindre lovbrudd tilsammen gjør forholdet alvorlig.

Barneverntjenesten skal selv avgjøre om tiltak skal iverksettes og i tilfellet hvilke tiltak. Etter *annet punktum* skal barneverntjenesten underrette påtalemyndigheten om hvorvidt den treffer vedtak i saken eller ikke. Med dette siktes det til vedtak som relaterer seg til det saksforhold som er overført fra påtalemyndigheten. Plikten omfatter ikke det underliggende materialet for barneverntjenestens beslutning. Underrettelsesplikten omfatter tiltak som iverksettes overfor det enkelte barnet og ikke tiltak overfor andre, for eksempel søsken. Med vedtak siktes det også til beslutninger om å overføre saken til andre hjelpeinstanser. Barnevernet skal dessuten underrette påtalemyndigheten om en beslutning om ikke å iverksette hjelpetiltak.

Det vil etter departementets syn være naturlig om riksadvokaten gir nærmere retningslinjer om overføringsadgangen.

Overføring til barnevernet som et tiltak i saker mot barn mellom 15 og 18 år vil bli vurdert i departementets videre arbeid, jf. proposisjonens kapittel 2.

Til ny § 222 c

Paragrafen gir påtalemyndigheten hjemmel til å nedlegge et oppholdsforbud overfor personer under 15 år, jf. kapittel 6. Vilkåret er at det er grunn til å tro at opphold på et bestemt sted øker faren for at en person under 15 år begår en ellers straffbar handling. Oppholdsforbudet er ikke en strafferettslig reaksjon på barnets handlinger, men et forebyggende og beskyttende tiltak.

Det skal være *grunn til å tro* at opphold på et bestemt sted øker faren for at barnet begår en ellers straffbar handling, jf. *første ledd første punktum*. Sannsynlighetsovervekt kreves ikke, men risikoen må være nærliggende og reell. At politiet vet at det av og til vanker kriminelle på den lokale ungdomsklubben, er i utgangspunktet ikke nok til at en forbyr en hvilken som helst 14-åring å oppholde seg der. Har politiet derimot konkret mistanke om at personer i narkotikamiljøet møter en bestemt 13-åring på ungdomsklubben, kan ungdom-

men få oppholdsforbud på klubben for å hindre at vedkommende rekrutteres inn i narkotikamiljøet og blir brukt til å selge narkotika.

Det er likevel ikke alltid nødvendig at politiet har en konkret mistanke om at en eller flere bestemte kriminelle handlinger begås på stedet. Er et bestemt oppholdssted svært belastet, slik at det vil være få «legitime» grunner til å oppholde seg der, kan det være tilstrekkelig til å nedlegge oppholdsforbud overfor personer under 15 år som tilbringer tid der.

Ileggelse av oppholdsforbud må ikke være et uforholdsmessig inngrep, jf. henvisningen til § 170 a i utkastet *første ledd annet punktum*.

Det er viktig å høre barnets oppfatning av saken før en beslutning om oppholdsforbud tas, og påtalemyndigheten har plikt til å gi barnet mulighet til å uttale seg på forhånd, jf. *tredje ledd første punktum*.

Påtalemyndigheten har kompetanse til å beslutte oppholdsforbud i første hånd, men må ha vergens skriftlige samtykke, jf. *tredje ledd første punktum*. Dersom vergen ikke samtykker i oppholdsforbudet, må beslutning om oppholdsforbud treffes av retten ved kjennelse, jf. *fjerde ledd*. Vergens samtykke til påtalemyndighetens beslutning må kunne trekkes tilbake. Det må da være opp til påtalemyndigheten om den vil bringe saken inn for retten for å opprettholde oppholdsforbudet i den resterende perioden.

