

Høringsnotat

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 13.10.2022

Saksnr.: 22/4778

Høringsfrist: 13.01.2023

HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I KONFLIKTRÅDSLOVEN, STRAFFELOVEN MV. – STRAFFERETTSLIGE REAKSJONER OG TVANGSMIDLER FOR UNGDOM

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Høringsnotatets formål.....	4
1.2	Om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....	5
1.2.1	Generelt	5
1.2.2	Særlig om tverrsektorielt samarbeid	6
1.3	Oppsummering av forslagene.....	7
2	Forenkling av det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....	9
2.1	Innledning.....	9
2.2	Kort om bakgrunnen for ungdomsreaksjonene	9
2.3	Forholdet til FNs barnekonvensjon	10
2.4	De rettslige rammene for overføring av straffesaker til konfliktrådet.....	11
2.4.1	Gjeldende rett	11
2.4.2	Departementets vurderinger og forslag	15
2.5	Særlig om samtykke til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	23
2.5.1	Gjeldende rett	23
2.5.2	Departementets vurderinger og forslag	24
2.6	Om adgangen til å kombinere ungdomsstraff og ungdomsoppfølging med andre vilkår.....	27
2.6.1	Gjeldende rett	27

2.6.2	Departementets vurderinger og forslag	30
2.7	Om adgangen til å kombinere overføring til konfliktråd med førerkortrestriksjoner	34
2.7.1	Gjeldende rett	34
2.7.2	Departementets vurderinger og forslag	35
2.8	Anmerkning på politiattest	37
2.8.1	Gjeldende rett	37
2.8.2	Departementets vurderinger og forslag	38
3	Informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	40
3.1	Innledning.....	40
3.2	Bakgrunnen for lovforslaget.....	41
3.2.1	Gjeldende rett om informasjonsdeling under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	41
3.2.2	Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen	43
3.3	Departementets vurderinger og forslag	49
3.3.1	Forslaget i høringen høsten 2020	49
3.3.2	Behovet for en lovhjemmel	51
3.3.3	Betydningen av forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g	52
3.3.4	Når skal det kunne deles informasjon?	53
4	Elektroniske og digitale kontrolltiltak	62
4.1	Generelt	62
4.2	Gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll	62
4.2.1	Innledning.....	62
4.2.2	Bakgrunn	63
4.2.3	Gjeldende rett	65
4.2.4	Gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll i andre europeiske land	68
4.2.5	Departementets vurderinger og forslag	68
4.3	Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff	82
4.3.1	Innledning.....	82
4.3.2	Gjeldende rett	82
4.3.3	Departementets vurderinger og forslag	83
5	Øvrige endringer i konfliktrådsloven.....	95

5.1	Mindreåriges rett til å utøve sine rettigheter ved konfliktrådsbehandling	95
5.1.1	Mindreårige fornærmedes rett til å utøve sine rettigheter i straffesaker	95
5.1.2	Mindreåriges rett til å utøve sine rettigheter i sivile saker.....	97
5.2	Innhenting av samtykke til konfliktrådsbehandling	98
5.2.1	Gjeldende rett	98
5.2.2	Departementets vurderinger og forslag	100
5.3	Brudd i behandling av mekling i straffesaker – konsekvenser av at fornærmede trekker samtykket	102
5.3.1	Gjeldende rett	102
5.3.2	Departementets vurderinger og forslag	102
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	104
6.1	Innledning.....	104
6.2	Forenkling av det strafferettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	104
6.3	Informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	105
6.4	Elektroniske og digitale kontrolltiltak	106
6.4.1	Gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll	106
6.4.2	Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff	106
6.5	Øvrige endringer i konfliktrådsloven.....	108
6.6	Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser	108
7	Lovforslag.....	109
7.1	Forslag til endringer i konfliktrådsloven	109
7.2	Forslag til endringer i straffeloven	112
7.3	Forslag til endringer i straffeprosessloven	113
7.4	Forslag til endringer i politiregisterloven	114
7.5	Forslag til endringer i vegtrafikkloven	115
7.6	Forslag til endringer i forskrift om konfliktrådsbehandling	116
7.7	Forslag til endringer i påtaleinstruksen.....	116
7.8	Forslag til endringer i politiregisterforskriften	116
7.9	Forslag til endringer i tapsforskriften	117

1 Innledning

1.1 Høringsnotatets formål

Justis- og beredskapsdepartementet sendte høringsnotatet «Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom» på høring høsten 2020. Forslagene hadde som hovedformål å forbedre ordningen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Forslagene fulgte opp innspill fra Nordlandsforskning¹ og andre aktører, og gjaldt både forhold av betydning ved reaksjonsfastsettelsen, ved gjennomføring av reaksjonene, ved bruddhåndtering og etterfølgende forhold. I tillegg ble det foreslått utvidet bruk av enkelte tvangsmidler.

Forslagene er under videre behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. I den forbindelse, ønsker nå departementet å høre enkelte ytterligere forslag til endringer i lov 20. juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven), lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven), lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven), forskrift 30. juni 2014 nr. 923 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsforskriften), forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen), forskrift 20. september 2013 nr. 1097 (politiregisterforskriften) og forskrift 19. desember 2003 nr. 1660 om tap av retten til å føre motorvogn mv. (tapsforskriften). De fleste av forslagene har nær tilknytning til forslagene som allerede har vært hørt, eller gjelder innspill mottatt under høringen. Dette gjelder forslag om å:

- bedre informasjonsflyten mellom aktørene
- gi hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap
- fastsette tilleggsvilkår om elektroniske og digitale kontrolltiltak ved brudd under gjennomføring av ungdomsstraff
- åpne for gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll for alle aldersgrupper.

I tillegg ønsker departementet høringsinstansenes syn på et forslag om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Forslaget innebærer blant annet at det innføres et tydeligere skille mellom disse reaksjonene, og en reduksjon i antallet hjemler for overføring av straffesaker til konfliktrådet.

¹ Eide, Ann Kristin, Therese Andrews, Clara Luckner Strømsvik og Annelin Gustavsén (2017): *Stemmer «kartet» med «terrenget»? Underveisrapport fra en følgeevaluering av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. NF-rapport 7/2016. Bodø: Nordlandsforskning AS, samt Andrews, Therese og Ann Kristin Eide (2019): *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* NF-rapport 2/2019. Bodø: Nordlandsforskning AS. Professor i politivitenskap ved Politihøgskolens forskningsavdeling, Morten Holmboe, har i rapporten kapittel 15 presentert juridiske vurderinger og forslag til lovendringer.

Videre foreslås det enkelte øvrige endringer i konfliktrådsloven.

Endringene som foreslås i dette høringsnotatet tar utgangspunkt i gjeldende rett, men sammenhengen med forslagene som var på høring høsten 2020 omtales der dette er relevant. Forslagene vil også bli sett i sammenheng under departementets videre arbeid med oppfølgingen av de to høringene.

1.2 Om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

1.2.1 Generelt

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

Utviklingen i straffutmålingen for lovbyggere under 18 år har særlig vært preget av en økt bevissthet om de folkerettslige pliktene som følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter, vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991 (FNs barnekonvensjon), samt den senere vedtakelsen av straffeloven § 33 og de hensyn som ble anført i den sammenheng. I henhold til FNs barnekonvensjon skal fengsel være en siste utvei og benyttes i et kortest mulig tidsrom. Fengsel kan ha særlig negative skadevirkninger for barn og unge, så vel helsemessig som sosialt. Et viktig utgangspunkt for innføringen av ungdomsstraff var derfor at ungdom under 18 år, så langt det lar seg gjøre, ikke skal sitte i fengsel.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført i 2014. Dette er straffereaksjoner i frihet, for ungdom som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Ungdomsreaksjonene administreres av konfliktrådet. Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess (restorative justice). Reaksjonene er utformet basert på forskning og erfaringer fra en rekke lokale, nasjonale og internasjonale forsøksprosjekter, der ulike reaksjonsmodeller for unge lovbyggere har blitt prøvd ut. Et viktig grunnlag ble dessuten lagt i NOU 2008: 15 Barn og straff, jf. også Prop. 135 L (2010–2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff) og Prop. 57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).

Ungdomsstraff retter seg mot ungdom som har begått «gjentatt eller alvorlig kriminalitet», og er et alternativ til fengselsstraff og de strengeste samfunnsstraffene. Ungdomsstraff kan vare i inntil tre år, og kan ved brudd på vilkår medføre ubetinget fengsel. Ungdomsoppfølging er for ungdom som har begått ett eller flere mindre alvorlige lovbrudd, og reaksjonen kan vare i inntil ett år. Begge straffereaksjonene forutsetter at ungdommen har et oppfølgingsbehov, og har som mål å hjelpe ungdommene til et liv uten kriminalitet.

Straffereaksjonene består av gjennomføring av et ungdomsstormøte med fornærmede og ulike etater (politi, skole, barnevern mfl.), utarbeidelse av en individuelt tilpasset ungdomsplan med ulike tiltak fra for eksempel justissektoren, velferdstjenestene og frivillige, og oppfølging av tiltakene i planen.

Fra reaksjonene ble innført 1. juli 2014 og frem til 31. desember 2021 er det registrert i overkant av 400 reaksjoner på ungdomsstraff og i underkant av 3000 reaksjoner på ungdomsoppfølging.

For nærmere omtale av bakgrunn vises det til departementets høringsnotat høsten 2020 punkt 1.2. Videre vises det til kapittel 2 nedenfor.

I tillegg til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, gjennomfører konfliktrådet også de strafferettslige reaksjonene mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd. Begge reaksjonene kan i utgangspunktet ilegges uavhengig av alder på handlingstidspunktet. Mekling i konfliktråd innebærer at gjerningsperson og fornærmede møtes for å delta i en gjenopprettende prosess. Oppfølging i konfliktråd er blant annet ment for unge lovbyggere som var over 18 år på handlingstidspunktet, og som har behov for oppfølging utover ordinær mekling, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.3.3.3 side 59.

1.2.2 Særlig om tverrsektorielt samarbeid

Da ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble besluttet vedtatt, var det en uttalt forutsetning at alle gode krefter lokalt må trekke sammen. Konfliktrådet har kun en koordinerende rolle for gjennomføringen, og har ikke egne tiltak utover å tilrettelegge for gjenopprettende prosess. Tiltakene i ungdomsplanen gjennomføres lokalt ved hjelp av kommunale tjenesteutøvere, som skole og barnevernstjeneste, men også ved statlige og regionale aktører, som for eksempel spesialisthelsetjenesten og videregående skole. Et godt samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden og øvrige statlige og kommunale velferdstjenester, er derfor en forutsetning for å gjennomføre straffereaksjonene og for å forebygge ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

Imidlertid har det vist seg at ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i for mange tilfeller ikke får den hjelpen de har behov for. Det er også utfordringer knyttet til den tverrsektorielle samhandlingen. Dette fremkommer i Nordlandsforsknings evaluering av straffereaksjonene, i tillegg til at det er påpekt gjennom direktoratenes egen kartlegging.² Også ved høringen

² På oppdrag fra departementene utarbeidet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene og Utdanningsdirektoratet den felles rapporten «Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen» (april 2020), samt oppfølgingsrapporten «Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid» (oktober 2020).

høsten 2020 påpekte flere av høringsinstansene at en av de største utfordringene er mangel på tiltak i straffegjennomføringen.

I «0–24-samarbeidet», som nå er avsluttet, ble det blant annet foreslått flere endringer for harmonisering og styrking av reglene om samarbeid i velferdstjenestelovgivningen, se Prop. 100 L (2020–2021) Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator). Forslagene ble vedtatt av Stortinget i juni 2021, og endringene trådte i kraft 1. august 2022. Direktoratene har utarbeidet en veileder for de vedtatte samarbeids- og samordningsbestemmelsene. Sekretariatet for konfliktrådene har deltatt inn i arbeidet. Lovendringene regulerer imidlertid ikke direkte samarbeid mellom justissektoren og velferdssektoren.

I 2021 ble det etablert et tverrdepartementalt samarbeid – «Kjernegruppe for utsatte barn og unge» – for å prøve ut nye arbeidsmåter som kan fremme bedre samarbeid og samordning mellom sektordepartementene. Det overordnede målet er at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og oppfølging, uavhengig av hvilken tjeneste eller hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig. Barne- og familiedepartementet leder arbeidet, og Justis- og beredskapsdepartementet deltar sammen med Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Barne- og ungdomskriminalitet er løftet inn som tema for kjernegruppen. Det er i denne sammenheng gitt et felles oppdrag til Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, men også andre direktorater og aktører skal trekkes inn i arbeidet og konsulteres underveis. Formålet med oppdraget er å utrede hindringer for tverrsektorielt samarbeid, og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Utredningen skal leveres våren 2023 og Sekretariatet for konfliktrådene leder arbeidet. Denne utredningen kan gi viktig kunnskap for det videre arbeidet med utfordringer som ikke alene løses ved den iverksatte lovrevisjonen.

1.3 Oppsummering av forslagene

I kapittel 2 fremmes forslag om forenkling av det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Forslaget går ut på å innføre et tydeligere skille mellom reaksjonene. I tillegg foreslår departementet å redusere antallet hjemler for overføring av straffesaker til konfliktrådet. Forslaget har som formål å sikre en mer enhetlig praksis. Det antas også at forslaget vil bringe norsk rett bedre i samsvar med FNs barnekonvensjon og anbefalingene fra FNs komité for barns rettigheter (FNs barnekomité).

Kapittel 3 omhandler adgangen til å dele informasjon før og under straffegjennomføringen. Under høringen høsten 2020 foreslo departementet å åpne for en begrenset adgang til å dele personopplysninger ved ungdomsstraff og

ungdomsoppfølging, uavhengig av ungdommens samtykke. Forslaget om å lovfeste en adgang til informasjonsdeling fikk bred støtte under høringen, men flere høringsinstanser hadde innvendinger mot utformingen av bestemmelsen. Blant annet i lys av innspill fra høringsinstansene, foreslår departementet i dette høringsnotatet en generell hjemmel for informasjonsdeling i saker som gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Ved utformingen av bestemmelsen har departementet også sett hen til den nye forskriftshjemmelen i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 g, som gjelder informasjonsdeling mellom offentlige organer. Departementets forslag innebærer dessuten en tydeliggjøring av ungdommens rett til medvirkning.

Kapittel 4 omhandler forslag om å ta i bruk elektronisk kontroll både som en alternativ form for gjennomføring av varetekt, se punkt 4.2, og i kombinasjon med ungdomsstraff på nærmere bestemte vilkår, se punkt 4.3.

Under høringen høsten 2020 foreslo departementet å innføre en mulighet for retten til å ilegge oppholdspåbud med elektronisk kontroll i stedet for varetektsfengsling for barn mellom 15 og 18 år. Bakgrunnen var at et varetektsopphold vil kunne få større negative konsekvenser for mindreårige, både på grunn av sårbarhet, eventuell isolasjon og fravær av eget nettverk. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet fra 2020, men foreslår i punkt 4.2 at ordningen også skal kunne benyttes for siktede over 18 år. I tillegg foreslås enkelte ytterligere justeringer i det opprinnelige forslaget. Blant annet ønsker departementet å tydeliggjøre at terskelen for å kunne ilegge oppholdspåbud med elektronisk kontroll er like høy som for varetekt i fengsel.

Videre foreslo departementet under høringen høsten 2020 at ungdomskoordinatoren, med samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, skulle kunne beslutte bruk av elektroniske og digitale kontrolltiltak for ungdom som er idømt ungdomsstraff, dersom det er nødvendig for å kontrollere at vedkommende overholder eventuelle fastsatte vilkår om oppholdssted eller kontaktforbud. På bakgrunn av mottatte innspill, og etter ny vurdering, ønsker departementet i punkt 4.3 å høre et forslag om å gi domstolen hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap etter straffeloven kapittel 10, deriblant kontaktforbud etter straffeloven § 57, eventuelt med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57 femte ledd. Videre ønsker departementet å høre et forslag som gir domstolen hjemmel til, ved brudd på vilkår for ungdomsstraff, å ilegge nye vilkår om oppholds- og kontaktforbud med elektronisk kontroll.

Kapittel 5 omhandler enkelte øvrige endringer i konfliktrådsloven. Punkt 5.1 omhandler mindreåriges rett til å utøve sine rettigheter ved konfliktrådsbehandling. Videre foreslås det i punkt 5.2 enkelte klargjøringer rundt innhenting av samtykke til konfliktrådsbehandling i straffesaker. I punkt 5.3 foreslås en endring i reglene om brudd i behandlingen av mekling i straffesaker der fornærmede trekker sitt samtykke.

Økonomiske og administrative konsekvenser fremgår av kapittel 6, mens lovforslagene er inntatt i kapittel 7.

2 Forenkling av det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

2.1 Innledning

Hoveddelen av departementets forslag om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, går ut på å innføre et tydeligere skille mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. I tillegg foreslår departementet å redusere antallet hjemler for overføring av straffesaker til konfliktrådet.

Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på å skille mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff med hensyn til det formelle kravet om samtykke til reaksjonen. For ungdomsoppfølging foreslår departementet i dette høringsnotatet å videreføre det gjeldende samtykkekravet. For ungdomsstraff mener departementet at de beste grunner taler for å erstatte det formelle samtykkekravet med en egnethetsvurdering – slik som foreslått under høringen høsten 2020.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på å fjerne påtalemyndighetens og rettens adgang til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven § 37, og videre at det ikke åpnes for å kombinere ungdomsstraff med slike vilkår.

Som følge av disse forslagene, foreslår departementet dessuten enkelte mindre endringer i vegtrafikkloven og tapsforskriften om adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med førerkortrestriksjoner. Tilsvarende foreslås det mindre endringer i politiregisterloven og politiregisterforskriften om hvordan ungdomsoppfølging skal anmerkes på politiattester.

