



RIKSADVOKATEN

JUSTISDEPARTEMENTET	
13 FEB 2009	
SAKSNR.:	200502517
AVD/KONT/BEH:	KOA DUS/
DOK.NR.:	137
ARKIVKODE:	452

Justisdepartementet
Kriminalomsorgsavdelinga
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

REF.:

VÅR REF.:

Ra 08-547 IFO/jaa
563.3

DATO:

11.02.09

NOU 2008:15 "BARN OG STRAFF – UTVIKLINGSSTØTTE OG KONTROLL" – HØYRING

Ein viser til departementet sitt høyringsbrev av 23. oktober 2008. Riksadvokaten har fått forlenga uttalefrist (telefonsamtale Hoel/Fossgard).

Riksadvokaten sende utvalsinnstillinga og høyringsbrevet til statsadvokatane med oppmoding om å uttale seg. To embete har svara og fråsegnene følgjer vedlagt.

Bruk av straff overfor unge under 18 år reiser vanskelege spørsmål. Særleg gjeld det når dei straffbare handlingane er alvorlege eller der det er tale om unge som ofte gjer seg skuldige i brotsverk som grovt krenkjer andres helse, fred og tryggleik. Mange av ofra for barne- og ungdomskriminalitet er sjølve mindreårige med rett til gode oppvekstmiljø og vern mot fysiske og psykiske overgrep. I desse høva må omsynet til den unge lovbrytaren og val av straffereaksjon vegast opp mot omsynet til den krenkte og til samfunnet elles. Mellom anna av den grunnen er riksadvokaten skeptisk til å innføre reglar som avskjer domstolane frå å nytte dei reaksjonane som er fastsett i strafferetten, også for denne aldersgruppa. Praksis viser at domstolane berre nyttar dei strengaste reaksjonane mot unge lovbrytarar i heilt særskilde tilfeller.

1. Pågriping og varetektsfengsling

Fleire argument kan tale mot å bruke eit så inngripande tvangsmiddel som varetekt overfor unge mellom 15 og 18 år. Like fullt kjem ein diverre ikkje bort frå at det er tilfeller der varetektsfengsling er den einaste utvegen til å stoppe utagerande og aggressiv åtferd, eller der omsynet til etterforskinga av eit alvorleg lovbrøt gjer fengsling nødvendig. Sjelvsagt skal det også i slike høve nøye vurderast om ein kan oppnå det som er formålet med fengslinga gjennom mindre inngripande tiltak, til dømes ved varetektssurrogat og restriksjonar. I tråd med utvalet sitt syn går riksadvokaten mot å innføre eit forbod mot varetektsfengsling av unge under 18 år eller fastslå ei øvre grense for kor lenge opphaldet kan vare. Fristregelen i straffeprosessloven § 249 andre ledd sikrar langt på veg at fengsling ikkje trekkjer ut i tid. Kort tid mellom kvar prøving av fengslingsspørsmålet vil også vera ein garanti mot at opphaldet vert urimeleg tyngjande. Riksadvokaten har difor ikkje innvendingar mot ein hovudregel om at fengslingsfristen for mindreårige ikkje kan overstige to veker i gongen. Det bør likevel opnast for å gjere unntak i særskilde tilfeller.

For å motverke negative konsekvensar av fengslinga, tilrår utvalet ein ny regel i straffeprosesslova § 186 om at ein mindreårig ikkje kan nektast besøk eller å ha brevveksling med den næraste familien. I nokre høve kan det vera lite heldig. Dersom andre i familien er sikta i same sak eller har vore vitne til lovbroten, kan ein unntaksfri rett skade etterforskinga. Skil framlegget gjennomførast, bør det takast inn ein regel om at omsynet til etterforskinga likevel kan gje grunnlag for å nekte slik kontakt.

2. Gjennomføring av soning

Riksadvokaten er samd i at det må stillast ekstra krav til innhaldet i straffegjennomføringa når den innsette er under 18 år. Ein meiner likevel at utvalet går for langt når dei mellom anna i ny § 10 a i straffegjennomføringslova gjer framlegg om at *alle* fengsel som har innsette under 18 år skal ha eigne "fagteam" og i same regel lovfestar konkrete utdannings- og kompetansekrav til alle tilsette som skal ha med den (dei) unge å gjere.

Slik riksadvokaten ser det er tiltaka og framlegga frå utvalet for generelle og tek i for liten grad omsyn til at det også i den ungdomsgruppa det her er snakk om, er store individuelle skilnader og ulike behov. For nokon kan det til dømes vera ei betre løysing å gjennomføre soning (og varetekt) i eit fengsel nær heimstaden utan spesialiserte tilbod og ungdomsfagleg kompetanse framfor i ein anstalt langt borte. Det kan vera viktig å minne om at det ikkje *alltid* er mengda av tiltak og tilbod som er avgjerande. For nokre er det nok straffa i seg sjølv som hindrar tilbakefall og ansporar til endring.