Verge for den mindreårige er den som etter barneloven har foreldreansvaret for barnet, jf. vergemålsloven § 3. Foreldrene kan ha foreldreansvaret alene eller sammen, se barneloven §§ 34-36. Dersom foreldrene har foreldreansvaret og dermed vergemålet sammen, kan hver av dem gi den andre fullmakt til å opptre som verge alene, jf. § 4. Etter vergemålsloven § 4 annet ledd anses den som underskriver på vegne av den umyndige i forbindelse med rettergang, å ha slik fullmakt i mangel av opplysning om noe annet. Dette er for å gjøre bestemmelsen mindre komplisert i praksis. Bestemmelsen presiserer imidlertid at alle innkallelser, varsler og meddelelser bør rettes til begge foreldrene.

En beslutning om oppholdsforbud skjer i medhold av rettergangslovgivningen, og det er rimelig å forstå det slik at vergemålsloven § 4 må gjelde for innhenting av vergens samtykke til oppholdsforbud. Dersom foreldrene har vergemålet sammen, og de ikke er enige om å samtykke til oppholdsforbudet, bestemmer vergemålsloven § 3 tredje ledd at overformynderiet treffer avgjørelsen. Bestemmelsen tar sikte på økonomiske disposisjoner på barnets vegne, og blir visstnok aldri anvendt i straffesaker. Blir vergene ikke enige, er konsekvensen at de ikke med rettsvirkning kan foreta den disposisjonen det gjelder (Andenæs, *Norsk straffeprosess*, bind I, 2000 s. 73). Dersom foreldrene ikke er enige i å samtykke i oppholdsforbud, må påtalemyndigheten følgelig bringe saken inn for retten.

Retten skal i disse tilfellene settes som forhørsrett. Betegnelsen «retten» er imidlertid valgt slik at det ikke skal være nødvendig med en ny lovendring når funksjonsbetegnelsene på domstolene faller bort, jf. Ot.prp. nr. 65 (2001-2002) og Innst. O. nr. 61 (2001-2002).

Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge et oppholdsforbud skal være skriftlig og angi den personen forbudet er rettet mot og grunnlaget for forbudet, jf. *tredje ledd tredje punktum*. Dersom vergen ikke samtykker i oppholdsforbudet, må påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager

etter at vergen nektet samtykke bringe beslutning om oppholdsforbud inn for retten. Bestemmelsen er utformet likt med den nye utformingen av § 222 a, og det er også gjort henvisning til de saksbehandlingsregler som gjelder tilsvarende for de to bestemmelsene. Det vil si at barnet og vergen skal underrettes om påtalemyndighetens beslutning ved en kopi av beslutningen. Er det fare ved opphold, kan beslutningen gis muntlig, men skal snarest mulig nedtegnes. Dersom fem dagers fristen oversittes, skal grunnen opplyses i rettsboken. Barnet og vergen skal varsles om rettsmøter og har rett til å være tilstede og til å uttale seg. Reglene i straffeprosessloven §§ 184 og 243 gjelder tilsvarende så langt de passer.

Oppholdsforbud skal gjelde for en bestemt tidsperiode og ikke for mer enn 6 måneder, jf. *annet ledd*. Lengden på oppholdsforbudet må også inngå i forholdsmessighetsvurderingen etter § 170 a. 6 måneder er en absolutt grense, og ikke en angivelse av den alminnelige lengden.

Oppholdsforbudet skal gjelde et bestemt sted, nemlig det stedet hvor det er grunn til å tro at faren øker for at barnet begår ellers straffbare handlinger. Oppholdsforbudet må angi dette stedet presist. Dette er viktig for at det skal være enkelt for barnet og foreldrene å forholde seg til forbudet. Dersom det er hensiktsmessig, kan oppholdsforbudet begrenses til bestemte tidspunkter og dermed ikke bli unødvendig vidtrekkende.

Oppholdsforbudet må praktiseres på en slik måte at det ikke virker diskriminerende på bestemte grupper i samfunnet.

Til § 224

Paragrafen gjelder politiets etterforskningsplikt. Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. første ledd. Etter nåværende tredje ledd kan det foretas etterforskning også i saker mot barn under den kriminelle lavalder.