Formålet med de ovennevnte forslagene er å sikre et mer oversiktlig og lettere forståelig system for parter og aktører, og dermed en mer enhetlig praksis for bruken av ungdomsreaksjonene. Videre antas forslaget å bringe norsk rett bedre i samsvar med FNs barnekonvensjon og anbefalingene fra FNs barnekomité.

2.2 Kort om bakgrunnen for ungdomsreaksjonene

Ungdomsstraff ble foreslått innført i Prop. 135 L (2010–2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff). Formålet med ungdomsstraffen var først og fremst å redusere bruken av fengsel og strenge samfunnsstraffer overfor barn.

Ved innføringen av ungdomsstraff vurderte departementet om det kunne være aktuelt å oppstille én felles straffereaksjon for ungdom, som kunne benyttes i alle

typer saker, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.3.3 side 109. Departementet konkluderte imidlertid med at dette ikke ville være hensiktsmessig, blant annet fordi det ikke var ønskelig med domstolsbehandling i alle typer saker, og fordi det kunne få uheldige konsekvenser, som strenge subsidiære straffer og anmerkninger på politiattest også ved mindre alvorlige lovbrudd. Departementet understreket imidlertid at virkemidlene stormøte, plan og oppfølgingsteam ofte kunne være hensiktsmessige også ved mindre alvorlige lovbrudd, og at disse ikke skulle forbeholdes alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Det ble i denne sammenhengen pekt på at departementet arbeidet med lovendringer for å øke bruken av gjenopprettende prosess og konfliktråd i straffesakskjeden.

Som resultat av dette arbeidet, ble blant annet ungdomsoppfølging foreslått innført i Prop. 57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven). Bakgrunnen for forslaget var et ønske om å sikre en sammenhengende kjede av individuelt tilpassede reaksjonsmuligheter forankret i konfliktrådet. I punkt 1.1 på side 8 uttalte departementet at:

«[d]en nye reaksjonen skal benyttes for lovbrudd som ikke er så alvorlige at ungdomsstraff er aktuelt. Gjennomføringen skal skje i konfliktrådet etter samme mønster som for ungdomsstraffen, men i de fleste sakene med kortere gjennomføringstid og mindre inngripende tiltak».

2.3 Forholdet til FNs barnekonvensjon

Utviklingen av de nye strafferettslige reaksjonene for ungdom har som nevnt særlig vært preget av en økt bevissthet om de folkerettslige forpliktelsene som følger av FNs barnekonvensjon. FNs barnekonvensjon er norsk lov og har forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 3, jf. § 2 nr. 4.

FNs barnekonvensjon artikkel 37 og 40 gir særlige rettigheter til barn i konflikt med loven. Rettighetene knytter seg både til straffesaksbehandlingen og straffegjennomføringen.

Artikkel 37 b og c sier blant annet at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av barn bare skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, samt at barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for barnets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov.

I artikkel 40 nr. 1 slås det fast at et barn som beskyldes for, eller finnes å ha begått, et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte «som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet». Videre pålegger artikkel 40 nr. 3

bokstav b norske myndigheter å innføre tiltak for å ta seg av barn som beskyldes for, eller er funnet å ha begått, et straffbart forhold, «uten å gå til rettslige skritt».

Rettighetene i artikkel 37 og 40 må leses i lys av prinsippbestemmelsen i artikkel 3, som stadfester at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Den sentrale håndhevingsmekanismen etter FNs barnekonvensjon, er medlemsstatenes rapportering til FNs barnekomité, jf. artikkel 43 og 44. FNs barnekomité har utarbeidet en rekke generelle kommentarer til utvalgte problemstillinger. Disse kommentarene er ikke rettslig bindende, men Høyesterett har lagt stor vekt på barnekomitéens generelle kommentarer ved anvendelsen av FNs barnekonvensjon. FNs barnekomités generelle kommentar nr. 24 (2019) omhandler barn som begår lovbrudd.

I generell kommentar nr. 24 uttaler barnekomitéen, i punkt 6 bokstav c, at det er et mål å øke bruken av alternative tiltak som innebærer at straffesaker mot barn kan avgjøres uten å gå til rettslige skritt, jf. artikkel 40 nr. 3 bokstav b. Barnekomitéen omtaler slike tiltak som «diversion», på norsk ofte oversatt til avledning. Slik «diversion» defineres i punkt 8 som «measures for referring children away from the judicial system, at any time prior to or during the relevant proceedings». I punkt 13 uttaler barnekomitéen at tiltak overfor barn som begår lovbrudd generelt kan deles inn i to kategorier: tiltak som avleder barn bort fra rettssystemet («the judicial system»), og tiltak innenfor rammen av rettslige prosesser. Om innholdet i tiltakene uttales det i punkt 17:

«It is left to the discretion of States parties to decide on the exact nature and content of measures of diversion, and to take the necessary legislative and other measures for their implementation. The Committee takes note that a variety of community-based programmes have been developed, such as community service, supervision and guidance by designated officials, family conferencing and other restorative justice options, including reparation to victims».

2.4 De rettslige rammene for overføring av straffesaker til konfliktrådet

2.4.1 Gjeldende rett

2.4.1.1 Målgruppen for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

2.4.1.1.1 Aldersavgrensninger

Både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er ment for lovbryttere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Om bakgrunnen for dette uttales følgende i Prop. 135 L (2010-2011) punkt 10.5.3.1 på side 114:

«FNs barnekonvensjon artikkel 2 definerer et enkeltindivid som barn frem til 18-årsdagen. Barn har, også som unge lovbryttere, en rekke særlige rettigheter, og barnets beste skal ivaretas. Samfunnet har korresponderende plikter som utløses og får

konsekvenser gjennom hele saksforløpet, fra pågrepelse til straffegjennomføringens avslutning. Departementet mener at 18-årsgrensen illustrerer at mindreårige er en sårbar gruppe som har behov for særlig beskyttelse og som er tilkjent særskilte rettigheter i kraft av å være barn».

I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.3.3.2 pekes det også blant annet på at de som var eldre enn 18 år på handlingstidspunktet, vil ha mulighet til å gjennomføre reaksjonen oppfølging i konfliktråd.

Selve reaksjonsfastsettelsen kan imidlertid skje etter fylte 18 år. I høringen høsten 2020 foreslo dessuten departementet å åpne for at ungdomsstraff kan idømmes når det er begått lovbrudd både før og etter fylte 18 år, forutsatt at lovbruddene i all hovedsak er begått før fylte 18 år, og at lovbruddene begått etter fylte 18 år anses som mindre alvorlige. Forslaget er nærmere omtalt i høringsnotatet fra høsten 2020 punkt 4.4.2, og videre oppfølging av forslaget er under arbeid i departementet.

2.4.1.1.2 Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad

2.4.1.1.2.1 Ungdomsstraff

Det følger av straffeloven § 52 a første ledd bokstav d at ungdomsstraff ikke kan idømmes når hensynet til straffens formål med tyngde taler mot en reaksjon i frihet. Dette vilkåret markerer den øvre grensen for når reaksjonen ungdomsstraff skal kunne benyttes. For å avgjøre om hensynet til straffens formål med tyngde taler mot en reaksjon i frihet, må det foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor lovbruddets art og grovhet, ungdommens alder, konkrete behov og risikonivå vil være relevante momenter, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.5.3.2 på side 114–116. I tillegg fremgår følgende om bakgrunnen for vilkåret:

«Øvre grense for bruk av reaksjonen kan trekkes på flere måter. En mulighet er å knytte avgrensingen til formelle strafferammer eller å avgrense mot lovbrudd der det ellers ville ha blitt idømt fengselsstraff av et visst omfang. Et annet alternativ er å avgrense mot konkrete lovbrudd. Ulempen ved slike kategoriske avgrensinger er at fleksibiliteten ved valg av straffereaksjon begrenses. På den annen side vil reguleringen innebære at domstolene får klare retningslinjer for når reaksjonen skal benyttes.

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

Den *nedre* grensen for ungdomsstraffens anvendelsesområde følger av vilkåret om at ungdomsstraff kun kan idømmes dersom ungdommen har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet, jf. straffeloven § 52 a første ledd bokstav b.

Da ungdomsstraff ble innført, understreket departementet at målgruppen for reaksjonen først og fremst skulle være de tyngre gruppene av unge lovbrøyttere, det vil si ungdom som ellers ville blitt idømt ubetinget fengsel eller strenge samfunnsstraffer, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.5.3.2 side 114. Vold, ran, narkotikalovbrudd og omfattende tyverier ble nevnt som aktuelle lovbruddskategorier, og det ble uttalt at den nedre grensen for ungdomsstraffen i realiteten ville utelukke den største andelen av mindreårige lovbrøyttere, samt at ungdomsstraffen skulle være en streng reaksjon, med høy intensitet i gjennomføringen. Bakgrunnen for dette var at formålet med ungdomsstraffen som nevnt først og fremst var å redusere bruken av fengsel overfor barn.

I særmerknadene til bestemmelsen i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.1 uttales det på side 164 at begrepet «alvorlig kriminalitet» i denne sammenheng bør forbeholdes straffebud med en øvre strafferamme på fengsel i 3 år eller mer, og at det alternative vilkåret «gjentatt kriminalitet» i bokstav b må tolkes vidt, slik at det vil kunne være tilstrekkelig med to lovbrudd.

2.4.1.1.2.2 Ungdomsoppfølging

Formålet med reaksjonsformen ungdomsoppfølging var som nevnt å sikre en sammenhengende kjede av individuelt tilpassede reaksjonsmuligheter forankret i konfliktrådet, se punkt 2.2. Ungdomsoppfølging ble bygget opp etter samme modell som ungdomsstraffen, men siden denne reaksjonsformen skulle rette seg mot mindre alvorlig kriminalitet, ble det forutsatt i forarbeidene at ungdomsoppfølging ville være mindre intensiv og krevende enn ungdomsstraff, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.6.1.3 side 63.

I forarbeidene er det også uttalt at den *øvre* grensen for ungdomsoppfølging vil være sammenfallende med ungdomsstraffens *nedre* grense, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.3.3.2 side 58. Videre fremgår følgende:

«Departementet presiserer at både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kan være aktuelle reaksjoner ved gjentatt kriminalitet. Avgjørende for valg av reaksjon vil blant annet være alvorligheten ved de gjentatte lovbruddene, antall gjentakelser og om de kvalifiserer til en oppfølgingstid utover ett år. Praksis vil måtte utvikles av påtalemyndighet og domstol i årene fremover».

På samme måte som for ungdomsstraffen, kom departementet til at det ikke ville være hensiktsmessig å avgrense reaksjonens virkeområde til særskilt angitte lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.3.3.2 side 58. I stedet la departementet til grunn at det må foretas en skjønnsmessig vurdering av om reaksjonen vil være egnet i det enkelte tilfellet, og at det i vurderingen blant annet må ses hen til lovbruddets art og alvorlighet,

gjerningspersonens alder, oppfølgingsbehov, risikonivå og motivasjon for å gjennomføre reaksjonen. Kravet om egnethet er inntatt både i straffeprosessloven § 71 a andre ledd, og i straffeloven § 37 første ledd bokstav j.

Departementet fant ikke grunn til å trekke en *nedre* grense for bruk av reaksjonen, «da det vil være den enkeltes behov for oppfølging som vil være avgjørende for valg av reaksjon, i tillegg til lovbruddets alvorlighet», jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.3.3.2 side 58.

Målgruppen for reaksjonsformen ungdomsoppfølging er dermed ungdom som har begått ett eller flere mindre alvorlige lovbrudd, og som etter en konkret vurdering anses egnet for slik oppfølging.

2.4.1.2 Hjemler for overføring av straffesaker til konfliktrådet

Straffeloven og straffeprosessloven inneholder flere hjemler for overføring av straffesaker til konfliktrådet, også omtalt som overføringsgrunnlag.

Ungdomsstraff kan som nevnt kun idømmes av domstolen. De strafferettslige reaksjonene ungdomsoppfølging, mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd kan både idømmes av domstolen og ilegges av påtalemyndigheten. Det er etter gjeldende rett totalt fire ulike overføringsgrunnlag for hver av disse reaksjonene.

Skjematisk kan adgangen til å overføre straffesaker til konfliktrådet fremstilles slik:

1. Ungdomsstraff:
 - a. kan idømmes av domstolen med hjemmel i straffeloven § 52 a.
2. Ungdomsoppfølging:
 - a. kan ilegges av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd,
 - b. kan ilegges av påtalemyndigheten som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j,
 - c. kan idømmes av domstolen som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j, eller
 - d. kan idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j.
3. Mekling i konfliktrådet:
 - a. kan ilegges av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd,
 - b. kan ilegges av påtalemyndigheten som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i,
 - c. kan idømmes av domstolen som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i, eller

- d. kan idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav i.
- 4. Oppfølging i konfliktråd:
 - a. kan ilegges av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a første ledd,
 - b. kan ilegges av påtalemyndigheten som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i,
 - c. kan idømmes av domstolen som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i, eller
 - d. kan idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav i.

Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) som trådte i kraft 1. juli 2022, er muligheten til å stille konfliktrådsbehandling som særvilkår for påtaleunndatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 bokstav i og j, fjernet.

2.4.2 Departementets vurderinger og forslag

2.4.2.1 Kort om bakgrunnen for departementets forslag

Grensen mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff har i praksis vist seg å være uklar. Dette fremkommer blant annet av en kartlegging foretatt av Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokaten i 2020, og en gjennomgang av relevante dommer avsagt i Oslo tingrett i 2021.

Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokaten ble i 2020 gitt i oppdrag å samarbeide om en kartlegging av hvilke saker som får ungdomsstraff og ungdomsoppfølging på hvilket overføringsgrunnlag. Rapporten «Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging – egnede saker og overføringsgrunnlag» avdekket geografiske variasjoner i bruken av reaksjonene og de ulike overføringsgrunnlagene. I rapporten omtales både ulik praksis, og usikkerhet rundt hvilke saker påtalemyndigheten selv kan ilegge ungdomsoppfølging, og hvilke saker som skal sendes til retten. For en del sakstyper ble det heller ikke funnet noe tydelig mønster for hvilke saker som avgjøres med betinget dom med særvilkår om ungdomsoppfølging, og hvilke som avgjøres med ungdomsstraff. På denne bakgrunn uttales følgende:

«Den sprikende praksisen i valg av overføringsgrunnlag reiser også spørsmålet om antallet overføringsgrunnlag for ungdomsoppfølging bør reduseres. Samtaler med politiadvokater viser også at det er flere som ikke er kjent med alle de fem overføringsgrunnlagene for ungdomsoppfølging. Hvis antallet hjemler reduseres, vil valg av reaksjon og hvilke konsekvenser dette fører med seg blitt tydeligere både for ungdommene, påtalemyndigheten og konfliktrådet».

Videre har tingrettsdommer Åsa Bech foretatt en gjennomgang av alle dommer avsagt i Oslo tingrett i 2021 i straffesaker der tiltalte var under 18 år på gjerningstidspunktet (U18-saker). Gjennomgangen er publisert i rapporten «Analyse av U18-saker avsagt i Oslo tingrett i 2021» på domstol.no, og praksis knyttet til ungdomsreaksjonene er særlig omtalt på side 15–16. Oslo tingrett er Norges største domstol, og i 2021 behandlet domstolen 77 saker der tiltalte var under 18 år på gjerningstidspunktet. I rapporten uttales det blant annet at det er behov for en større bevissthet hos dommerkorpset om de ulike straffereaksjonene for ungdom, og om hvor skillet mellom de enkelte reaksjonstypene går. Videre uttales det at den «trappetrinnsmodellen» som ble forutsatt ved vedtakelsen av ungdomsreaksjonene, ikke alltid følges ved straffutmålingen, hverken i valg av reaksjonsform, eller ved lengde på gjennomføringstid, og at valget mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ofte ikke begrunnes.

Som nevnt i høringsnotatet høsten 2020 punkt 4.4.3.2.1 side 47 er departementet også kjent med tilfeller der det er idømt en kombinasjon av ubetinget fengsel og fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) med særvilkår om *ungdomsoppfølging*. Ettersom ungdomsoppfølging opprinnelig var ment for mindre alvorlig kriminalitet, fremstår også dette som et eksempel på at ungdomsoppfølging benyttes på mer alvorlige straffbare forhold enn opprinnelig tiltenkt.

Ifølge tall fra Sekretariatet for konfliktrådene, er det også stor forskjell på hvor mye de ulike hjemlene for overføring av saker til konfliktrådet benyttes. Eksempelvis ilegges ungdomsoppfølging svært sjelden som særvilkår for betinget forelegg, eller som særvilkår for betinget bot. I årene 2020 og 2021 ble påtalemyndighetens adgang til å ilegge ungdomsoppfølging som vilkår for betinget forelegg kun benyttet i totalt 9 saker. Til sammenligning overførte påtalemyndigheten i samme periode totalt 672 saker til ungdomsoppfølging med hjemmel i straffeprosessloven § 71 a, eller som vilkår for betinget påtaleunntatelse. Domstolens adgang til å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget bot ble ikke benyttet i noen saker, hverken i 2020 eller 2021. Derimot idømte domstolen ungdomsoppfølging som vilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) i 198 saker i løpet av disse to årene.

Tilsvarende er det svært sjelden at reaksjonene *mekling i konfliktråd* og *oppfølging i konfliktråd* ilegges som særvilkår for betinget forelegg eller bot. Ifølge tall fra Sekretariatet for konfliktrådene var det i årene 2020 og 2021 kun to saker hvor mekling i konfliktråd ble ilagt som vilkår for betinget forelegg. Domstolens adgang til å idømme mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd som særvilkår for betinget bot ble ikke benyttet i noen saker, hverken i 2020 eller 2021, og det var heller ingen saker hvor oppfølging i konfliktråd ble satt som vilkår for betinget forelegg.