3. Barnevernet sitt ansvar og rolle under gjennomføring av varetekt og soning for unge under 18 år

Barnevernet har ei sentral rolle i arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Etter påtaleinstruksen § 5-1 skal politiet underretta barnevernet i kommunen når det vert opna etterforsking mot personar under 18 år og saka ikkje er bagatellmessig. Tilsvarande skal barnevernstenesta varslast dersom det er aktuelt å framstille vedkomande i retten med krav om varetektsfengsling, jf. påtaleinstruksen § 9-2 andre ledd. Utvalet går inn for ein ny regel i straffeprosesslova § 183 om *plikt* for barnevernet til å vera til stades i fengslingsmøtet. Det vil ofte vere heldig at barnevernet møter og er til stades når det er spørsmål om varetektsfengsling av unge. Påtalemakta og domaren ynskjer – og treng – ofte informasjon om tiltak som kan tene som surrogat for fengslinga. Også der fengsling ikkje kan unngåast, kan domaren ha behov for faglege vurderingar og råd frå barnevernstenesta. Det ein er meir usikker på er om det er behov for ei lovfesta obligatorisk møteplikt. Det er mogleg at ei slik plikt i tilfelle berre bør gjelde dei aller yngste lovbyrtarane.

Ein tanke som har vore framme og som utvalet drøftar, er å overføre ansvaret for gjennomføringa av varetekt og straffefullbyrdinga til barnevernstenesta. Riksadvokaten er på line med utvalet når dei åtvarar mot dette. Primæroppgåva til barnevernet er å hjelpe born som er i ein vanskeleg livssituasjon ved tiltak "som er til beste for barnet". Barnevernet rår over ei rekkje tiltak, til dømes kan born som "har vist alvorlege atferdsvanskar ved alvorleg og eller gjentatt kriminalitet" tvangs plasserast på institusjon. Plasseringa er då eit *hjelpetiltak* og ikkje ein reaksjon på konkrete lovbroten eller for å verne samfunnet mot kriminalitet. Kriminalomsorga har lang og brei erfaring med straffegjennomføring og bør – som no – også ha ansvaret for lovbyrtarar under 18 år.

4. Krav om kartlegging i alle saker som skal til retten for dom

Utvalet tilrår ein regel i straffeprosesslova ny § 164a om at det kan gjennomførast ei kartlegging av sikta under 18 år og at dette skal vera obligatorisk når saka skal sendast retten for dom. I punkt 9.7 i instillinga heiter det

”Etter utvalgets syn bør en forsøke å kartlegge tidligere eller nåværende lovovertrædelser og disposisjoner, familieforhold og oppdragelse, utdanning eller jobb, vennerelasjoner, rusmisbruk, personlighet og atferd, samt holdninger eller orienteringer”.

I tillegg skal kartlegginga også innehalde vurderingar av familien og foreldre, dels på svært kjenslevare områder som mellom anna psykiatriske problem, samlivskonflikter, overgrepssproblematikk og kulturell, etnisk eller religiøs tilpassing. Sjølv om kartlegginga vil vera avhengig av frivillig deltaking frå dei involverte, går den langt i å krevje at foreldre og familien elles må velje mellom å ”blottlegge” sitt privatliv eller å nekte å medverke til dei beste løysingane for sikta. Ein er også i tvil om alle opplysingane nemnd på side 167 i innstillinga, verkeleg er nødvendige for valet av straffereaksjon. I mange høve er det truleg tilstrekkeleg med personundersøkelser jf. straffeprosesslova § 161.

Ei sak som skal pådømast av retten treng ikkje vera svært alvorleg. Lovbrytaren kan til dømes ha nekta å vedta eit forelegg av di han nektar straffeskuld eller meiner at bota er for høg. Han kan også vera sikta for ei handling som etter praksis ikkje fører til meir enn fengsel på vilkår. Det er då vanskeleg å sjå at den omfattande kartlegginga av den unge og familie som utvalet skriv om på side 166 og 167 i innstillinga, er nødvendig. Skal ein ha ein regel som § 164a bør den i alle høve berre gjelde når det er tale om å dømme til fengsel utan vilkår, og av ei viss lengde. Karakteren av lovbrottet må også takast med i vurderinga. Gjeld det til dømes ei trafikksak, er det neppe grunn til å kartlegge lovbrytaren og hans nærmaste på den måten utvalet legg opp til.