Endringen i *annet ledd* innebærer at etterforskningsplikten etter første ledd også skal gjelde der en mulig lovbrøyer ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet, jf. punkt 3.1. Etterforskningsplikten etter annet ledd skal ikke gå lengre enn den plikt som gjelder når lovbrøyeren er over 15 år. Plikten inntreffer bare dersom det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold som forfølges av det offentlige. Også saker med unge lovbrøyttere må kunne henlegges etter de samme prinsipper som for andre saker. Utkastet til annet ledd annet punktum åpner dessuten for at riksadvokaten gir nærmere retningslinjer om gjennomføringen og om begrensninger i etterforskningsplikten etter annet ledd.

Endringen i *tredje ledd* innebærer at politiet i samsvar med gjeldende rett kan foreta etterforskning i saker mot barn under 12 år der dette anses hensiktsmessig.

Til § 226

Paragrafen angir formålet med politiets etterforskning. Endringen i *første ledd bokstav b* og *cer* kun av redaksjonell karakter og skyldes at bestemmelsen får

en ny bokstav d. Endringen i *første ledd ny bokstav d* medfører at etterforskningen også kan ha til formål å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å tjene som grunnlag for barneverntjenestens videre behandling av saken, jf. punkt 3.2. Det kan bidra til at adekvate tiltak iverksettes overfor barnet. Pedagogiske grunner taler for at dette formålet reflekteres i straffeprosessloven § 226.

Endringen må sees i sammenheng med den utvidede etterforskningsplikten etter straffeprosessloven § 224 annet ledd. Der gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder vil det ikke være aktuelt å ilegge noen strafferettslig reaksjon. For å sette en stopper for videre kriminell atferd, er det desto viktigere at barneverntjenesten følger opp barnet og eventuelt setter i verk tiltak.

I saker mot barn over 15 år, hvor strafferettslige reaksjoner kan benyttes, vil etterforskningen ha et sammensatt formål. I en del tilfeller vil en ungdom mellom 15 og 18 år som begår lovbrudd, både bli møtt med straffesak og med tiltak etter barnevernloven.

Det er ikke meningen at politiet skal iverksette etterforskning for å opplyse barnevernsaker som ikke har tilknytning til at barnet har begått et lovbrudd. Politiet skal for eksempel ikke uavhengig av straffesak etterforske om det har skjedd omsorgssvikt.

Endringen må sees i sammenheng med reglene om politiets taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. Særlig aktuelle som grunnlag for politiets utlevering av etterforskningsmateriale til barneverntjenesten er barnevernloven § 6-4 annet ledd (opplysningsplikt) og straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 (opplysningsrett).

Etter barnevernloven § 6-4 annet ledd skal politiet av eget tiltak eller etter pålegg fra barnevernet i visse tilfeller gi nærmere opplysninger om en sak til barnevernet. Opplysningsplikten gjelder kun de alvorligste sakene, der det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller vedvarende alvorlige atferdsvansker. Bestemmelsen gjelder retten og plikten til å gi videre opplysninger som politiet allerede har. Den etablerer ingen plikt til å etterforske for å skaffe opplysningene.

I tilfeller der barnevernloven § 6-4 annet ledd ikke kommer til anvendelse, vil straffeprosessloven § 61 c første ledd nr. 2 kunne utgjøre grunnlaget for at politiet uten hinder av taushetsplikten kan overlate etterforskningsmateriale til barnevernet. Etter denne bestemmelsen er taushetsplikten ikke til hinder for at etterforskningsopplysninger brukes til å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for.

Se også utkastet til endring i straffeprosessloven § 61 c annet ledd.

Til § 249 nytt annet ledd

Departementet foreslår å lovfeste en fristregel som riksadvokaten ved instruks har gitt pålegg om, jf. punkt 3.4: Spørsmålet om tiltale i saker hvor den mistenkte var under 18 år på handlingstiden, skal som hovedregel avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, se *første punktum*. Ordningen forutsetter at påtalemyndigheten i de aktuelle sakene har rutiner som sikrer notoritet om tidspunktet for når den unge lovbryteren er å anse som mistenkt.