Som nevnt er muligheten til å stille konfliktrådsbehandling som særvilkår for påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37

bokstav i og j fjernet, se punkt 2.4.1. Endringen fulgte opp straffeprosessutvalgets forslag og innebar ingen realitetsendring av betydning. Formålet med endringen var å forenkle regelverket.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å innføre et enda tydeligere skille mellom reaksjonsformene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, samt å redusere antall overføringsgrunnlag ytterligere. Formålet med departementets forslag er som nevnt først og fremst å sikre et mer oversiktlig og lettere forståelig system for parter og aktører, og på den måten også en mer enhetlig praksis. Departementet viser særlig til at ulik praksis kan medføre en utilsiktet forskjellsbehandling.

Selve innholdet i reaksjonsformene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er etter gjeldende rett svært likt. I tillegg til bruk av gjenopprettende prosess, legger begge reaksjonsformene til rette for en tverrfaglig, tett og individuelt tilpasset oppfølging og kontroll av den enkelte ungdom. Forholdets alvorlighetsgrad gjenspeiles i stedet i gjennomføringstid og intensiteten i gjennomføringen.

Valget mellom de to reaksjonsformene kan imidlertid få større betydning for andre forhold, blant annet for hvor lang gjennomføringstid som kan fastsettes, om det i tillegg skal fastsettes en subsidiær fengselsstraff eller prøvetid, hvilken reaksjon som kan ilegges ved brudd og hvorvidt ungdommen får merknad på politiattesten.

Det er uheldig dersom usikkerhet rundt regelverket og ulik praksis ved valg av overføringshjemmel, fører til ubegrunnede forskjeller med hensyn til gjennomføringstid, prøvetid, reaksjon ved brudd og hvorvidt konfliktrådsbehandlingen anmerkes på politiattest. Departementet bemerker også at en mulig konsekvens av at regelverket oppleves som vanskelig tilgjengelig, er at ungdomsreaksjonene ikke blir benyttet i saker som ellers ville vært egnet, og at det dermed er et uutnyttet potensial i ungdomsreaksjonene som bør benyttes i større grad enn i dag.

Som nevnt ovenfor i punkt 2.2, vurderte departementet i Prop. 135 L (2010–2011) om det kunne være aktuelt å oppstille én felles straffereaksjon for ungdom, som kunne benyttes i alle typer saker, uavhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad. Når departementet likevel konkluderte med at dette ikke ville være hensiktsmessig, var det blant annet fordi det ikke var ønskelig med domstolsbehandling i alle typer saker, og fordi det kunne få uheldige konsekvenser, som strenge subsidiære straffer og anmerkning på politiattest, også ved mindre alvorlige lovbrudd. Ettersom det i ettertid ble vedtatt å innføre en ytterligere ungdomsreaksjon – ungdomsoppfølging – som hverken forutsetter domstolsbehandling i alle typer saker eller subsidiær fengselsstraff, og som dessuten følger egne regler for anmerkning på politiattest, mener departementet at de nevnte motforestillinger ikke lenger gjør seg gjeldende.

Endelig viser departementet til at det de senere årene har vært et økt fokus på at FNs barnekonvensjon artikkel 40 nr. 3 bokstav b pålegger norske myndigheter å iverksette tiltak for behandling av barn som er i konflikt med loven, uten å gå til rettslige skritt, såkalt «diversion» eller «avledning», se punkt 2.3.

Både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging inneholder flere av de elementene FNs barnekomité trekker frem ved beskrivelsen av innholdet i slike alternative tiltak i generell kommentar nr. 24 punkt 17. Blant annet bygger begge reaksjonsformene på prinsippene for gjenopprettende prosess, og både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging innebærer at det legges til rette for en tverrfaglig og individuelt tilpasset oppfølging og kontroll av den enkelte ungdom. Ved å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, ønsker departementet å gjøre reaksjonene lettere tilgjengelig, og legge til rette for at flere straffesaker mot lovbrutere som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan avgjøres med en ungdomsreaksjon. Saker som kan avgjøres med ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten, kan dessuten avsluttes uten at det tas rettslige skritt for domstolene.

2.4.2.2 Målgruppen for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging etter forslaget

2.4.2.2.1 Aldersavgrensninger

Behovet for en mer enhetlig praksis, medfører ikke at det er nødvendig å gjøre ytterligere endringer i aldersavgrensningen for ungdomsreaksjonene. Målgruppen for ungdomsoppfølging og ungdomsstraff vil dermed fortsatt være lovbrutere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Det vises imidlertid til forslaget under høringen høsten 2020, om å åpne for at ungdomsstraff i enkelte tilfeller også skal kunne idømmes når det er begått lovbrudd både før og etter fylte 18 år. Dette forslaget er fortsatt under behandling i departementet, se punkt 2.4.1.1.1, og vil kunne være aktuelt uavhengig av om de rettslige rammene for overføring av straffesaker til konfliktrådet endres.

2.4.2.2.2 Avgrensninger knyttet til lovbruddets art og alvorlighetsgrad

For å innføre et tydeligere skille mellom ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, foreslår departementet å utvide virkeområdet for ungdomsstraff, slik at dette blir en reaksjonsform som domstolen skal kunne benytte i alle saker som gjelder ungdom som har begått lovbrudd og som har et oppfølgingsbehov. Videre foreslås det å redusere virkeområdet for ungdomsoppfølging, slik at dette blir en reaksjonsform som kun skal kunne ilegges av påtalemyndigheten.

Forslaget innebærer for det første at ungdomsstraff ikke lenger skal være forbeholdt ungdom som har begått «gjentatt eller alvorlig kriminalitet», og dette vilkåret foreslås derfor tatt ut av straffeloven § 52 a. Videre innebærer forslaget at domstolene ikke lenger vil kunne idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) eller betinget bot. Straffeloven § 37 første ledd bokstav j foreslås derfor opphevet. I saker hvor det tidligere ville ha blitt

idømt ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) eller betinget bot, kan domstolene i stedet idømme ungdomsstraff. Forholdets alvorlighetsgrad vil dermed i enda større grad enn i dag, gjenspeiles i gjennomføringstid og intensiteten i gjennomføringen, heller enn i valg av reaksjonsform. Departementet foreslår ingen endringer i den øvre grensen for ungdomsstraff, som fortsatt vil markeres ved vilkåret om at hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet.

Virkeområdet for bestemmelsene om *ungdomsstraff* vil etter forslaget være straffesaker som avgjøres av domstolene, mot lovbrøtere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, og som anses egnet for ungdomsstraff. I tillegg må hensynet til straffens formål ikke med tyngde tale mot en reaksjon i frihet.

Virkeområdet for reaksjonsformen *ungdomsoppfølging* vil etter forslaget være straffesaker som avgjøres av påtalemyndigheten, mot lovbrøtere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, og som anses egnet for ungdomsoppfølging. I tillegg vil det være en forutsetning at ungdommen samtykker til ungdomsoppfølging, jf. punkt. 2.5.

For domstolene vil forslaget innebære at det ved reaksjonsvalget ikke lenger vil være flere ungdomsreaksjoner å velge mellom, men at det isteden kun blir behov for å vurdere om ungdommen skal ilegges en ungdomsreaksjon med oppfølging i konfliktrådet, nemlig ungdomsstraff.

For påtalemyndigheten vil forslagene i dette høringsnotatet sett i sammenheng også innebære at det ved reaksjonsvalget kun blir aktuelt å vurdere om ungdommen er egnet for ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd, eller om det i stedet skal benyttes andre reaksjonsformer eller tas ut tiltale i saken.

På samme måte som ved innføringen av ungdomsreaksjonene, mener departementet at det er mest hensiktsmessig med en skjønnsmessig avgrensning av virkeområdet for bestemmelsene, og at mer konkrete avgrensninger, for eksempel med en opplisting av lovbrudd, strafferammer eller normalstraffenivå der reaksjonene skal eller ikke skal benyttes, vil kunne medføre at saker utelukkes der reaksjonene kunne vært hensiktsmessig. Ved den konkrete egnethetsvurderingen må det blant annet ses hen til lovbruddets art og alvorlighet, gjerningspersonens alder, oppfølgingsbehov, risikonivå og motivasjon for å gjennomføre reaksjonen. For en nærmere omtale av egnethetsvurderingen, se høringsnotatet høsten 2020 punkt 4.2.1.

Departementet foreslår av de samme grunner heller ikke å lovfeste noen *nedre* grense for bruk av reaksjonene. Samtidig understrekes det at reaksjonen som ilegges må stå i forhold til lovbruddet, og at det må være mulig for konfliktrådet å forestå en hensiktsmessig straffegjennomføring. Både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter oppfølging over en viss tid. I foreløpige

retningslinjer fra Riksadvokaten 16. januar 2015, er det på denne bakgrunn lagt til grunn at påtalemyndigheten bør sette gjennomføringstiden for ungdomsoppfølging til minimum 120 dager. Dette bør etter departementets syn være utgangspunktet både for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, når også ungdomsstraff skal kunne benyttes i alle saker som gjelder ungdom med et oppfølgingsbehov og som avgjøres av domstolen. Disse hensynene kan tilsi at det likevel bør avgrenses nedad mot enkelte sakstyper eller saker. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette, og eventuelt hvilke saker det kan være aktuelt å avgrense mot.

Intensjonen med å endre virkeområdet for de to ungdomsreaksjonene er ikke å gjøre endringer i hvilke saker som avgjøres av henholdsvis påtalemyndighet og domstol. Grensen for når en sak bør avgjøres med overføring til konfliktrådet av påtalemyndigheten, og når det bør tas ut tiltale for ordinær domstolsbehandling, må som utgangspunkt følge de skillelinjer som allerede er etablert, og utvikles videre i retningslinjer og praksis av påtalemyndighet og domstol. Både når det gis slike generelle føringer, og ved avgjørelsen av konkrete saker, vil det imidlertid være relevant å se hen til Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon, blant annet til å ta hensyn til barnets beste og til å benytte alternative tiltak overfor barn som er i konflikt med loven. Departementet utelukker ikke at disse forpliktelsene vil kunne tilsi at enkelte saker eller sakstyper bør avgjøres med ungdomsoppfølging ilagt av påtalemyndigheten, istedenfor med dom på ungdomsstraff.

Departementet nevner også at en konsekvens av forslaget om å utvide virkeområdet for ungdomsstraff, vil være at noen flere saker vil bli omfattet av reglene om registrering i identitetsregisteret (DNA-registeret), jf. politiregisterloven § 12 andre ledd nr. 1. Det følger av denne bestemmelsen at den som er ilagt en straff som nevnt i straffeloven § 29, for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan registreres i identitetsregisteret. Henvisningen til straffeloven § 29 innebærer at personer som er idømt ungdomsstraff omfattes, men ikke personer som er ilagt ungdomsoppfølging. Departementet kan imidlertid ikke se at denne endringen vil få urimelige utslag. Det vises til at personer som blir idømt samfunnsstraff, bot eller rettighetstap også omfattes av reglene om registrering i identitetsregisteret, forutsatt at domfellelsen gjelder en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff.

Som en konsekvens av forslaget om å oppheve straffeloven § 37 første ledd bokstav j, foreslås det at någjeldende § 37 første ledd bokstav k og l flyttes til henholdsvis bokstav j og k. I tillegg foreslås det endringer i henvisningene til straffeloven § 37 i konfliktrådsloven § 23 andre ledd, § 24 første ledd og § 25 fjerde ledd, straffeloven § 45 andre ledd og § 53 fjerde ledd, samt straffeprosessloven § 69 tredje ledd.

2.4.2.3 Overføringshemler til konfliktrådet

Forslaget om å endre virkeområdet for reaksjonsformen ungdomsoppfølging, innebærer blant annet at domstolen ikke lenger vil kunne idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) eller betinget bot. I tillegg foreslår departementet å redusere antall overføringshemler ytterligere, ved at det heller ikke skal være adgang til å ilegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget forelegg.

Som det fremgår over benyttes adgangen til å ilegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget bot eller forelegg i praksis i svært liten grad, se punkt 2.4.2.1. Tallene fra Sekretariatet for konfliktrådene viser at domstolene ikke har benyttet adgangen til å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget bot i noen saker, hverken i 2020 eller 2021. I samme periode benyttet påtalemyndigheten adgangen til å ilegge ungdomsoppfølging som vilkår for betinget forelegg kun i 9 saker – mot 672 saker avgjort ved direkte overføring eller som vilkår for påtaleunntatelse. Dette tallmaterialet tilsier at behovet for å beholde disse overføringsgrunnlagene er lite.

I tillegg kommer hensynet til et oversiktlig system og regelverk. Ved vedtakelsen av ungdomsreaksjonene ble det forutsatt en «trappetrinnsmodell» for de ulike overføringsgrunnlagene, slik at valg av overføringsgrunnlag blant annet skulle bero på lovbruddets alvorlighetsgrad. I praksis kan det imidlertid synes som at valget mellom flere mulige overføringshemler innebærer en risiko for en uensartet praksis, som igjen får utilsiktede konsekvenser for ungdommen. Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokaten har som nevnt pekt på en reduksjon av antall overføringsgrunnlag som et mulig tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis, jf. punkt 2.4.2.1.

Et selvstendig argument for å fjerne adgangen til å ilegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget forelegg eller bot, er dessuten at målgruppen er ungdom som ofte ikke har egen inntekt. Ved innføringen av ungdomsstraff uttalte departementet også at «en bør tilstrebe bruk av mer hensiktsmessige reaksjonsformer enn forelegg og bøter til barn under 18 år», jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 9.2.4 side 92. Når praksis nå viser at denne adgangen nærmest ikke benyttes i saker hvor det ilegges ungdomsoppfølging, er det etter departementets syn heller ikke grunn til å videreføre denne.

I lys av det ovennevnte forslaget, ber departementet også om høringsinstansenes syn på å fjerne adgangen til å overføre saker til *mekling i konfliktrådet* eller *oppfølging i konfliktrådet* som særvilkår for betinget bot eller betinget forelegg. Tall fra Sekretariatet for konfliktrådene viser at disse reaksjonene svært sjelden ilegges som særvilkår for betinget bot eller forelegg; i årene 2020 og 2021 var det kun én sak hvor mekling i konfliktråd ble ilagt som vilkår for betinget forelegg, og ingen saker hvor oppfølging i konfliktråd ble satt som vilkår for bot eller forelegg,

se punkt 2.4.2.1. Videre taler også hensynet til et mer oversiktlig regelverk og behovet for en mer ensartet praksis, etter departementets vurdering for å fjerne adgangen til å ilegge konfliktrådsbehandling som særvilkår for betinget bot eller forelegg generelt.

Oppsummert bes høringsinstansene uttale seg om at følgende overføringsgrunnlag fjernes:

1. For reaksjonen ungdomsoppfølging foreslås det å fjerne:
 - e. påtalemyndighetens adgang til å ilegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j,
 - f. domstolens adgang til å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j, eller
 - g. domstolens adgang til å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j.
2. For reaksjonen mekling i konfliktrådet foreslås det å fjerne:
 - a. påtalemyndighetens adgang til å ilegge mekling i konfliktråd som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i,
 - b. domstolens adgang til å idømme mekling i konfliktråd som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i, eller
3. For reaksjonen oppfølging i konfliktråd foreslås det å fjerne:
 - a. påtalemyndighetens adgang til å ilegge oppfølging i konfliktråd som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i,
 - b. domstolens adgang til å idømme oppfølging i konfliktråd som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i, eller

Dersom de ovennevnte overføringsgrunnlagene fjernes, vil en straffesak kunne overføres til konfliktrådet på følgende grunnlag:

1. Ungdomsstraff:
 - a. skal kunne idømmes av domstolen med hjemmel i straffeloven § 52 a til 52 c.
2. Ungdomsoppfølging:
 - a. skal kunne ilegges av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd.
3. Mekling i konfliktrådet:
 - a. skal kunne ilegges av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd, eller

- b. idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav i.
- 4. Oppfølging i konfliktråd:
 - a. skal kunne ilegges av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a første ledd, eller
 - b. idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav i.

2.5 Særlig om samtykke til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

2.5.1 Gjeldende rett

Straffeloven § 52 a første ledd bokstav c slår fast at samtykke fra ungdommen er et vilkår for å idømme ungdomsstraff.

Kravet til samtykke til at påtalemyndigheten overfører saken til konfliktrådet for ungdomsoppfølging, følger av straffeprosessloven § 71 a andre ledd. Når det gjelder ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel), betinget bot og betinget forelegg, følger samtykkekravet av henholdsvis straffeloven § 37 første ledd bokstav j og straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. § 37 første ledd bokstav j.

Også konfliktrådsloven § 11 slår fast at konfliktrådsbehandling krever partenes samtykke med mindre annet er bestemt.

Dersom en part er under 18 år, må som hovedregel også partens verger samtykke. Dette følger av straffeprosessloven § 71 a andre ledd, straffeloven § 37 første ledd bokstav j, konfliktrådsloven § 11, samt straffeprosessloven § 83.

I forarbeidene er kravet om samtykke blant annet begrunnet med et ønske om å sikre ungdommens motivasjon. I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.4.3 side 60 uttales følgende:

«Frivillighet er et av grunnprinsippene i en gjenopprettende prosess. For at gjennomføringen av reaksjonen skal være vellykket, kreves det motiverte og samarbeidsvillige deltakere».

I tillegg fungerer kravet til samtykke som en rettsikkerhetsgaranti, ved at ungdommen når som helst kan trekke tilbake samtykket og velge å ikke gjennomføre reaksjonen.