5. Forvaring

Spørsmålet om å bruke forvaring ovanfor lovbrytarar som på gjerningstidspunktet var under 18 år vart, som kjent, grundig vurdert under arbeidet med den alminnelege delen av straffelova 2005. I høyringsrunden i 2003 uttalte riksadvokaten at

”forvaring av så unge menneske i utgangspunktet skal unngås. Det er også ekstra vanskelig å forutsi farlighet for så unge menneske. Likevel kan man ikke prinsipielt utelukke at forvaring kan være nødvendig også for lovbrytere under 18 år. En foreslår altså heller ikke her noen absolutt regel, og er dermed enig med mindretallet i kommisjonen”.

I fråsegna som er teken inn i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 281 viser Norsk Psykologforening til forskning som viser at det er ein klår samanheng mellom tidleg debut av valdshandlingar og risiko for seinare valdsbruk.

Ein kan ikkje sjå at utvalet legg fram nye opplysningar eller vurderingar som gjev grunn til å revurdere tidlegare standpunkt eller setje til side den grundige drøftinga som vart gjort i samband med vedtaket om ny straffelov. Det kan leggjast til at domstolane i praksis er svært tilbakehaldne med å dømme nye lovbrytarar til forvaring, sjå Rt 2007 side 791, Rt 2006 side 641 og Rt 2002 side 1677.

6. Regel om formildande omstende ved ung alder

På side 136 i innstillinga tar utvalet til orde for at ung alder uttrykkeleg skal nemnast i straffelova 2005 § 78 ny bokstav i som eit omstende som kan gjere at straffa skal verte mildare enn elles. Riksadvokaten er ikkje usamd i prinsippet, men ser ikkje grunn til å endre lova. I § 78 bokstav a er det allereie vist til mellom anna § 80 bokstav i, slik at den same regelen alt følgjer av lova.

7. Bruk av bøtestraff og påtaleunnlating

Etter utvalet si meining er bøtestraff ein lite høveleg straffereaksjon overfor ungdom. Det er riksadvokaten ikkje utan vidare samd i. Førelegg er ein enkel og effektiv måte å få saka avgjort på, samstundes som det er ein tydeleg og markert reaksjon. Særleg godt passar den der det mindre alvorlege lovbrottet er eit eingongstilfelle og ikkje er del av eit større

åtfærdsproblem. At bota nokre gonger vert betala av foreldra er ikkje noko avgjerande argument mot ordninga. Riksadvokaten kan heller ikkje sjå at det er dekning for å hevde at ein risikerer at den unge som må betale bota sjølv, tyr til straffbare handlingar for å gjere opp for seg.

Ei innvending mot bruk av bøtestraff for unge under 18 år kan vera at bøter som ikkje vert betalt, kan fullbyrdast som fengselsstraff. Som utvalet nemner er det få under 18 år som vert innkalla til subsidiær fengselsstraff på grunn av manglande betaling av bøter. Like fullt er det vanskeleg å sjå samanhengen i at fengselsstraff berre kan idømast når det er særleg påkrevd, mens manglande betaling kan føre til at den bøtlagde må sone. Så vidt ein kan sjå kjem utvalet ikkje inn på dette spørsmålet. Slik riksadvokaten ser det, kan det vera grunn til å vurdere om det i det heile bør vera høve til å fastsetje og fullbyrde subsidiær fengselsstraff når handlinga var gjort før lovbyrtaren fylde 18 år, eller om ein her bør greie seg med sivilrettsleg inndragning.

Utvalet går vidare inn for at polititenestemenn skal få fullmakt til å gje påtaleunnlating på staden. Etter framlegget skal kompetansen etter det ein kan sjå avgrensast til saker der tenestemenn i dag kan gje forenkla forelegg, det vil seie trafikksaker og brot på fritids- og småbåtlovgevinga. Riksadvokaten er ikkje så sikker på at påtaleunnlating er den beste løysinga der det i dag er høve til å gje forenkla forelegg. Uansett kan ein ikkje sjå at spørsmålet om overføring av kompetanse frå påtalemakta til politiet er tilrekkeleg utgreidd til å ta stilling til framlegget no.

8. Dom på vilkår om ungdomsstormøte og ungdomsplan

8,1 *Generelt*

Den nye reaksjonen er meint å vera eit reelt alternativ til vilkårslaus fengselsstraff og i enkelte tilfelle også til samfunnsstraff. Idègrunnlaget byggjer på "restorative justice". I stormøte, der også den krenkte vil kunne vera tilstades, vert den unge lovbyrtaren konfrontert med konsekvensane av si handling. Ved ungdomsplanen får han sjanse til å gjenopprette skaden og endre åtferdsmønster og innstilling, samstundes som krava og rammene rundt gjennomføringa understrekar det straffbare element.