Annet punktum åpner for at tiltale spørsmålet avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig. Påtalemyndigheten må for eksempel avvente et analyseresultat eller en sakkyndigrapport før tiltale spørsmålet kan avgjøres. Unntaksvis kan også andre grunner enn hensynet til etterforskningen berettige en utsettelse. Den mistenkte er for eksempel i en så dårlig psykisk forfatning at hensynet til hans psykiske helse tilsier at den formelle avgjørelsen av tiltale spørsmålet utsettes.

Departementet forutsetter at påtalemyndigheten bestreber seg på ikke å bruke unntaksregelen i større utstrekning enn nødvendig.

Departementet har ikke foreslått at oversittelse av fristen skal godkjennes av retten eller av overordnet påtalemyndighet. Oversittelse utover de rammer annet punktum setter, vil ikke få noen direkte rettslig konsekvens. Men departementet forutsetter at overordnet påtalemyndighet etablerer rapporterings- og kontrollrutiner som sikrer at unntaksregelen ikke blir benyttet i større utstrekning enn forutsatt.

10.3 Til endringene i politiloven

Til § 13

I *første ledd* er det gjort en presisering i lovteksten for å klargjøre at politiet har hjemmel til å kjøre hjem personer som bryter et oppholdsforbud nedlagt etter straffeprosessloven § 222 c.

I et *nytt fjerde ledd* blir det åpnet for at barn og foreldre kan pålegges å møte til samtale med politiet, jf. kapittel 5. Møteplikten skal kunne pålegges en person under 18 år og vedkommendes foreldre. Bestemmelsen kan med andre ord brukes overfor mindreårige både under og over den kriminelle lavalder. Det betyr at for personer mellom 15 og 18 år kan møteplikten pålegges der politiet har grunn til å tro at vedkommende har begått straffbare handlinger. For personer under 15 år kan møteplikten pålegges der politiet har grunn til å tro at vedkommende har begått handlinger som kunne vært straffet om han eller hun var over den kriminelle lavalder. Betegnelsen mindreårig er valgt for å dekke alle under 18 år, men det er klart at det i hovedsak vil være aktuelt for de litt eldre barn og ungdom.

Møteplikten etablerer ingen forklaringsplikt for den mindreårige eller foreldrene overfor politiet. Dette skal den mindreårige og foreldrene gjøres oppmerksom på før samtalen starter, se *fjerde ledd tredje punktum*. Dersom den mindreårige er over 15 år og samtalen går over i et avhør, må politiet forholde seg til reglene om vitners / mistenktes og siktedes rettigheter. Det samme gjelder hvis samtalen blir et avhør av foreldrene.

Samtalen skal ha et annet formål enn politiavhør i forbindelse med etterforskning. Målsetningen skal være å forebygge en kriminell utvikling hos en ung person som politiet mener befinner seg i en risikosone for dette. Politiet kan innkalle til slike samtaler når det finner det hensiktsmessig. Lovendringen berører ikke politiets valg av metode for å gjennomføre samtalen.

I nytt femte ledd bestemmes det at innkallingen skal være skriftlig og inneholde opplysninger om møtested og tid og formålet med samtalen. Politiet må forsikre seg om at innkallingen er mottatt og kan forstås av barnet og foreldrene. Politiet må formidle innkallingen på et språk som mottakerne forstår.

Så vidt mulig skal det gis minst tre dagers varsel, jf. *annet punktum*. Det er ikke gitt regler om at innkallingen skal forkynnes, men det er uansett viktig at politiet forsikrer seg om at innkallingen er mottatt av barnet og foreldrene. Dette er særlig viktig dersom politiet vurderer å benytte muligheten til tvangsavhenting til møtet.