Samtykket skal være «reelt og informert», jf. konfliktrådsloven § 11. I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 84, i de særlige merknadene til § 11, er begrepet «reelt og informert» forklart slik:

«Med dette menes at partene må være klar over hva samtykket gjelder og hva konfliktrådsbehandling innebærer, og de må ikke være utsatt for utilbørlig press. I

straffesaker er det også viktig at partene informeres om hva som vil være de påtalemessige konsekvensene av at samtykke ikke gis».

I generell kommentar nr. 24 uttaler FNs barnekomité som nevnt at det er et mål å øke bruken av alternative tiltak overfor barn som begår lovbrudd, såkalt «diversion» eller avledning, se nærmere omtale av dette i punkt 2.3. Videre oppstiller barnekomitéen i punkt 18 enkelte rettsikkerhetsgarantier som bør være til stede ved «diversion». Blant annet oppstilles det beviskrav, jf. bokstav a, lovkrav, jf. bokstav c, og et krav til representasjon, jf. bokstav d. I punkt 18 bokstav b uttaler komitéen følgende om barnets samtykke:

«The child's free and voluntary consent to diversion should be based on adequate and specific information on the nature, content and duration of the measure, and on an understanding of the consequences of a failure to cooperate or complete the measure».

Tilsvarende uttaler barnekomitéen følgende i generell kommentar nr. 12 (2009) punkt 59 om barnets rett til å bli hørt:

«In case of diversion, including mediation, a child must have the opportunity to give free and voluntary consent and must be given the opportunity to obtain legal and other advice and assistance in determining the appropriateness and desirability of the diversion proposed».

2.5.2 Departementets vurderinger og forslag

I høringen høsten 2020 foreslo departementet at samtykkekravet for ungdomsoppfølging og ungdomsstraff skulle erstattes med en egnethetsvurdering, se punkt 4.2.2. Formålet med forslaget var å sikre at flere ungdommer får en riktig reaksjon, ikke å redusere frivilligheten hos ungdommen. De aller fleste høringsinstansene er positive til å lovfeste kravet om egnethet, og de fleste er også positive til å fjerne det formelle samtykkekravet. Flere høringsinstanser påpeker likevel viktigheten av ungdommens medvirkning, og at flere av tiltakene som kan inngå i en ungdomsplan uansett vil måtte være samtykkebasert. Enkelte høringsinstanser – blant annet Norges institusjon for menneskerettigheter – tar også opp at det i FNs barnekomités generelle kommentarer nr. 12 og nr. 24, legges til grunn at barnets samtykke er nødvendig for fastsettelse av alternative straffereaksjoner.

Som nevnt i punkt 2.3, er kommentarene fra FNs barnekomité ikke rettslig bindende. Høyesterett har likevel lagt stor vekt på barnekomitéens generelle kommentarer ved anvendelsen av FNs barnekonvensjon, se eksempelvis HR-2020-661-S avsnitt 80. Det skilles imidlertid mellom henholdsvis tolkningsuttalelser og tilrådinger om optimal praksis på konvensjonens område, og det må dessuten vurderes i hvilken grad uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde, jf. Rt. 2009 side 1261 avsnitt 44 og HR-2015-2524-P avsnitt 152.

Barnekomitéens anbefalinger knyttet til bruken av alternative tiltak eller «diversion», er ikke forankret direkte i konvensjonsteksten, og departementet antar at det er mest nærliggende å se komitéens uttalelser om dette som anbefalinger om optimal praksis. Departementet viser særlig til barnekomitéens uttalelser i punkt 17, om at det er opp til partene selv å bestemme det nøyaktige innholdet i de tiltakene de vedtar for å håndtere barn som er i konflikt med loven, uten å gå til rettslige skritt, og å ta de nødvendige lovgivningsmessige og andre skritt for å iverksette disse tiltakene. I lys av dette, legger departementet til grunn at komitéens uttalelser om samtykke først og fremst er et uttrykk for at ungdommens frivillighet må sikres, og at ungdommen skal ha rett til å få informasjon og medvirke til avgjørelsen av om straffesaken kan avgjøres ved alternative tiltak.

Etter departementets syn kan det være særlig grunn til å følge barnekomitéens anbefalinger om et samtykkekrav for reaksjonsformen ungdomsoppfølging, gitt departementets forslag om at denne reaksjonsformen bare skal kunne ilegges av påtalemyndigheten, og dermed innebære at ungdommen avledes bort fra ordinær domstolsbehandling.

Departementet viser til at ungdomsoppfølging er en strafferettslig reaksjon, og at det er en forutsetning at påtalemyndigheten anser siktede for skyldig i et lovbrudd for at påtalemyndigheten kan overføre en sak til konfliktrådet for ungdomsoppfølging. Slik overføring er dermed i realiteten et tilbud til ungdommen om å gjøre opp frivillig utenfor rettssystemet, på samme måte som når påtalemyndigheten avgjør en straffesak med forelegg. I forlengelsen av dette nevnes også at Grunnloven § 96, som slår fast at ingen skal straffes uten dom, ikke regnes å være til hinder for at borgerne frivillig vedtar en straff, i stedet for å la spørsmålet bli avgjort av en domstol, slik som ved foreleggsordningen, jf. Andenæs, Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer) side 355.

Hvis ungdommen ikke ønsker å samtykke til ungdomsoppfølging, for eksempel fordi vedkommende anser seg uskyldig eller ikke ønsker å gjennomføre den oppfølgingen reaksjonen forutsetter, må saken følges opp på annen måte, for eksempel ved at det utstedes forelegg, eller tas ut tiltale for domstolen. Ved en eventuell domstolsbehandling vil retten både behandle skyldspørsmålet og en eventuell straffutmåling på selvstendig grunnlag.

I saker som behandles og avgjøres av domstolene – som er forutsetningen for en eventuell ungdomsstraff – gjør imidlertid andre hensyn seg gjeldende. Selv om det også i slike saker er sentralt å sikre ungdommens frivillighet og motivasjon, kan det formelle kravet om samtykke gi ungdommen en form for «vetorett» ved straffutmålingen. Dette er uheldig av flere grunner. Under høringen høsten 2020 påpekte blant annet medlemmer i forskergruppen for strafferett og straffeprosess ved Det juridiske fakultetet i Bergen at et reaksjonssystem som åpner for at tiltalte kan legge så sterke føringer på reaksjonsvalget, er vanskelig å forene med kravene om forholdsmessighet og likebehandling av saker. Samtidig vil det at ungdommen

i praksis kan styre reaksjonsvalget på en slik måte, også kunne innebære at barnet gis et ansvar som det ikke har oversikt over konsekvensene av. Ungdommens «valg» av straffereaksjon vil kunne være basert på antagelser om hvilken reaksjon som er «mildest», eller få utilsiktede konsekvenser, som at domstolen ender med å idømme en strengere reaksjon enn nødvendig, fordi ungdommens manglende samtykke avskjærer domstolen fra enkelte reaksjoner. For en nærmere omtale av de hensyn som taler for å erstatte det formelle kravet til samtykke med en egnethetsvurdering, vises det til høringsnotatet fra høsten 2020 punkt 4.2.2. Etter departementets vurdering kan det blant annet være lettere å sikre at ungdommen har forutsetninger for å gjennomføre ungdomsstraff, samt å fange opp ungdom som konfliktrådet vurderer det som mulig å jobbe frem motivasjon til å gjennomføre reaksjonen.

På denne bakgrunn mener departementet at det kan være grunn til å skille mellom de to ungdomsreaksjonene, når det gjelder krav til samtykke. Som nevnt forstår departementet barnekomitéens anbefalinger om et samtykkekrav først og fremst som et uttrykk for at ungdommens frivillighet må sikres. Videre mener departementet at barnekomitéens anbefalinger om et samtykkekrav for alternative tiltak har mindre vekt når det er tale om en reaksjonsform som forutsetter ordinær domstolsbehandling, med den kontradiktoriske prosessen dette innebærer. Flere av tiltakene som kan inngå i en ungdomsplan vil dessuten uansett være avhengig av samtykke etter relevant særlovgivning, og ungdommens uttalelser og motivasjon vil også være tungtveiende momenter ved en egnethetsvurdering som eventuelt vil erstatte kravet om samtykke for ungdomsstraff. Endelig nevnes det at departementet i høringen høsten 2020 foreslo å innføre en klagerett under straffegjennomføringen for å ivareta ungdommens rettsikkerhet, og at kravet om samtykke må sees i sammenheng med dette forslaget.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det fortsatt, i tråd med gjeldende rett, skal gjelde et *krav om samtykke* fra ungdommen og dennes verger for at påtalemyndigheten skal kunne ilegge *ungdomsoppfølging*, men at det heller skal være et *vilkår at saken er egnet* for at domstolene skal kunne idømme *ungdomsstraff*, slik som foreslått i høringen høsten 2020.

Dersom departementet går videre med den foreslåtte løsningen, vil det likevel ikke være behov for å gjøre de endringene som ble foreslått i straffeprosessloven § 71 a andre ledd i høringsnotatet fra høsten 2020. Derimot vil det være behov for å foreta de endringer som ble foreslått i høringen høsten 2020 i straffeloven § 52 a første ledd, slik at samtykkekravet erstattes med et krav om egnethet. Av lovtekniske grunner foreslår departementet at kravet om egnethet tas inn i § 52 a første ledd bokstav b, der kravet om at lovbryteren har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet tas ut. Dersom departementet går videre med den løsningen som foreslås her, vil det også være nødvendig å endre konfliktrådsloven § 11 fjerde ledd, slik at skillet mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff reflekteres også i denne bestemmelsen.

Departementet nevner også at det kan oppstå behov for at ungdommen kan rådføre seg med advokat eller andre, ved spørsmålet om han eller hun skal samtykke til ungdomsoppfølging. Til dette bemerkes det for det første at det generelle utgangspunktet er at siktede har rett til å la seg bistå av forsvarer etter eget valg på ethvert trinn av saken, jf. straffeprosessloven § 94. Videre slår FNs barnekomité i generell kommentar nr. 24 punkt 18 bokstav d fast at «[t]he child is to be given the opportunity to seek legal or other appropriate assistance relating to the diversion offered by the competent authorities, and the possibility of review of the measure».

Spørsmålet om ungdommen vil ha krav på *offentlig oppnevnt* forsvarer under etterforskningen, reguleres av straffeprosessloven § 100 andre ledd. Det følger av denne bestemmelsen at forsvarer kan oppnevnes når særlige grunner taler for det. Ved vurderingen vil siktedes alder være et relevant moment, jf. Rt. 2015 s. 844, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) side 26. Behovet for advokatbistand må imidlertid vurderes konkret og i tråd med praksis etter straffeprosessloven § 100 andre ledd, der også blant annet sakens alvor og kompleksitet vil være relevante hensyn. Generelt har imidlertid utviklingen de senere årene gått i retning av at det i større grad oppnevnes offentlig oppnevnt forsvarer enn det som tradisjonelt har blitt lagt til grunn etter straffeprosessloven § 100 andre ledd. Det nevnes i denne sammenheng også at straffeprosessutvalget foreslo flere endringer i straffeprosesslovens regler om offentlig oppnevning av forsvarer, herunder i reglene om forsvareroppnevning for mindreårige. Et av endringsforslagene gikk ut på at mistenkte under 18 år alltid skal ha offentlig oppnevnt forsvarer når det i saken kan bli spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Retten til forsvarer etter forslaget var ment å gjelde på ethvert trinn av saken, også i politiavhør under etterforskningen. Utvalget foreslo i tillegg å senke terskelen for oppnevning av offentlig forsvarer i forbindelse med pågripelse. Forslagene er til vurdering i departementet.

2.6 Om adgangen til å kombinere ungdomsstraff og ungdomsoppfølging med andre vilkår

2.6.1 Gjeldende rett

2.6.1.1 Særvilkår etter straffeloven §§ 35–37

Etter gjeldende rett kan både påtalemyndigheten og domstolen kombinere *ungdomsoppfølging* med særvilkår etter straffeloven §§ 35–37.

Når domstolen idømmer ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j, følger det av straffeloven § 34 tredje ledd at retten kan fastsette særvilkår etter straffeloven §§ 35–37.

Videre følger det av straffeprosessloven § 71 a tredje ledd, jf. § 69 tredje ledd at påtalemyndigheten kan sette vilkår som nevnt i straffeloven § 35, § 36 og § 37 første ledd bokstavene a til h og k, ved overføring av en straffesak til ungdomsoppfølging i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd.

Dersom domstolen eller påtalemyndigheten illegger ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget bot eller betinget forelegg, følger det av straffeloven § 53 fjerde ledd at det kan fastsettes særvilkår som nevnt i straffeloven § 36 og § 37 bokstav a til k.

Straffeloven § 35 regulerer adgangen til å sette særvilkår om erstatning og oppreisning, § 36 gjelder særvilkår om meldeplikt og § 37 gjelder andre særvilkår.

Etter straffeloven § 37 kan det blant annet settes vilkår om at domfelte skal overholde bestemmelser om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring, jf. bokstav a, unngå kontakt med bestemte personer, jf. bokstav b, tåle innskrenkninger i rådigheten over inntekt og formue og oppfylle økonomiske forpliktelser, som å betale pliktige underholdsbidrag, jf. bokstav c, avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver, jf. bokstav d, gjennomgå behandling for å motvirke misbruk av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, om nødvendig i institusjon, jf. bokstav e, gjennomgå psykiatrisk behandling, om nødvendig i institusjon, jf. bokstav g, ta opphold i hjem eller institusjon for inntil 1 år, jf. bokstav h, og møte hos rådgivende enhet for russaker etter innkalling, forutsatt at domfellelsen gjelder bruk, erverv, besittelse eller oppbevaring av narkotika til domfeltes egen bruk etter straffeloven § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd.

Noen tilsvarende hjemmel for retten til å sette særvilkår i dom på *ungdomsstraff*, finnes ikke. Om bakgrunnen for dette fremgår følgende i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.1 på side 167:

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

Konfliktrådsloven § 25 inneholder en oppregning av tiltak og vilkår som kan inngå i en ungdomsplan. Planen kan blant annet gå ut på at ungdommen skal:

- a) yte ikke-økonomisk kompensasjon til den som er påført en skade, et tap eller en annen krenkelse
- b) delta i kriminalitetsforebyggende programmer eller andre tilsvarende tiltak
- c) utføre samfunnsnyttige oppgaver
- d) overholde bestemmelser om oppholdssted, arbeid eller opplæring
- e) møte for politiet eller kriminalomsorgen

- f) avstå fra å bruke alkohol og andre berusende eller bedøvende midler og avgi nødvendige rusprøver etter helsepersonelloven § 12 tredje ledd
- g) overholde bestemmelser om innetid
- h) unngå kontakt med bestemte personer

Uttrykket «blant annet» indikerer at oppregningen ikke er uttømmende. Formålet med bestemmelsen er «å ivareta den nødvendige fleksibilitet en individtilpasset reaksjon krever», jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.10.3 side 127. I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.6.1.3 side 65 uttaler departementet blant annet:

«Tiltakene vil variere ut i fra lovbruddets art, gjerningspersonens behov og nærmiljøets mulighet til å bidra. Aktuelle tiltak kan være av kontrollerende art, som ruskontroll, forbud mot å oppholde seg på bestemte steder eller omgås med bestemte personer. Like viktig er tiltak av rehabiliterende eller støttende art som helse- og omsorgstjenester, sinnemestring, barneverntiltak og tiltak som skal styrke ungdommens tilknytning til skole eller arbeid. Planen må oppleves realistisk og være en adekvat reaksjon på den kriminelle handlingen som er begått. Samtidig må den være individuelt utformet for å hjelpe vedkommende til et liv uten kriminalitet».

Det nevnes også at departementet foreslo enkelte endringer i konfliktrådsloven § 25 i høringen høsten 2020, og at oppfølgingen av dette forslaget er under arbeid i departementet.

2.6.1.2 Særlig om institusjonsplassering

Som nevnt kan *ungdomsoppfølging* etter gjeldende rett kombineres med særvilkår om opphold i institusjon for inntil ett år, jf. straffeloven § 37 bokstav h, særvilkår om psykiatrisk behandling, om nødvendig i institusjon, jf. bokstav g, og særvilkår om institusjonsbasert rusbehandling, jf. bokstav e.

Selv om *ungdomsstraff* etter gjeldende rett ikke kan kombineres med særvilkår etter straffeloven § 37, følger det av konfliktrådsloven § 25 andre ledd – slik den nå lyder – at ungdomsplanen i ungdomsstraffsaker blant annet kan gå ut på at domfelte «skal oppholde seg på institusjon eller gjennomgå annen behandling». Bakgrunnen for denne bestemmelsen var at opphold på institusjon kunne gi ungdommen nødvendig hjelp og oppfølging, samtidig som ungdommen ble tatt ut av sitt vanlige miljø, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 92. Det var lovens forutsetning at en institusjonsplassering skulle være frivillig og bygge på ungdommens behov for hjelp, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.6.3 side 117 og punkt 10.10.3 side 127.

Adgangen til å innta et vilkår i ungdomsplanen i ungdomsstraffsaker om at ungdommen skal oppholde seg på institusjon, ble foreslått fjernet i høringen høsten 2020, og forslaget er under behandling i departementet.

2.6.2 Departementets vurderinger og forslag

2.6.2.1 Kort om høringen høsten 2020

I høringen høsten 2020 foreslo departementet å gi retten mulighet til å fastsette særvilkårene nevnt i straffeloven § 37 første ledd bokstavene a, b, d, e, g, h og k (någjeldende bokstav l), også i dom på ungdomsstraff. De aktuelle særvilkårene inkluderer blant annet oppholdsforbud, kontaktforbud og rusforbud, eller andre særvilkår som anses hensiktsmessige i den enkelte sak, samt ulike former for institusjonsopphold. De øvrige særvilkårene som kan ilegges i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstavene c, f og i, ble ansett som uegnet i dom på ungdomsstraff. Se nærmere omtale av forslaget og bakgrunnen for dette i høringsnotatet punkt 4.4.4.2 side 50–52.