Det er all grunn til å helse framlegget – som er både ambisiøst og ressurskrevande – velkommen. Modellen, slik den er skissert i innstillinga, reiser likevel både prinsipielle og praktiske spørsmål.

8,2 *Domstolen si rolle*

Reaksjonen skal forankrast i domstolen, som også avgjer om ungdomsplanen skal godkjennast eller ikkje. Ein kan stille spørsmål om domarens involvering i opplegget for straffegjennomføringa, etter at sjølv straffedomen er avsagt, kan kome i konflikt med domstolane si uavhengige stilling. Ein viser til diskusjon i samband med ordninga om domarleia narkotikaprogram.

Slik framlegget er formulert, kan den domfelte, etter å ha medverka i stormøte og elles samarbeidd fullt ut, risikere at ungdomsplanen ikkje vert godkjend av dommaren. Ein kan til dømes tenkje seg at dommaren sender planen attende og krev tiltak som hjelpeapparatet ikkje er i stand til å oppfylle, og planen vert ikkje godkjend. Dersom dommaren då kjem til at lovbroten er for alvorleg til å avgjerast ved fengsel på vilkår og fastset at straffa skal sonast, kan det opplevast som urimeleg og demotiverande for domfelte.

Framlegget reiser også prosessuelle spørsmål. Det er ikkje opplagd om rettskraftstidspunktet skal reknast frå dommen på fengsel med vilkår, eller frå det tidspunktet dommaren har

godkjent ungdomsplanen. Dersom dommen på vilkår vert avsagt av lagmannsrett eller Høgsterett oppstår spørsmål om kva for ein domstol som skal godkjenne ungdomsplanen. Er det ankedomstolen eller den tingretten som opphavelig kanskje dømde til fengsel utan vilkår?

Slik riksadvokaten ser det, vil det vera ei betre løysing om ungdomsplanen er klar før saka skal pådømast. Då kan dommaren, her som elles, ta stilling til straffeutmålinga i ei avgjerd og domfelte slepp å vente på det endelege resultatet. Ein kan ikkje sjå at ei endring av rekkjefølgja svekker formålet eller innhaldet i reaksjonen men ein treng sjølvsagt lenger tid før hovudforhandling.

8,3 Teieplikt og opplysningsplikt

I utkastet til ny § 18 i konfliktrådsloven heiter det i siste leddet at den som deltek på stormøte og har teieplikt likevel "har opplysningsplikt om alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinator finner er av betydning". Riksadvokaten kan ikkje slutte seg til ein so vidtrekkjande regel. Før spørsmålet er grundig utgreidd, bør dei vanlege reglane om forvaltninga si rett til å dele opplysingar med andre forvaltingsorgan gjelde. Ved utveksling av informasjon må det også takast omsyn til at den krenkte og vergen har rett til å vera til stades i stormøtet.

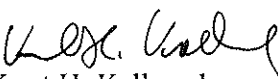
8,4 Organisatorisk plassering

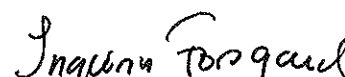
Ansaret for gjennomføringa av stormøte og ungdomsplanen skal etter framlegget leggjast til ein ungdomskoordinator som organisatorisk er knytt til konfliktrådet. Koordinatoren skal ha fullmakt til å innskjerpe vilkår og gje pålegg utan at ein kan sjå at lovutkastet inneheld reglar om klageadgang eller rett til overprøving.

Riksadvokaten ser at det kan vere gode grunnar til at konfliktrådet har ansaret for stormøtet og utarbeiding av ungdomsplanen. Derimot kan ein ikkje sjå fordelar ved å etablere ei særskild gjennomføringsordning for denne reaksjonen. Ansaret for straffegjennomføring elles høyrer under Kriminalomsorga, også for unge under 18 år. Med lang tradisjon og erfaring med målretta tiltak og rehabilitering, er det riksadvokatens syn at kriminalomsorga også bør ha det overordna ansaret ved gjennomføring av dom på vilkår med ungdomsplan.

8,5 Prøveprosjekt eller permanent ordning

Det er ikkje uvanleg at nye tiltak vert prøvd ut for ei tid i delar av landet, slik at ein kan vinne erfaring og grunnlag for å vurdere om tiltaket bør verta permanent og landsdekkjande. Riksadvokaten kan ikkje sjå at ei so prinsipiell og komplisert nyordning som dom med ungdomsplan bør lovfestast utan å prøve ut tiltaket fyrst. Ordninga er ressurs- og kostnadscrevande og inneber store fordringar til det offentlege tenestetilbodet lokalt.


Knut H. Kallerud
ass. riksadvokat


Ingunn Fossgard
førstestatsadvokat