Det er gitt hjemmel for å hente den mindreårige og foreldrene til en slik samtale dersom de uteblir uten at det er opplyst at de har gyldig forfall, se *tredje punktum*. Begrunnelsen for dette er den samme som for å etablere en møteplikt, nemlig at det kan være viktig å få til et møte mellom barnet og foreldrene og politiet. At en slik avhenting kan virke mot sin hensikt og ha uheldige konsekvenser, må politiet ta med i sin vurdering av om det er hensiktsmessig med et møte og særlig av om det er nødvendig med avhenting. Innkallingen skal opplyse om adgangen til avhenting, se *fjerde punktum*.

Til § 24

For politiets behandling av straffesaker gjelder taushetsplikten i straffeprosessloven §§ 61 a til 61 e. For politiets øvrige virksomhet gjelder taushetspliktreglene i strafferegistreringsloven § 8 og forvaltningsloven §§ 13 til 13 f med de tillegg og begrensinger som følger av politiloven § 24.

Endringen i *nytt femte ledd* gir adgang for politiet til å pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, taushetsplikt om opplysninger som nevnt i annet ledd, når organet får opplysninger med hjemmel i fjerde ledd nr. 2 og 3 eller forvaltningsloven § 13 b første ledd, jf. punkt 4.3.

Bestemmelsen skal sammen med endringen i straffeprosessloven § 61 c annet ledd sørge for at det blir samsvar mellom politiets adgang til å gi videre sensitiv etterretnings- og etterforskningsinformasjon og taushetsplikten på mottakers hånd. Se for øvrig merknader til straffeprosessloven § 61 c annet ledd.

Begrunnelsen for forslaget er den samme som for bestemmelsen i straffeprosessloven § 61 c annet ledd. For at politiet på en hensiktsmessig måte skal kunne bruke verdifull informasjon som det sitter med, i arbeidet med å forebygge kriminalitet til det beste for samfunnet, er det behov for en ny bestemmelse som sikrer at opplysningene blir undergitt en forsvarlig behandling hos den som mottar opplysningene.

Overtredelse av taushetsplikt som er pålagt etter femte ledd, kan etter omstendighetene straffes etter straffeloven § 121.

10.4 Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene

Lovforslaget del IV inneholder bestemmelser om ikraftsetting og overgangsregler. For flertallet av endringene er det ikke aktuelt å fastsette særlige overgangsregler. Endringene i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven vil som hovedregel også gjelde for saker fra tiden før ikrafttredelsen. I utgangspunktet vil altså lovendringene ha tilbakevirkende kraft på den måten at politiet for eksempel kan innkalle barn og foreldre til en samtale på grunn av barnets handlinger forut for ikrafttredelsen, og at endringene i reglene om opp-

lysningsplikt og taushetsplikt også vil gjelde for informasjon som allerede foreligger.

Enkelte endringer er imidlertid av en slik art at anvendelsen bør begrenses til handlinger som begås etter ikrafttredelsen. Det gjelder endringene i straffeprosessloven §§ 224 og 249.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)

I

I Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven) gjøres følgende endringer:

§ 53 nr. 3 bokstav g og ny bokstav h skal lyde:

g) at den domfelte for inntil ett år tar opphold i heim eller *institusjon*

h) at den siktede møter til meglingsmøte og oppfyller eventuelle avtaler som inngås i meglingsmøte, forutsatt at både fornærmede og siktede har samtykket til meglingsmøte i konfliktrådet.

II

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

§ 61 c første ledd nr. 5 og nr. 6 skal lyde:

5) at opplysningene *gjøres kjent for andre offentlige organer når formålet er å forebygge lovovertridelser eller å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte,*

6) at opplysningene *gjøres kjent for andre enn offentlige organer når det er nødvendig for å forebygge lovovertridelser eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte,*

Nåværende nr. 6 til 8 blir nye nr. 7 til 9.