Forslaget ble blant annet begrunnet med likhetshensyn. Departementet kunne ikke se noen grunn til at muligheten til å fastsette særvilkår burde være tilgjengelig der ungdomsoppfølging idømmes som vilkår for betinget fengsel, men ikke for den strengere reaksjonen ungdomsstraff. Videre viste departementet til at forslaget ville gjøre det mulig å komme i gang med tiltak for ungdommen allerede fra tidspunktet for rettskraftig dom eller på et senere tidspunkt domstolen måtte bestemme.

Samtidig foreslo departementet som nevnt at det ikke lenger skulle være adgang til å innta vilkår om institusjonsopphold i ungdomsplanen, jf. høringsnotatet punkt 7.2. Departementet anså det mer hensiktsmessig at et eventuelt vilkår om institusjonsopphold ble fastsatt av domstolen som en del av straffereaksjonen.

Ved brudd på særvilkår idømt i kombinasjon med ungdomsstraff, foreslo departementet at dette i utgangspunktet skulle følges opp av påtalemyndigheten, på samme måte som ved brudd på særvilkår for betinget dom. Særvilkår om å avstå fra rusmidler og å avgi rusprøver etter straffeloven § 37 bokstav d, skulle imidlertid følges opp av kriminalomsorgen, på samme måte som der mindreårige er pålagt slike rusrelaterte forpliktelser som særvilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 38 tredje punktum.

Under høringen ga flere av høringsinstansene uttrykk for støtte til at retten skulle få samme adgang til å idømme særvilkår ved ungdomsstraff som ved ungdomsoppfølging. Flere anså det også positivt at forslaget ga mulighet til å pålegge ungdommen tiltak som kunne få virkning i tiden mellom rettskraftig dom og fastsettelse av ungdomsplanen.

Flere høringsinstanser hadde imidlertid også innvendinger mot forslaget om å gi retten hjemmel til å fastsette særvilkår også i dom på ungdomsstraff.

Sekretariatet for konfliktrådene ga blant annet uttrykk for bekymring for at forslaget om å gi retten adgang til å fastsette særvilkår etter straffeloven § 37 kunne føre til uklare prosesser og skape flere problemer enn det løste:

«[...] Når det gjelder de øvrige vilkårene, er dette vilkår som også kan fastsettes i en ungdomsplan. Sfk ser at det kan bli mange uklarheter dersom ungdommen skal forholde seg til noen vilkår fastsatt av domstolen og noen fastsatt i ungdomsplanen. Dersom det åpnes for å fastsette særvilkår i tillegg til ungdomsstraff, bør det tydeliggjøres hvem som skal følge opp at vilkårene overholdes, og hvilke vurderinger som skal gjøres der ungdommen for eksempel bryter et oppholdsforbud fastsatt av domstolen, men for øvrig følger alle tiltakene fastsatt i ungdomsplanen».

Sekretariatet for konfliktrådene bemerket også at det særlig kunne oppstå usikkerhet knyttet til oppfølgingen av bruddsaker:

«I forslaget er det lagt opp til at det er påtalemyndigheten som skal følge opp brudd på særvilkår. Samtidig er det slik at det er kriminalomsorgen som skal fremme en sak for retten dersom en ungdomsstraff skal omgjøres som følge av vilkårsbrudd. Hvis domstolen fastsetter ruskontroll, skal det som nevnt over følges opp av kriminalomsorgen, og det antas at kriminalomsorgen da må rapportere til påtalemyndigheten om hvorvidt vilkåret følges. Dersom det avlegges positive prøver blir det opp til påtalemyndigheten å avgjøre om dette er brudd på særvilkåret og om straffen skal omgjøres. Samtidig kan det hende at ungdommen ikke følger et par av vilkårene fastsatt i ungdomsplanen. Er det da kriminalomsorgen eller påtalemyndigheten som skal fremme saken for retten?»

Når det gjelder oppfølgingen av særvilkår, uttalte enkelte friomsorgskontorer at det er konfliktrådet som «eier» saken når det gis en ungdomsreaksjon, og at konfliktrådet derfor også bør kontrollere rusrelaterte særvilkår. De viste til at ansvaret for slik oppfølging ikke bør være avhengig av om rusforbudet er fastsatt i medhold av straffeloven eller konfliktrådsloven, og at det å følge opp og kontrollere slike vilkår også kan være et godt pedagogisk virkemiddel i ungdommens endringsarbeid, som derfor bør ses i sammenheng med konfliktrådets tilrettelegging for andre tiltak overfor ungdommen.

Medlemmer av forskergruppen for strafferett og straffeprosess ved det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen bemerket at selv om det etter høringsinstansens syn prinsipielt burde være slik at domstolen har kontroll med omfanget av straffereaksjonens innhold, og at forslaget isolert sett var i samsvar med dette synet, ville forslaget likevel ikke gi domstolen oversikt over det samlede omfanget av tiltak og restriksjoner som ungdomsstraffen ville medføre.

2.6.2.2 Nærmere om adgangen til å sette særvilkår etter straffeloven §§ 35–37

Formålet med departementets forslag om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene er som nevnt blant annet å sikre et mer oversiktlig og lettere forståelig system for parter og aktører. I lys av dette, og i lys av de ovennevnte innspillene fra enkelte høringsinstanser under høringen høsten 2020, ber departementet i dette høringsnotatet om høringsinstansenes syn på å fjerne *både* påtalemyndighetens og rettens adgang til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven § 37, og videre at det ikke åpnes for å kombinere ungdomsstraff med slike vilkår.

Som nevnt ovenfor var bakgrunnen for at departementet opprinnelig foreslo å åpne for å sette særvilkår også for ungdomsstraff, først og fremst likhetshensyn. Departementet er fortsatt av den oppfatning at adgangen til å kombinere de ulike ungdomsreaksjonene med særvilkår bør være lik. Dette kan imidlertid både løses ved at det åpnes for en kombinasjonsmulighet for ungdomsstraff, og ved at kombinasjonsmuligheten fjernes for ungdomsoppfølging.

De vilkår som kan fastsettes etter straffeloven § 37 første ledd, herunder vilkår om oppholdssted, arbeid, opplæring, kontaktforbud, rusforbud og rustesting, samt behandling, kan også fastsettes i ungdomsplanen, jf. konfliktrådsloven § 25. Det samme antas å gjelde vilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k, som trådte i kraft 1. juli 2022. Etter straffeloven § 37 første ledd bokstav a kan det også settes vilkår om at den domfelte skal overholde bestemmelser om bosted. Hensynet bak dette vilkåret anses tilstrekkelig ivaretatt ved at det i ungdomsplanen kan fastsettes vilkår om at ungdommen må overholde bestemmelser om innetid, jf. konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav g.

De øvrige vilkårene som er listet opp i straffeloven § 37, anses på samme måte som i høringen høsten 2020 mindre egnet som vilkår for en ungdomsreaksjon. Dette gjelder straffeloven § 37 bokstavene c, f, i og j, som omhandler henholdsvis vilkår om innskrenking av rådigheten over inntekt og formue, gjennomføring av narkotikaprogram med domstolskontroll, meklings i konfliktrådet og gjennomføring av ungdomsoppfølging i konfliktrådet.

Hovedargumentet for å beholde adgangen til å kombinere ungdomsreaksjonene med særvilkår etter straffeloven § 37 er dermed at ungdommen vil komme raskere i gang med enkelte tiltak, ettersom vilkår fastsatt av påtalemyndigheten eller domstolen kan ha virkning fra et tidligere tidspunkt enn ungdomsplanen.

På den andre siden kan adgangen til å kombinere ungdomsreaksjonene med særvilkår etter straffeloven § 37 føre til uklare prosesser og ansvarsforhold. Som det fremgår av de ovennevnte høringsinnspillene, kan det skape usikkerhet, både for ungdommen og aktørene for øvrig, dersom ungdommen skal forholde seg til noen vilkår fastsatt av domstolen og noen fastsatt i ungdomsplanen. Særlig kan det oppstå spørsmål knyttet til hvem som skal følge opp at vilkårene overholdes, eller eventuelle brudd på vilkårene.

Påtalemyndigheten og domstolen vil heller ikke ha noen oversikt over det endelige omfanget av tiltak og restriksjoner som ungdomsreaksjonen medfører, når det besluttes at saken skal overføres til konfliktrådet. Som påpekt under høringen høsten 2020 vil derimot den foreslåtte kombinasjonsadgangen innebære en fragmentering av adgangen til å fastsette innholdet i ungdomsreaksjonene. Særlig for den samlede forholdsmessighetsvurderingen vil dette kunne være uheldig.

Endelig viser departementet til at hensynet til fornærmede i saken vil kunne ivaretas på andre måter enn ved at det settes særvilkår etter straffeloven § 37 om kontaktforbud eller lignende. For påtalemyndigheten pekes det særlig på adgangen til å illegge besøksforbud eller oppholdsforbud etter bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 17 a. For domstolen pekes det særlig på at departementet i dette høringsnotatet foreslår å åpne for å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap etter straffeloven kapittel 10, se punkt 4.3.

Dersom adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven § 37 fjernes, mener departementet at de beste grunner taler for at det heller ikke bør være adgang til å kombinere ungdomsoppfølging med meldeplikt etter straffeloven § 36. Etter departementets syn gjør de ovennevnte hensyn seg gjeldende også for vilkår om meldeplikt, særlig fordi det kan oppstå uklarheter knyttet til oppfølgingen av et slikt vilkår og sammenhengen med oppfølgingen fra konfliktrådets side under gjennomføringen. I høringen høsten 2020 ble det heller ikke foreslått å åpne for å kombinere ungdomsstraff med meldeplikt etter straffeloven § 36.

Adgangen til å kombinere ungdomsreaksjonene med særvilkår om erstatning og oppreisning står i en særstilling. Det vises til at det ikke er adgang til å fastsette eller avtale at ungdommen skal betale økonomisk kompensasjon til fornærmede som en del av reaksjonen. Dette er tidligere begrunnet med at behandlingen av sivile krav må gjøres under behandlingen av straffesaken, samt at det ikke har vært ønskelig at manglende oppfyllelse av slike økonomiske krav skal medføre brudd, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.5 side 174–175 og Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 92.

Tidligere inneholdt § 71 a fjerde ledd en bestemmelse om at overføring til ungdomsoppfølging kunne gjøres betinget av at siktede yter slik erstatning og oppreisning som den fornærmede eller andre skadelidte har rett til og gjør krav på, og som påtalemyndigheten mener den siktede har evne til å betale. Dersom adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med særvilkår etter straffeloven §§ 36 og 37 fjernes, foreslår departementet å gjeninnføre denne regelen for ungdomsoppfølging.

For ungdomsstraff anses adgangen til å idømme sivile krav ivaretatt med reglene i straffeprosessloven § 3 og kapittel 29.

2.6.2.3 Særlig om institusjonsplassering

Som nevnt foreslo departementet i høringen høsten 2020 at det ikke lenger skal være adgang til å innta vilkår om institusjonsopphold i ungdomsplanen. Videre oppfølging av forslaget er under arbeid i departementet. Dersom departementet går videre med dette forslaget, og adgangen til å kombinere ungdomsreaksjonene med særvilkår etter straffeloven § 37 også fjernes, vil imidlertid dette innebære at det

ikke lenger vil være adgang til å pålegge ungdommen å oppholde seg på institusjon som en del av oppfølgingen under ungdomsreaksjonene.

Dersom ungdommen har utfordringer som tilsier at det er nødvendig med institusjonsplassering, for eksempel rusavhengighet, vil dette i så fall måtte følges opp i andre spor enn ungdomsoppfølgingen eller ungdomsstraffen. Det vil imidlertid ikke være noe i veien for at ungdom som gjennomfører ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff bor på institusjon under gjennomføringen, men da slik at institusjonsoppholdet ikke gjøres til en del av straffegjennomføringen.

2.7 Om adgangen til å kombinere overføring til konfliktråd med førerkortrestriksjoner

2.7.1 Gjeldende rett

Blir en som har førerrett ilagt straff ved dom eller forelegg, kan det i samme dom eller forelegg fastsettes tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn, dersom hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd. Dette er hovedbestemmelsen om tap av førerrett i forbindelse med dom for straff eller vedtatt forelegg. Hvilken straff dommen eller forelegget går ut på, er uten betydning.

Vegtrafikkloven § 35 første ledd inneholder en tilsvarende adgang til å nedlegge forbud mot å føre motorvogn som det ikke kreves førerkort for.

I tillegg inneholder vegtrafikkloven § 24 a regler om sperrefrist (utsettelse) for personer som har kjørt motorvogn uten gyldig førerrett. Hovedregelen er at det ilegges en sperrefrist på seks måneder ved kjøring uten gyldig førerrett, jf. § 24 a første ledd. Denne sperrefristen følger direkte av loven, og krever ingen form for særskilt vedtak. Blir en som ikke har førerrett ilagt straff for en overtredelse som ville ha ført til tap av retten til å føre motorvogn for en viss minstetid eller for alltid, etter tvingende regler i eller i medhold av § 33, skal det i samme dom eller forelegg fastsettes en sperrefrist for å gi førerrett til vedkommende, jf. § 24 a andre ledd.

Ungdomsstraff ilegges alltid ved dom, og kan derfor kombineres med førerkortrestriksjoner, dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

Ettersom overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a hverken skjer i dom eller forelegg, er det etter gjeldende rett ikke adgang til å kombinere slik overføring med førerkortrestriksjoner etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd, § 35 første ledd eller § 24 a andre ledd.

2.7.2 Departementets vurderinger og forslag

I rapporten utarbeidet av Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokaten «Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging – egnede saker og overføringsgrunnlag», se punkt 2.4.2.1, påpekes det at den mangelfulle adgangen til å kombinere ungdomsoppfølging med førerkortrestriksjoner kan få betydning for valg av overføringsgrunnlag til konfliktrådet:

«Samtaler med politiadvokater og ansatte i konfliktrådet har videre vist at adgangen til å illegge sperrefrist eller tap av førerett også er en faktor som kan påvirke hvilket overføringsgrunnlag som velges. Utover en automatisk illeggelse av sperrefrist for kjøring uten gyldig førerkort etter vegtrafikkloven § 24a første ledd, må tap av førerett eller sperrefrist for andre trafikkforhold ilegges i dom eller forelegg jf. vegtrafikkloven § 33 og § 24a annet ledd. Det betyr at det i slike tilfeller ikke kan gis førerkortreaksjoner der ungdomsoppfølging ilegges etter straffeprosessloven § 71 a eller som vilkår for påtaleunntatelse. I saker som ikke går for domstolen, må påtalemyndigheten derfor gi betinget forelegg på vilkår av ungdomsoppfølging dersom de vil gi en førerkortreaksjon i kombinasjon med ungdomsoppfølging. Resultatet kan være at det i ellers egnede saker av denne grunn ikke ilegges ungdomsoppfølging eller at behovet for å illegge førerkortreaksjon påvirker påtalemyndigheten til å velge et «strengere» overføringsgrunnlag enn den ellers ville ha valgt».

I rapporten etterlyses det på denne bakgrunn avklaringer om adgangen til å illegge førerkortreaksjon i forbindelse med ungdomsoppfølging.

Tall fra Sekretariatet for konfliktrådene viser at det i perioden 1. januar 2020 til 18. mars 2022 ble overført 148 saker til konfliktrådene for ungdomsoppfølging hvor overtredelse av vegtrafikkloven var ett av saksforholdene. De fleste av disse gjelder kjøring uten gyldig førerkort. Dette henger sammen med at ungdomsreaksjonene retter seg mot ungdom som var under 18 år på handlingstidspunktet. I slike saker ilegges det som nevnt som hovedregel automatisk sperrefrist etter vegtrafikkloven § 24 a første ledd.

Et fåtall saker omfatter imidlertid også trafikkforhold, der det følger av vegtrafikkloven at det skal ilegges tap av førerett eller sperrefrist i dom eller forelegg. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom ungdommen har førerett for moped, eller ved kjøring i påvirket tilstand. Etter gjeldende rett må påtalemyndigheten i slike situasjoner enten illegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j, eller ta ut tiltale, for å kunne kombinere ungdomsoppfølging med førerkortrestriksjoner.

Departementets forslag om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, innebærer blant annet at det ikke lenger skal være adgang til å illegge ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j. Uten ytterligere

regelendringer vil en konsekvens av dette være at påtalemyndigheten ikke lenger vil kunne kombinere ungdomsoppfølging med førerkortrestriksjoner.

Uavhengig av om departementet går videre med forslaget om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, mener departementet at behovet for å ilegge førerkortrestriksjoner ikke bør være avgjørende for valg av overføringshjemmel til konfliktrådet, hverken for ungdomsoppfølging eller for reaksjonene mekling i konfliktrådet eller oppfølging i konfliktrådet.

På denne bakgrunn foreslår departementet å åpne for at det kan fastsettes tap av førerett sammen med beslutning om overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, ved at beslutning om overføring til konfliktråd tilføyes som et alternativ i vegtrafikkloven § 24 a andre ledd, § 33 nr. 1 første ledd og § 35 første ledd. Forslaget er i tråd med det som allerede gjelder for saker som avgjøres ved forelegg, og vil på samme måte innebære at avgjørelsen om tap av førerett treffes i forbindelse med avgjørelsen av straffesaken. Departementet anser en slik ordning forsvarlig og i samsvar med domskravet i Grunnloven § 96, ettersom siktede kan velge å samtykke til overføring til konfliktrådet – sammen med eventuelle førerkortrestriksjoner – eller kreve saken behandlet i retten, jf. også Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.) punkt 8.2. Departementet understreker at formålet med forslaget kun er å åpne for at påtalemyndigheten kan kombinere overføring til konfliktråd med førerkortrestriksjoner i saker som gjelder brudd på vegtrafikkloven, og at forslaget ikke vil medføre en innskjerping av reglene om førerkortrestriksjoner, eller åpne for førerkortrestriksjoner på andre grunnlag enn de ovennevnte.

Konkret foreslår departementet å tilføye beslutning om overføring til konfliktråd i vegtrafikkloven § 24 a andre ledd, § 33 nr. 1 første ledd og § 35 første ledd, slik at det etter disse bestemmelsene kan fastsettes tap av førerett i beslutning om overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, i tillegg til i dom eller i forelegg. Videre foreslås det å presisere i vegtrafikkloven § 33 nr. 5 at når tap av førerett er avgjort i beslutning om overføring til konfliktråd, plikter rettighetshaveren å levere førerkortet til politiet straks saken er overført til konfliktrådet.

Forslaget nødvendiggjør også enkelte presiseringer i tapsforskriften § 1-2 tredje ledd, § 1-4 første, tredje og fjerde ledd, § 7-1 første ledd, § 8-1 nytt tredje ledd og § 9-1 første ledd. I § 1-4 om hvordan varigheten av tapstiden skal beregnes, foreslår departementet at fristen regnes fra den dagen saken overføres til konfliktrådet fra påtalemyndigheten.

2.8 Anmerkning på politiattest

2.8.1 Gjeldende rett

Reglene for anmerkning på politiattest fremgår av politiregisterloven kapittel 7 med tilhørende forskrift. Hvilke forhold som skal anmerkes på politiattest og hvor lenge de skal fremgå av attesten, avhenger blant annet av alvorlighetsgraden av den strafferettslige reaksjonen. Det har også betydning om gjerningspersonen var over eller under 18 år på handlingstidspunktet.

Politiregisterloven § 40 angir hvilke strafferettslige reaksjoner som skal anmerkes på en *ordinær* politiattest. Mens nr. 2, 3 og 4 gjelder hvilke straffer som skal tas med på attesten, regulerer nr. 5, 6 og 7 hvilke tidsmessige avgrensninger som skal gjøres, og hvor lenge de ulike reaksjonene skal anmerkes på attesten.

Overføring til behandling i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a skal ikke anmerkes på en ordinær politiattest, jf. politiregisterloven § 40 nr. 3 bokstav e. Det samme gjelder ungdomsoppfølging som ilegges som vilkår for betinget bot, for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel inntil seks måneder, eller betinget forelegg, jf. politiregisterloven § 40 nr. 3 bokstav c og d. Derimot skal ungdomsoppfølging idømt som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) og ungdomsstraff, anmerkes på en ordinær politiattest, jf. § 40 nr. 2 bokstav a og d, med de tidsmessige begrensningene som følger av § 40 nr. 6. Det samme gjelder ungdomsoppfølging idømt som vilkår for betinget bot for lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn seks måneder, jf. § 40 nr. 2 bokstav f.

For fengsel og samfunnsstraff er perioden reaksjonen skal vises på attesten knyttet til idømt reaksjon. Etter politiregisterloven § 40 er utgangspunktet at reaksjoner som er ilagt ved dom, ikke skal oppgis i mer enn tre år etter at dommen er avsagt, men likevel slik at en dom på ubetinget fengsel over seks måneder, skal oppgis i ti år etter løslatelse, jf. § 40 nr. 7 bokstav a. På samme måte skal en dom på samfunnsstraff, der den subsidiære fengselsstraffen er over seks måneder, oppgis i ti år etter at straffen er gjennomført, jf. § 40 nr. 7 bokstav c. For ungdomsstraff og samfunnsstraff er det imidlertid i § 40 nr. 6 bokstav b inntatt en særbestemmelse for personer som var under 18 år på handlingstiden, ved at lovbruddet i slike tilfeller ikke skal oppgis i mer enn fem år etter handlingen.

Med *uttømmende* politiattest menes at alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, skal anmerkes på politiattesten, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. En slik attest kan kun kreves der det er påkrevd, ut fra formålet med attesten, å kjenne til en persons eventuelle kriminelle fortid, uavhengig av noen tidsbegrensninger.

Bestemmelsen i § 41 nr. 1 inneholder imidlertid også enkelte unntak fra utgangspunktet om at alle reaksjoner skal anmerkes uten tidsbegrensning. Blant annet skal ungdomsoppfølging som er overført etter straffeprosessloven § 71 a,

likevel ikke anmerkes dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at det er inngått godkjent ungdomsplan i konfliktrådet, jf. bokstav a. I lovens forarbeider er det presisert at dette innebærer at overføring av saker til konfliktråd skal anmerkes i en periode, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) punkt 21.7 side 314. Forenklete forelegg skal ikke anmerkes, jf. bokstav b.

Av § 41 nr. 1 bokstav c følger det at det også skal gjøres unntak for reaksjoner ilagt lovbrutere som var under 18 år på gjerningstidspunktet, som ikke har begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd, og som ikke har begått ny kriminalitet i en nærmere angitt tidsperiode. Disse kravene er nærmere presisert i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 30-3. Hovedregelen er at uttømmende politiattest i slike tilfeller skal utstedes i samsvar med bestemmelsene om ordinær attest, men likevel slik at det er gjort unntak i andre ledd nr. 1 til 3 blant annet dersom det er ilagt reaksjon for et lovbrudd med øvre strafferamme på fengsel i mer enn tre år, eller dersom det er begått flere lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad. Det avgjørende etter § 30-3 er lovbruddets øvre strafferamme, ikke hvilken reaksjon som faktisk er ilagt.

I Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.9.4.2 side 73 bemerket departementet at anmerkningen for ungdomsoppfølging ville kunne falle svært ulikt ut for relativt like lovbrudd, ettersom de ulike lovgrunnlagene har ulike regler i politiregisterloven. Departementet foreslo imidlertid ingen endringer i politiregisterloven om hvordan ungdomsoppfølging skal anmerkes på politiattest. Det ble blant annet vist til at det allerede var innført et unntak for lovbrudd begått i ung alder i politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav c, jf. politiregisterforskriften § 30-3.

2.8.2 Departementets vurderinger og forslag

2.8.2.1 Ungdomsoppfølging

I lys av forslaget om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene, har departementet vurdert om det også bør foreslås endringer i politiregisterloven og tilhørende forskrift for hvordan disse straffereaksjonene skal anmerkes på politiattester.

Departementets forslag om forenkling av ungdomsreaksjonssystemet, innebærer blant annet at ungdomsoppfølging kun skal kunne ilegges av påtalemyndigheten ved direkte overføring etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd. En konsekvens av dette vil være at ungdomsoppfølging ikke skal anmerkes på *ordinære* politiattester i noen saker. Det vil ikke lenger være aktuelt å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) eller betinget bot, som er de overføringsgrunnlagene som tidligere har ført til at ungdomsoppfølging i noen tilfeller har blitt anmerket på ordinære politiattester.

Derimot vil ungdomsoppfølging ilagt etter konfliktrådsloven § 71 a andre ledd fortsatt bli anmerket på en *uttømmende* politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a. Dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd to år etter at det er inngått godkjent ungdomsplan i konfliktrådet skal imidlertid reaksjonen likevel ikke lenger anmerkes.

Utformingen av regelverket om anmerkning på politiattest beror på en avveining av flere kryssende hensyn. Hensynet bak ordningen med vandelskontroll, er først og fremst å forhindre at en person får en stilling eller en offentlig tillatelse eller lignende som han eller hun ikke er egnet for, på grunn av reaksjoner ilagt som en følge av straffbare handlinger, se Ot.prp. nr.108 (2008–2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) punkt 12.2.1 side 143.

På den andre siden gjør det seg spesielle hensyn gjeldende i saker hvor lovbryteren er under 18 år. I slike saker er det særlig grunn til å vektlegge at det skal være mulig å gjøre opp for seg, og unngå langsiktige konsekvenser dersom det ikke begås nye lovbrudd. Ved innføringen av ungdomsoppfølging som strafferettslig reaksjon, ble det også vist til at et «rent rulleblad» hadde vist seg å bidra sterkt til å gi motivasjon for deltakelse i en individuell og ofte krevende oppfølging i konfliktråd, jf. Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.9.4.2 side 73.

I FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 24 uttales følgende i punkt 18 bokstav f:

«The completion of the diversion should result in a definite and final closure of the case. Although confidential records of diversion can be kept for administrative, review, investigative and research purposes, they should not be viewed as criminal convictions or result in criminal records».

En ordning som innebærer at ungdomsoppfølging hverken skal anmerkes på ordinære eller uttømmende politiattester vil dermed være bedre i tråd med barnekomiteens anbefalinger om «diversion». Ettersom ungdomsoppfølging kun skal kunne ilegges av påtalemyndigheten, vil reaksjonsformen dessuten i noe større grad være forbeholdt mindre alvorlig kriminalitet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav b ved å tilføye at ungdomsoppfølging, i likhet med forenklede forelegg, ikke skal anmerkes på en uttømmende politiattest.

Som følge av forslaget om at ungdomsoppfølging ikke lenger skal anmerkes på uttømmende politiattest, er det behov for noen justeringer i politiregisterforskriften §§ 30-1, 30-3 og 44-13. Endringene skal sikre at opplysninger om reaksjonen, som i dag, skal slettes i reaksjonsregisteret to år etter inngått ungdomsplan, med mindre det begås nye lovbrudd i perioden.

2.8.2.2 Ungdomsstraff og samfunnsstraff

Under høringen høsten 2020 mottok departementet et innspill fra Politihøgskolen om at det er en inkonsekvens i reglene om politiattest for unge lovbrøyttere i politiregisterloven § 40 nr. 6. Selv om reglene om politiattester er utformet for å være mer skånsomme overfor unge lovbrøyttere, kan fristen i § 40 nr. 6 være til ulempe for lovbrøytteren, dersom endelig dom faller mindre enn to år etter handlingen.

I lys av dette innspillet, og i lys av departementets forslag om å utvide virkeområdet for ungdomsstraff, foreslår departementet at det også i saker som gjelder dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff, og hvor lovbruddet er begått av person under 18 år, innføres et skille mellom mindre og mer alvorlige saker. Konkret foreslår departementet at § 40 nr. 6 endres slik at varigheten av den subsidiære fengselsstraffen ved ungdomsstraff blir avgjørende for perioden reaksjonen skal vises på en ordinær politiattest. Likhets hensyn taler for en tilsvarende endring også for samfunnsstraff i saker der personen var under 18 år på handlingstiden. Departementet mener at reglene bør harmoniseres med reglene for anmerkning av fengsel og samfunnsstraff, slik at det skilles mellom saker hvor den subsidiære fengselsstraffen er inntil eller over seks måneder fengsel.

Reglene om politiattester er som nevnt utformet for å være mer skånsomme overfor unge lovbrøyttere. Departementet foreslår derfor at § 40 bokstav b endres slik at dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff – hvor den subsidiære fengselsstraffen er inntil seks måneder – ikke skal anmerkes på *ordinære* politiattester dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn tre år før utstedelsen av attesten. Slike saker vil normalt gjelde noe mer alvorlige forhold enn saker som fører til dom på betinget fengsel eller bot, som skal anmerkes i to år etter handlingstidspunktet, dersom lovbrøytteren var under 18 år på dette tidspunktet.

Reglene om når ungdomsstraff skal anmerkes på en *uttømmende* politiattest, følger av politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav c og politiregisterforskriften § 30-3. Departementet ser ingen grunn til å foreslå endringer i disse bestemmelsene.

Departementet foreslår heller ikke endringer i politiregisterloven om hvordan reaksjonsformene oppfølging i konfliktråd eller overføring til meklings i straffesaker skal anmerkes på uttømmende politiattester. Dette vil fortsatt bero på hjemmelen for overføringen.

3 Informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

3.1 Innledning

Gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter et samarbeid mellom aktører i straffesaksjeden og øvrige offentlige og private tjenesteytere og

aktører. De ulike tjenesteyterne og aktørene kan både ha informasjon av betydning for vurderingen av ungdommens livssituasjon og behov, og samtidig ha behov for å motta slik informasjon om ungdommen. I mange tilfeller kan det være tale om personlig og til dels svært sensitiv informasjon om ungdommen. Forvaltningsorganers adgang til deling av slik informasjon, begrenses både av regler om taushetsplikt og av regler om personvern.

Deling av personopplysninger under straffegjennomføring i konfliktråd, er i dag basert på samtykke fra ungdommen og eventuelt ungdommens verger.

Under høringen høsten 2020 foreslo departementet å åpne for en begrenset adgang til å dele personopplysninger ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, uavhengig av ungdommens samtykke. Forslaget om å lovfeste en adgang for informasjonsdeling, fikk bred støtte under høringen, men flere høringsinstanser hadde innvendinger mot utformingen av bestemmelsen. Blant annet i lys av innspill fra høringsinstansene, foreslår departementet i dette høringsnotatet en generell hjemmel for informasjonsdeling i saker som gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Ved utformingen av bestemmelsen har departementet også sett hen til den nye forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g, som gjelder informasjonsdeling mellom offentlige organer. Departementets forslag innebærer dessuten en tydeliggjøring av ungdommens rett til medvirkning.

Lovregulering av adgangen til informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, reiser en rekke spørsmål og avveininger, ettersom det er ulike tjenesteytere og aktører involvert, og behovet for informasjonsdeling varierer mellom disse og på de ulike stadiene i ungdomsreaksjonene. Det er en stor utfordring å finne balansen mellom enkle og praktikable regler, og regler som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til ungdommens privatliv og personvern. Høringsrunden vil være viktig for å ivareta denne balansen, og det bes derfor spesielt om høringsinstansenes vurdering av hvordan regelverket kan ivareta de kryssende hensynene på en best mulig måte.

3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

3.2.1 Gjeldende rett om informasjonsdeling under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Konfliktrådsloven inneholder hverken særskilte bestemmelser om deling av informasjon mellom offentlige organer, eller bestemmelser om behandling av personopplysninger.

I NOU 2008: 15 Barn og straff ble det foreslått en bestemmelse om at deltakere i ungdomsstormøte med lovbestemt taushetsplikt, skulle ha «opplysningsplikt under møtet for alle forhold som berører saken eller som ungdomskoordinatoren finner er av betydning». Formålet med forslaget var å sikre et godt samarbeid og en god informasjonsflyt mellom etatene. Utvalget mente også at det ville være mer

hensiktsmessig å regulere forholdet til taushetsplikten i lov enn ved samtykke, jf. NOU 2008: 15 punkt 9.5.5.10 side 156. Utvalget understreket at ungdommen måtte få god informasjon om denne opplysningsplikten før ungdommen samtykket i overføring av en sak til ungdomsstormøtet.

Utvalgets forslag fikk imidlertid ikke tilslutning under høringen og ble ikke videreført, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.9.4 side 125. Departementet la til grunn at unntak fra taushetspliktreglene som følge av samtykke, ville gi tilstrekkelig grunnlag for fri dialog under ungdomsstormøtet og i senere møter i oppfølgingsteamet.

Konfliktrådsloven inneholder heller ikke bestemmelser om behandling av personopplysninger. Forordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personvernforordningen) og lov 15. juni 2018 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2018)) gjelder ikke for behandling av personopplysninger som ledd i straffegjennomføring, se punkt 3.2.2.4 nedenfor.

Som omtalt i høringen høsten 2020 pågår det et arbeid i departementet med å utarbeide et forslag til ny lovregulering av behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Arbeidet vil blant annet bygge på direktiv (EU) 2016/680 om beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner, og om fri utveksling av slike opplysninger, se punkt 3.2.2.4 nedenfor.

Inntil ny lovregulering om behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring trer i kraft, gjelder fortsatt lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven (2000)) og forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften (2000)) for behandling av personopplysninger ved gjennomføring av strafferettslige reaksjoner i konfliktrådene. Dette følger av overgangsregler fastsatt ved forskrift 15. juni 2018 nr. 877 § 1 bokstav b.

Etter personopplysningsloven (2000) kan behandling av personopplysninger, herunder innhenting og utlevering, blant annet finne sted dersom den registrerte har samtykket. Utveksling av opplysninger som gjelder barn, krever i utgangspunktet samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret, jf. lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) § 30. Informasjonsdeling under straffegjennomføring i konfliktråd, og behandling av personopplysninger i den forbindelse, er på denne bakgrunn i dag basert på samtykke fra ungdommen og dennes verger.

3.2.2 Nasjonale og internasjonale rammer for lovgivningen

3.2.2.1 *Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene*

Forvaltningsorganers adgang til deling av taushetsbelagte personopplysninger, begrenses av retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og internasjonale menneskerettskonvensjoner. De mest sentrale konvensjonene er Den europeiske menneskerettskonvensjonen 4. november 1950 (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP). Også disse konvensjonene er gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 1 og 3.

Det gis i Grunnloven § 102 ikke anvisning på noen adgang til å gjøre inngrep i rettighetene etter bestemmelsen. Grunnloven § 102 bygger imidlertid på de tilsvarende bestemmelsene i EMK artikkel 8 og SP artikkel 17, og må derfor tolkes i lys av konvensjonsbestemmelsene og praksis om disse. Høyesterett har også slått fast at vernet etter § 102 første ledd første punktum, vil bero på en vurdering av om inngrepet i de vernede interesser ivaretar et legitimt formål, er forholdsmessig og har tilstrekkelig hjemmel, se eksempelvis HR-2015-206-A (avsnitt 60).