§ 61 c annet ledd skal lyde:

Politiet eller påtalemyndigheten kan pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, taushetsplikt når organet får opplysninger med hjemmel i første ledd, som må holdes hemmelig av hensyn til etterforskningen i saken.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 69 tredje ledd første punktum skal lyde:

Unnlatelse av påtale kan også gjøres betinget av slike vilkår som er nevnt i straffeloven § 53 nr. 2, nr. 3 bokstavene a - h, nr. 4 og nr. 5.

Ny § 71 b skal lyde:

Har noen som ikke er fylt 15 år, begått en ellers straffbar handling, kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til barneverntjenesten. Barneverntjenesten skal underrette påtalemyndigheten om hvorvidt den treffer vedtak i saken eller ikke.

Ny § 222 c skal lyde:

Påtalemyndigheten kan forby en person under 15 år å oppholde seg på et bestemt sted dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at personen begår en ellers straffbar handling. § 170 a gjelder tilsvarende.

Oppholdsforbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst 6 måneder av gangen. Oppholdsforbud kan bare opprettholdes så lenge vilkårene er oppfylt.

Før beslutning om oppholdsforbud tas, skal påtalemyndigheten gi barnet mulighet til å uttale seg, og spørre vergen om vedkommende samtykker i oppholdsforbudet. Vergens samtykke skal gis skriftlig. Påtalemyndighetens beslutning om å ilegge et oppholdsforbud skal være skriftlig og angi den forbudet er rettet mot og grunnlaget for forbudet. § 222 a femte ledd, tredje og sjette punktum gjelder tilsvarende så langt de passer.

Dersom vergen ikke samtykker i oppholdsforbudet, må påtalemyndigheten snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter at vergen nektet samtykke, bringe beslutning om oppholdsforbud inn for retten. § 222 a sjette ledd, annet og fjerde til syvende punktum gjelder tilsvarende så langt de passer.

§ 224 annet ledd skal lyde:

Etterforskningsplikten etter første ledd gjelder også der en mulig lovbrøyer ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet. Riksadvokaten kan gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen og om begrensninger i plikten.

§ 224 tredje ledd skal lyde:

Har et barn som ikke er fylt 12 år, forøvet en ellers straffbar handling, kan det foretas så vel rettslig som utenrettslig etterforskning.

Nåværende annet ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 226 første ledd skal lyde:

Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for

a. å avgjøre spørsmålet om tiltale,

b. å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon,

c. å fullbyrde straff og andre reaksjoner og

d. å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal sette i verk tiltak etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

§ 249 nytt annet ledd skal lyde:

Dersom en mistenkt var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig.

III

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) gjøres følgende endringer:

§ 13 første ledd skal lyde:

Politiet kan vise eller bringe hjem barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl. 22.00, eller som bryter oppholdsforbud nedlagt etter straffeprosessloven § 222 c.

§ 13 nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Dersom politiet har grunn til å tro at en person under 15 år har begått en ellers straffbar handling, eller at en person under 18 år har begått en straffbar handling, kan den mindreårige og foreldrene pålegges å møte for politiet til samtale for å forebygge ytterligere lovbrudd. Før samtalen starter skal den mindreårige og foreldrene gjøres kjent med at de ikke har plikt til å forklare seg.

Innkallingen skal være skriftlig og angi formålet med samtalen, møtested og møtetid. Så vidt mulig skal det gis minst tre dagers varsel. Har de innkalte fått innkallingen, og de likevel har uteblitt uten at det er opplyst at de har gyldig forfall, kan politiet beslutte at den mindreårige og foreldrene skal avhentes. Adgangen til slik avhenting skal fremgå av innkallingen.

§ 24 nytt femte ledd skal lyde:

Politiet kan pålegge enhver som utfører tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, taushetsplikt om opplysninger som nevnt i annet ledd, når organet mottar opplysninger med hjemmel i fjerde ledd nr. 2 eller nr. 3 eller forvaltningsloven § 13 b første ledd.

IV

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til forskjellig tid.
2. Endringen i straffeprosessloven §§ 224 og 249 gjelder for straffbare handlinger begått etter ikrafttredelsen.