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har lagt til grunn en vid tolkning av begrepet «privatliv», og en lav terskel for når offentlige myndigheters behandling av personopplysninger skal anses som et inngrep i retten til privatliv. Offentlige myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør i seg selv et inngrep i retten til privatliv, se *S. og Marper mot Storbritannia*, saksnr. 30562/04 og 30566/04 avsnitt 66 til 67 med videre henvisninger.

Utlevering av personopplysninger fra et forvaltningsorgan må derfor i de aller fleste tilfeller oppfylle kravene i EMK artikkel 8 nr. 2. Slik utlevering må følgelig ha tilstrekkelig hjemmel, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig. Disse kravene er nærmere omtalt i Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling) punkt 3.7.2 side 21:

«Når det gjelder hjemmelskravet, vises det til redegjørelsen i Prop.56 LS (2017–2018) punkt 6.4 side 34 til 35 med videre henvisninger. Det følger av EMDs praksis at rettsgrunnlaget skal være tilgjengelig og forutberegnelig, blant annet at det er formulert med tilstrekkelig presisjon, og at det sikrer et vern mot misbruk og vilkårlighet, se *L.H. mot Latvia*, 29. april 2014 avsnitt 47. Grunnlaget må derfor sørge for tilstrekkelig klare rammer for myndighetenes skjønnsutøvelse. Hvorvidt rettsgrunnlaget tilfredsstiller disse kravene, vil bero på en konkret vurdering av blant annet hvor inngripende den aktuelle behandlingen av personopplysninger er.

Kravet om legitimt formål etter EMK artikkel 8 nr. 2 innebærer at inngrepet må være nødvendig av hensyn til «den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets

økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» er i EMDs praksis tolket slik at det må foreligge «a pressing social need», og at det må være forholdsmessighet mellom det legitime formålet og inngrepet, jf. blant annet Kopp mot Sveits, saksnr. 23224/95, 25. mars 1998 avsnitt 78. I likhet med vurderingen av hjemmelskravet og kravet om legitimt formål knytter proporsjonalitetskravet seg til en konkret vurdering av det enkelte inngrepet, og i utgangspunktet ikke til lovbestemmelsen som sådan. Vurderingen av proporsjonalitet etter EMK artikkel 8 nr. 2 må dermed, når det gjelder generelle bestemmelser om informasjonsdeling, i første rekke dreie seg om hvordan proporsjonalitet skal sikres i det enkelte tilfelle».

I alle saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Videre har også barn et særskilt vern mot vilkårlige eller ulovlige inngrep i privatliv, familieliv, hjem eller korrespondanse, jf. barnekonvensjonen artikkel 16. I artikkel 12 er det slått fast at barnet skal ha rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Som tidligere nevnt er også FNs barnekonvensjon norsk lov, med forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4.

3.2.2.2 Regler om taushetsplikt

Taushetsplikten innebærer en plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til nærmere angitte opplysninger.

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, taushetsplikt om det de i forbindelse med tjenesten får vite, blant annet om «noens personlige forhold». «Personlige forhold» er opplysninger som det er vanlig å ønske å holde for seg selv, for eksempel opplysninger om familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, seksuell legning, og politisk og religiøs overbevisning mv. Opplysninger som etter forvaltningsloven ikke skal regnes som personlige forhold, er fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige, jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Opplysninger om kriminelle handlinger og lovbrudd har tradisjonelt blitt ansett som personlige forhold, men dette må i dag bero på en nærmere vurdering, blant annet av om lovbruddet har skjedd i privat sammenheng, i forbindelse med næringsvirksomhet eller under utøvelse av offentlig virksomhet eller andre stillinger som krever særlig tillit. Dersom opplysningene gjelder mistanke om lovbrudd, vil de typisk være underlagt taushetsplikt.

Det må vurderes konkret om en opplysning angår et «personlig forhold». I vurderingen må det blant annet legges vekt på om opplysningen, alene eller

sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om den er gitt i fortrolighet, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltningen.

Flere lover fastsetter en strengere taushetsplikt enn de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Dette gjelder blant annet konfliktrådsloven § 9, lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-7, lov 4. august 1995 om politiet (politiloven) § 24, jf. politiregisterloven § 23, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 44, lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 15-1, lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) § 17 og lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 12-1. Etter disse lovene gjelder taushetsplikten også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

Personer som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet er dermed undergitt taushetsplikt om noens personlige forhold, både etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og etter konfliktrådsloven § 9. Konfliktrådsloven § 9 første ledd andre punktum innebærer som nevnt en viss utvidet taushetsplikt, sammenlignet med de ordinære reglene i forvaltningsloven.

Enkelte yrkesgrupper er i tillegg underlagt en profesjonsmessig taushetsplikt, knyttet til deres yrke. For eksempel er helsepersonell underlagt profesjonsmessig taushetsplikt om opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får kjennskap til som helsepersonell, jf. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven) § 21, se nærmere nedenfor i punkt 3.3.4.4.

3.2.2.3 Unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven og særlovgivningen

Taushetsbelagte opplysninger kan ikke deles mellom forvaltningsorganer, med mindre lov eller forskrift med hjemmel i lov åpner adgang for dette.

Forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b inneholder flere bestemmelser som kan gi grunnlag for deling av taushetsbelagt informasjon. Det følger av forvaltningsloven § 1 at loven gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. For konfliktrådets virksomhet følger det også av konfliktrådsloven § 9 at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og 13 g gjelder så langt de passer.

Etter departementets vurdering er det særlig reglene i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 b første ledd nr. 5 og 6 som vil være aktuelle for informasjonsdeling ved ungdomsreaksjonene. Se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.2, for en nærmere gjennomgang av de øvrige bestemmelsene i §§ 13 a og 13 b.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for andre i den utstrekning den som har krav på taushet samtykker.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder bestemmelser som gir adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger i situasjoner der private eller offentlige interesser tilsier det. Flere av hjemlene her skal tilrettelegge for nødvendig deling av informasjon mellom ulike deler av forvaltningen, og samlet gir disse bestemmelsene i dag en forholdsvis vid adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.2 side 16. Det bemerkes at bestemmelsene gir en adgang, men i utgangspunktet ingen plikt, til å videreformidle opplysninger.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 kan et organ gi «andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Bestemmelsen gir tre alternative muligheter for deling. Det kan dreie seg om opplysninger om «en persons forbindelse med organet», opplysninger om «avgjørelser som er truffet», eller opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver. Bestemmelsen kan derimot ikke brukes til å gi opplysninger kun for å fremme mottakerorganets oppgaver.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gir et forvaltningsorgan adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollmyndigheter. Bestemmelsen åpner bare for å gi opplysninger der dette «finnes ønskelig av allmenne omsyn» eller der «forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver».

I tillegg til reglene i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b, inneholder § 13 g nå en generell hjemmel til å gi forskrift om adgang til informasjonsdeling mellom offentlige organer. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2021, og relevante forarbeider er særlig Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling). I forarbeidene uttales det blant annet at gjeldende regelverk (før vedtakelsen av forskriftshjemmelen), ikke dekker behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 2.5 side 14. Forvaltningsloven § 13 g bestemmer imidlertid at Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet. Det er et vilkår at delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov

er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.

Videre inneholder særlovgivningen både bestemmelser som gir utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, og bestemmelser som begrenser adgangen til å formidle opplysninger til andre forvaltningsorganer, sammenlignet med de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Her nevnes kun et par eksempler til illustrasjon, se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 3.3 for en nærmere redegjørelse for regler som fraviker eller supplerer forvaltningslovens regler.

Et eksempel på en bestemmelse som gir en utvidet adgang til informasjonsdeling, er politiregisterloven § 30, som blant annet bestemmer at taushetsplikten ikke er til hinder for at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer i deres interesse, dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Slik utlevering må være forholdsmessig i den konkrete situasjon. Dersom det er mulig og hensiktsmessig å varsle den registrerte, bør dette gjøres før utlevering skjer, se politiregisterloven § 30 andre ledd, jf. § 27 tredje ledd. I politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 1-12, er det listet opp eksempler på hvilke offentlige organer det kan utleveres opplysninger til.

På den andre siden bestemmer barnevernloven § 6-7 tredje ledd at opplysninger til andre forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 13 b nr. 6, bare kan gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens egne oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.

Barneverntjenesten kan dermed ikke anmelde eller gi informasjon til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet om lovbrudd etter forvaltningsloven § 13 b nr. 6, med mindre dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens egne oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.

For helsepersonell gjelder som nevnt også den profesjonsbaserte taushetsplikten etter helsepersonelloven §§ 21 flg., og deres delingsadgang for opplysninger som gjelder «noens personlige forhold», vil derfor følge denne loven, se punkt 3.3.4.4.

3.2.2.4 Regler om personvern

Forvaltningsorganers adgang til deling av taushetsbelagte personopplysninger begrenses videre av reglene om behandling av personopplysninger i EUs personvernregelverk.

I 2016 vedtok EU-parlamentet og Europarådet både en generell forordning om behandling av personopplysninger (EU) 2016/679 (omtalt som personvernforordningen/GDPR), og Direktiv (EU) 2016/680 om beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av

straffereaksjoner, og om fri utveksling av slike opplysninger (også kalt politidirektivet/Law Enforcement Directive (LED)). Forordningen og direktivet utgjorde tilsammen et nytt europeisk personvernregelverk.

Personvernforordningen er innlemmet i EØS-avtalen og utgjør dermed de sentrale EØS-rettslige krav til nasjonale regler om taushetsplikt og informasjonsdeling. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven (2018) og gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Personvernforordningen omfatter imidlertid ikke behandling av personopplysninger som utføres med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller straffeforfølge straffbare forhold eller iverksette strafferettslige sanksjoner, jf. forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav d.

Direktiv (EU) 2016/680, som blant annet regulerer behandling av personopplysninger under straffegjennomføring, har store likhetstrekk med forordningen, men er på noen områder tilpasset de særlige hensyn som gjelder behandling av personopplysninger i tilknytning til etterforskning og straffeforfølgning av lovbrudd. Om det nærmere innholdet i direktivet hitsettes følgende fra høringen høsten 2020 punkt 3.2.2:

«Formålet med direktivet følger av artikkel 1 nr. 1. Direktivets bestemmelser skal verne fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner.

Direktivet artikkel 3 nr. 1 definerer begrepet «personopplysninger» som enhver form for informasjon om en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Det følger av artikkel 1 nr. 1 at det er kompetent myndighet som skal behandle personopplysningene. Artikkel 3 nr. 2 definerer behandling som «enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, herunder innhenting og utlevering ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring».

De grunnleggende personvernprinsippene fremgår av direktivet artikkel 4, i tillegg til artiklene 5-11 som gir mer utdypende regler på enkelte områder.

Artikkel 4 pålegger medlemsstatene å sørge for at personopplysninger skal:

- a) behandles lovlig og rimelig,
- b) innsamles til uttrykkelig angitt og legitime formål og ikke behandles på en måte som er uforenelig med disse formål,
- c) er tilstrekkelige, relevante og ikke omfatter mer enn hva som kreves for å oppnå formålet med behandlingen,
- d) er korrekte og om nødvendig oppdaterte, og det skal tas ethvert rimelig skritt for å sikre at personopplysninger som er uriktige i forhold til de formål som skal oppnås, straks slettes eller rettes,
- e) oppbevares på en slik måte at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i et lengere tidsrom enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen, og
- f) behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder beskyttelse mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap,

tilintetgjørelse eller beskadigelse ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak.

Etter direktivet artikkel 8 er behandling av personopplysninger bare tillatt dersom det er hjemlet i lov. Direktivet har ikke bestemmelser om at samtykke kan være grunnlag for behandling av personopplysninger.

Etter direktivet artikkel 4 bokstav a skal personopplysningene behandles på en lovlig og rimelig måte. Dette innebærer at den som behandler opplysningene skal vektlegge, og ha respekt for, den registrertes interesser og rimelige forventninger.

Videre skal opplysningen bare behandles dersom det er nødvendig ut fra formålet, jf. direktivet artikkel 8 nr. 1. Behandlingen skal heller ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig, jf. artikkel 4 bokstav c.

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav b angir prinsippet om formålsbegrensning. Personopplysninger som er samlet inn til spesifikke, uttrykkelig angitte formål skal ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med det formålet de er samlet inn for. Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for nye formål, det vil si andre formål enn innsamlingsformålet.

Direktivet artikkel 10 oppstiller særlige krav ved behandling av enkelte kategorier personopplysninger som regnes som særlig sensitive, såkalte «særlige kategorier av personopplysninger». Dette gjelder blant annet opplysninger som avslører rasemessig eller etnisk opprinnelse, genetiske eller biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om seksuelle forhold eller seksuell legning. Slike opplysninger kan bare behandles når det er strengt nødvendig, med forbehold om tilstrekkelige garantier til vern av den registrertes rettigheter og friheter, og bare:

- a) når det er tillatt etter unionsretten eller medlemsstatenes lovgivning,
- b) for å verne den registrertes eller annen fysisk persons vitale interesser, eller
- c) når behandlingen gjelder opplysninger som det er åpenbart at den registrerte har offentliggjort».

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2.1 pågår det et arbeid i departementet med å utarbeide et forslag til ny lovregulering av behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring, blant annet basert på direktiv (EU) 2016/680.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Forslaget i høringen høsten 2020

Under høringen høsten 2020 foreslo departementet å fastsette en egen lovhjemmel for informasjonsdeling i en ny bestemmelse i konfliktrådsloven § 22 c.

Bestemmelsen skulle åpne for en begrenset adgang til å dele personopplysninger ved ungdomsreaksjonene, uavhengig av ungdommens samtykke.

Formålet med forslaget var å sikre en mer effektiv informasjonsdeling og raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene, samt å bringe norsk rett bedre i samsvar med direktiv (EU) 2016/680 om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring innenfor EU, som krever hjemmel i lov som behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

Ettersom en ny lovregulering av behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring er under utarbeidelse, foreslo ikke departementet noen generell regulering av adgangen til behandling av personopplysninger. Derimot ble det presisert at overgangsreglene, fastsatt ved forskrift 15. juni 2018 nr. 877, vil fortsette å gjelde inntil nye regler for behandling av personopplysninger under straffegjennomføring kommer på plass.

Konkret gikk departementets forslag ut på å åpne for at deltakerne i koordineringsgruppen, uavhengig av lovbestemt taushetsplikt, skulle kunne innhente og utlevere personopplysninger når dette ville være nødvendig for at koordineringsgruppen og ungdomskoordinator kunne ivareta oppgavene beskrevet i de foreslåtte nye bestemmelsene i konfliktrådsloven § 22 a tredje ledd og § 22 b tredje ledd. Bestemmelsen skulle gjelde tilsvarende ved utformingen av ungdomsplanen i ungdomsplanmøtet og ved oppfølgingen av planen i samsvar med konfliktrådsloven § 26. Videreledning av opplysninger til et annet formål enn de opprinnelig hadde blitt innhentet for, skulle også være tillatt, forutsatt at slik informasjonsutveksling ikke ville være et uforholdsmessig inngrep.

De aller fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, gir uttrykk for at de er enige i, eller forstår, at det er behov for en hjemmel som regulerer adgangen til informasjonsdeling.

Flere instanser – blant andre Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Oslo tingrett – mener at forslaget vil bidra til effektivisering og raskere iverksettelse av straffegjennomføringen. Datatilsynet er positive til at adgangen til informasjonsdeling forankres i en lovbestemmelse, og bemerker at samtykke ikke er egnet som behandlingsgrunnlag. Barneombudet uttrykker forståelse for at det er behov for en egen hjemmel, ettersom det er tale om forholdsvis omfattende informasjonsdeling, og fordi slik deling er nødvendig for å foreta gode egnethetsvurderinger, fylle ungdomsplanen med innhold og vurdere utviklingen til ungdommen gjennom perioden med oppfølgingsteam.

Av høringsinstansene er det kun Kriminalomsorgen region sørvest som går imot forslaget i sin helhet, begrunnet i at informasjonsdeling fortsatt bør baseres på samtykke.

Flere høringsinstanser har imidlertid innvendinger mot den nærmere utformingen av en slik hjemmel, og noen gir uttrykk for at det er uklart hvilken informasjon som kan – eller ikke kan – deles. Sekretariatet for konfliktrådene er bekymret for at den rettslige vurderingen som ungdomskoordinator og tjenestene skal gjøre, er

for komplisert. Videre mener Sekretariatet for konfliktrådene at det også er behov for å dele informasjon i andre sammenhenger enn de forslaget legger opp til. Det vises til at det kan oppstå behov for informasjonsdeling ved utforming av ungdomsplanen, etablering av oppfølgingsteamet, eller relasjonsbygging og gjenopprettende prosesser underveis i straffegjennomføringen.

Flere høringsinstanser uttrykker på ulike måter skepsis til at adgangen til å dele opplysninger skal være knyttet til de enkelte deltakerne i koordineringsgruppen. Flere av instansene viser til at koordineringsgruppen kan ha ulik sammensetning i ulike deler av landet, og at vurderingen av hvilke personopplysninger man kan dele dermed også vil kunne bli ulik. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Bufetat region sør bemerker særskilt at det vil variere om barneverntjenesten fra kommunen hvor ungdommen bor, er representert i koordineringsgruppen, og at det dermed også vil variere om barneverntjenesten vil ha hjemmel for å utlevere informasjon.

Helsedirektoratet savner en konkret drøftelse av hensynene bak helsepersonellovens regler om taushetsplikt opp imot hensynene for konfliktrådets behandling av opplysningene.

Flere instanser – blant andre Barneombudet, Datatilsynet, Forandringsfabrikken, Norges institusjon for menneskerettigheter og Sekretariatet for konfliktrådene – understreker også ungdommens rett til å få informasjon, til å bli hørt og til å medvirke ved informasjonsdelingen. Datatilsynet bemerker også at en stor del av de personopplysningene som foreslås delt, opprinnelig er innhentet av andre aktører for formål som faller innunder personvernforordningens virkeområde, og at det derfor er særlig viktig at åpenhetsprinsippet ivaretas.

Datatilsynet bemerker at overgangsreglene for behandling av personopplysninger under straffegjennomføring (forskrift om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1) er vanskelig tilgjengelige, og mener reguleringen av den videre behandlingen av personopplysningene bør komme klarere frem.

3.3.2 Behovet for en lovhjemmel

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter et samarbeid mellom ulike offentlige og private tjenesteytere og aktører. For at dette samarbeidet skal fungere, må disse tjenesteyterne og aktørene både få tilstrekkelig tilgang til informasjon om ungdommen, og ha adgang til å dele opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt.

Som omtalt i høringen høsten 2020, er en av hovedutfordringene ved ungdomsreaksjonene at det går for lang tid fra lovbruddet er begått til reaksjonen iverksettes. Både Nordlandsforskning og andre aktører peker på at det er flere utfordringer ved at ungdomsreaksjonene i dag er samtykkebaserte, og at innhenting av ulike samtykker fra ungdom og verger er arbeidskrevende og bidrar

til at saksbehandlingen trekker ut i tid. Dette fører igjen til at det tar tid før ungdommen får hjelp, noe som også øker risikoen for at de utfordringene ungdommen har forverrer seg, og at ungdommen begår ny kriminalitet i ventetiden, se Nordlandsforsknings underveisrapport punkt 4.4 side 37.

Som i høringen høsten 2020, antar departementet at en lovregulering vil bidra til å sikre en mer effektiv informasjonsdeling og raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene.

Videre viser departementet til at samtykke ikke lenger vil være et lovlig grunnlag for behandling av personopplysninger under straffegjennomføring, når direktiv (EU) 2016/680 gjennomføres i norsk rett for behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring.

Det følger av direktivet artikkel 8 nr. 1 at behandling av personopplysninger bare er tillatt når det foreligger hjemmel i lov. Dette innebærer blant annet at samtykke fra den som har krav på taushet ikke anses som tilstrekkelig som grunnlag for behandling av personopplysninger dersom det er en klar skjevhet i maktforholdet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige. En slik skjevhet kan øke risikoen for at samtykket ikke er frivillig avgitt. Den registrerte kan for eksempel oppleve det som at han eller hun ikke har noe annet reelt valg enn å samtykke til behandling av personopplysninger, fordi et manglende samtykke kan få konsekvenser vedkommende ønsker å unngå. I direktivets fortalepunkt 35 uttales følgende:

«Oppgavene med å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger, som institusjonelt er tillagt kompetente myndigheter ved lov, gjør at de kan kreve eller gi ordre om at fysiske personer skal etterkomme anmodninger. I et slikt tilfelle bør den registrertes samtykke, som definert i forordning (EU) 2016/679, ikke utgjøre et rettsgrunnlag for kompetente myndigheters behandling av personopplysninger. Når den registrerte må oppfylle en rettslig forpliktelse, har vedkommende ikke et reelt og fritt valg, slik at den registrertes reaksjon ikke kan anses som et uttrykk for hans eller hennes vilje avgitt på fritt grunnlag».

Også i fortalen til personvernforordningen uttales det at samtykke er mindre egnet som et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger dersom det er en klar skjevhet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, og at dette særlig gjelder dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet.

Departementet mener ut fra dette at det er behov for å lovregulere adgangen til informasjonsdeling ved ungdomsreaksjonene.

3.3.3 Betydningen av forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g

Som det fremgår ovenfor i punkt 3.2.2.3 ble det 1. juli 2021 innført en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 g, med hjemmel for å gi forskrift om at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte

organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet. Forskriftshjemmelen ble fremmet og vedtatt etter at forslaget om å lovfeste en hjemmel for informasjonsdeling i konfliktrådsloven ble sendt på høring. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om behovet for informasjonsdeling ved gjennomføring av ungdomsreaksjonene kan ivaretas ved en forskrift i medhold av forvaltningsloven § 13 g, og om det heller bør fremmes forslag om en slik forskrift. I vurderingen er det blant annet sett hen til at samarbeidet om ungdomsreaksjonene i koordineringsgruppene er pekt på som et område hvor en slik forskriftshjemmel kunne være aktuell, se Prop. 166 L (2020–2021) punkt 2.3 side 9.

Departementet har imidlertid landet på at adgangen til informasjonsdeling ved gjennomføring av ungdomsreaksjonene bør reguleres i konfliktrådsloven. Departementet har særlig lagt vekt på at det er behov for å åpne for informasjonsdeling med aktører som er underlagt taushetsplikt på andre grunnlag enn forvaltningsloven § 13, for eksempel i medhold av helsepersonelloven § 21, samt med private/ideelle tjenesteytere og aktører. Forvaltningsloven § 13 g åpner ikke for å gi forskrift om deling av opplysninger som er taushetsbelagt på andre grunnlag enn forvaltningsloven § 13, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 30–31. Videre mener departementet at reglene om informasjonsdeling vil være lettere tilgjengelig for brukere av loven – både parter og aktører – dersom de inntas som en del av konfliktrådsloven, og ikke som forskrift til forvaltningsloven.

Et sentralt hensyn bak forvaltningsloven § 13 g var imidlertid å legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til adgangen til å dele informasjon mellom ulike forvaltningsorganer, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 29. Departementet har derfor sett hen til rammene som oppstilles i forvaltningsloven § 13 g, ved den nærmere utformingen av forslaget til regulering av informasjonsdeling under ungdomsreaksjonene.

3.3.4 Når skal det kunne deles informasjon?

3.3.4.1 Hensynet til barnets beste

I alle saker der barn er involvert, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Hensynet til barnets beste må derfor både være et grunnleggende hensyn ved utformingen av regelverket, og ved den konkrete vurderingen av om det skal deles informasjon om en ungdom. Hvorvidt det vil være til ungdommens beste at det deles informasjon om ungdommen, kan imidlertid ikke besvares generelt.

På den ene siden kan en utvidet adgang til å dele taushetsbelagt informasjon, oppleves svært inngripende for ungdommen. Eksempelvis kan det i en konkret sak være tale om å dele opplysninger ungdommen har gitt om vanskelige hjemforhold, problemer med fysisk eller psykisk helse eller utfordringer knyttet til ungdommens

omgangskrets. Videredeling av slik informasjon, kan bidra til at ungdommens tillit til offentlige tjenester svekkes. En slik manglende tillit er i seg selv uheldig, og kan dessuten føre til at ungdommen velger å holde tilbake informasjon av frykt for at denne kan komme på avveie. Dette kan igjen føre til at konfliktrådet og øvrige involverte tjenesteytere får mangelfulle eller uriktige opplysninger, med den konsekvens at saken blir dårligere opplyst og det blir vanskeligere å finne egnede tiltak.

På den andre siden er både konfliktrådet og de øvrige involverte tjenesteyterne og aktørene avhengig av opplysninger om ungdommens situasjon for å kunne foreta tilstrekkelige vurderinger, både av om ungdommen er egnet for en ungdomsreaksjon og hvilke tiltak som kan være aktuelle, samt for å sikre en god oppfølging av ungdomsplanen. Videre kan en utvidet adgang til å dele informasjon uavhengig av ungdommens samtykke også muliggjøre et samarbeid mellom ulike offentlige tjenester, som kan bidra til en mer koordinert og effektiv innsats for å sikre at ungdommens rettigheter ivaretas, og at ungdommen får en rask og individuelt tilpasset oppfølging, slik ungdomsreaksjonene forutsetter. Det er en rekke utfordringer med å sikre et reelt og informert samtykke fra ungdommen, og en lovregulert delingsadgang kan i mange sammenhenger være vel så godt egnet for å ivareta hensynet til ungdommen, som en samtykkebasert ordning.

Oppsummert bør regelverket utformes slik at konfliktrådet og de andre involverte tjenestene får tilgang på den informasjonen som er nødvendig for at ungdomsreaksjonene skal kunne virke etter sitt formål, men samtidig slik at informasjonsdelingen heller ikke blir mer omfattende enn nødvendig. Hensynet til ungdommens tillit til forvaltningen må veie tungt, og ungdommens rett til å medvirke må sikres. Forutsatt at disse hensyn ivaretas, kan departementet ikke se at en lovregulering av adgangen til å dele personopplysninger om ungdommen vil være i strid med hensynet til barnets beste.

3.3.4.2 Ungdommens rett til medvirkning

Retten til å uttale seg i saker som berører en selv, er en av de helt sentrale rettighetene i FNs barnekonvensjon. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, fritt skal få gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Prinsippet om barns rett til å uttale seg i saker som angår dem, er også slått fast i Grunnloven § 104. Både i direktiv (EU) 2016/680 og i personvernforordningen stilles det dessuten krav til at den registrerte gis informasjon om behandlingen.

Blant annet i lys av innspill mottatt under høringen høsten 2020, foreslår departementet å lovfeste en rett for ungdommen og dennes verger til å medvirke i forkant av informasjonsdelingen. Etter gjeldende rett er informasjonsdeling i konfliktrådet basert på ungdommens, og eventuelt vergenes, samtykke, og

departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at det er behov for å sikre at ungdommens og vergenes syn på deling av informasjon som hovedregel bør innhentes før deling skjer. Slik medvirkning forutsetter at ungdommen og vergene, så langt det lar seg gjøre, på en forståelig måte informeres om hva informasjonsdelingen vil gå ut på.

Hvem som er verge for ungdommen bestemmes i utgangspunktet av hovedregelen i lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven) § 16, som sier at verge for en mindreårig er den som har foreldreansvar for den mindreårige etter reglene i barnelova, og som er myndig. Etter konfliktrådsloven § 11 andre ledd kan det imidlertid oppnevnes midlertidig verge, dersom vergen ikke kan eller vil ivareta ungdommens interesser. I høringen høsten 2020 ble det foreslått å utvide adgangen til å oppnevne midlertidig verge til tilfeller hvor dette anses å være til barnets beste, se høringen punkt 12.1. Videre oppfølging av forslaget er under arbeid i departementet.

Ansvar for å sikre at ungdommen og vergene får informasjon og mulighet til å uttale seg om informasjonsdelingen, bør fortsatt ligge hos påtalemyndigheten, som har ansvaret for saken på dette stadiet. Det vises også til forslaget om å endre konfliktrådsforskriften § 4, for å tydeliggjøre at samtykke til konfliktrådsbehandling skal foreligge før påtalemyndigheten eller domstolen treffer avgjørelse om illeggelse eller idømmelse av reaksjon der samtykke er påkrevd, se punkt 5.2. Også i forbindelse med ungdommens medvirkning er det behov for en klar ansvarsfordeling for å unngå dobbeltarbeid og pulverisering av ansvar. Det er imidlertid ikke noe i veien for at konfliktrådet på samme måte som i dag bistår påtalemyndigheten med å gi ungdommen informasjon.

For at ungdommen skal kunne gi uttrykk for et informert syn på informasjonsdelingen, bør det gis informasjon om hva slags opplysninger det kan bli aktuelt å dele, hvem informasjonen skal deles med og i hvilke sammenhenger opplysningene kan bli delt, både i forkant av og under straffegjennomføringen. Ungdommen kan ha ulikt syn på at forskjellige aktører deler informasjon, og det er viktig at ungdommen gis anledning til å gi uttrykk for dette. Det bør være et særlig fokus på å avdekke eventuelle misforståelser hos ungdom og verger. Det må også informeres om at det kan gå ut over muligheten til å kunne bli vurdert som egnet for ungdomsreaksjonene dersom ungdommen eller vergene motsetter seg deling, og dette fører til at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst.

Som utgangspunkt bør påtalemyndigheten arbeide for at ungdommen og vergene får tilstrekkelig informasjon til å uttale seg om nødvendig informasjonsdeling, både gjennom forberedelsene til, og under en eventuell gjennomføring av ungdomsreaksjonen.

For at retten til medvirkning skal bli oppfylt, kan det imidlertid også bli nødvendig å gjennomføre en eller flere samtaler med ungdommen og vergene også på

underveis i straffegjennomføringen. På dette stadiet er det konfliktrådet som har ansvaret for saken, og som dermed bør ha ansvar for å sikre at ungdommen og vergene får informasjon og mulighet til å uttale seg om informasjonsdelingen. Behovet for å involvere ungdommen og vergene på nytt kan oppstå både i forbindelse med utarbeidelse av ungdomsplanen og under selve gjennomføringen av reaksjonen, og vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Relevante omstendigheter kan være ungdommens og vergenes syn på delingen, om det er aktuelt å involvere flere organer enn de som opprinnelig ble forespeilet, eller om det har fremkommet ny informasjon eller skjedd endringer i ungdommens situasjon.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta et nytt tredje ledd i § 22 c, om at ungdommen og dennes verger skal få informasjon om informasjonsdelingen og hva denne innebærer før den finner sted. Ungdommen og dennes verger skal også få mulighet til å uttale seg om sitt syn på slik informasjonsdeling, med mindre dette vil vanskeliggjøre fremdriften i saken i ikke ubetydelig grad, eller det må anses åpenbart unødvendig.

Ungdommens og vergenes syn på informasjonsdelingen skal vektlegges ved vurderingen av om informasjonsdelingen vil være et uforholdsmessig inngrep overfor ungdommen, jf. nærmere om dette i punkt 3.3.4.3. Det vil være viktig at både påtalemyndigheten og konfliktrådet etablerer gode rutiner for å sikre notoritet rundt ungdommens og vergenes syn på informasjonsdelingen.

Forslaget om at det kan gjøres unntak fra at ungdommen og vergene får informasjon og mulighet til å uttale seg om informasjonsdelingen, dersom dette vil vanskeliggjøre fremdriften i saken i ikke ubetydelig grad, eller det må anses åpenbart unødvendig, er ment å være snevert. En ubetinget rett til medvirkning kan imidlertid utfordre målet om å sikre en raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene. Dersom ungdommen eller vergene ikke ønsker å medvirke, gjør seg utilgjengelig, forsøker å trenere saken eller det av andre grunner er vanskelig å sikre medvirkning etter at dette er forsøkt, må det foretas en konkret vurdering av om det likevel vil være forholdsmessig å dele informasjon om ungdommen, eventuelt i hvilket omfang. Departementet nevner særlig at ungdommens motivasjon til å medvirke til en mulig eller idømt ungdomsreaksjon kan variere, men at det likevel kan være til hans eller hennes beste å legge forholdene til rette for at en slik reaksjon kan idømmes, eller til videre fremdrift for en idømt reaksjon.

3.3.4.3 Nærmere om departementets forslag

Blant annet i lys av innspill mottatt under høringen høsten 2020, foreslår departementet å åpne for at det kan deles informasjon om ungdommen når det er nødvendig for å forberede og gjennomføre ungdomsoppfølging og ungdomsstraff etter konfliktrådsloven kapittel IV. Sammenlignet med forslaget i høringsnotatet

høsten 2020, vil dette innebære en utvidet adgang til å dele informasjon uavhengig av ungdommens samtykke. Departementet legger imidlertid til grunn at behovet for informasjonsdeling først og fremst vil oppstå i de situasjonene som ble dekket i det opprinnelige forslaget, det vil si i forbindelse med koordineringsgruppens arbeid med å vurdere ungdommens egnethet og aktuelle tiltak, ved utforming av ungdomsplanen i ungdomsplanmøtet og ved oppfølgingsteamets oppfølging av planen. Departementet ser imidlertid at det kan oppstå behov for informasjonsdeling også i andre sammenhenger, jf. nærmere om dette under. Videre er departementet også enig med de høringsinstansene som har påpekt at det vil være en lite hensiktsmessig ordning dersom informasjonsdeling knyttet til en konkret ungdom delvis fortsatt vil måtte baseres på samtykke. Som flere høringsinstanser påpeker, ville dette særlig vært aktuelt for barneverntjenesten, ettersom det kan variere om det er barneverntjenesten fra den kommunen hvor ungdommen bor som er representert i koordineringsgruppen.

Flere høringsinstanser har også påpekt at adgangen til informasjonsdeling ikke bør knyttes til den enkelte deltaker i koordineringsgruppen, men derimot ligge på etatsnivå. Departementet er enig i dette, for så vidt gjelder deling av informasjon mellom offentlige organer. Ved gjennomføringen av ungdomsreaksjonene oppstår det imidlertid regelmessig også behov for å dele informasjon med private tjenesteytere og aktører. Eksempelvis vil det, ved utarbeidelse av ungdomsplanen og oppfølgingen av denne, kunne være aktuelt å involvere ulike frivillige organisasjoner, eller privatpersoner med tilknytning til ungdommen.

Departementet foreslår derfor å åpne for informasjonsdeling mellom konfliktrådet, andre offentlige organer og andre som utfører arbeid eller tjeneste for konfliktrådet. Begrepet «organ» i lovforslaget skal forstås tilsvarende som «forvaltningsorgan» etter forvaltningsloven § 1, slik det også er lagt til grunn i Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 29–30. Offentlige organer som regelmessig vil delta i samarbeidet om ungdomsreaksjonene i tillegg til konfliktrådet, er politiet, påtalemyndigheten, kriminalomsorgen, barneverntjenesten, offentlige skoler, kommunale og fylkeskommunale hjelpetiltak og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). I tillegg kommer ulike representanter for helsetjenesten, som omtales nærmere under punkt 3.3.4.4. Departementet foreslår å innta en forskriftshjemmel i siste ledd i ny konfliktrådslov § 22 c, som åpner for å gi nærmere regler om deling av opplysninger med andre offentlige organer, herunder hvilke organer det kan deles opplysninger med. Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på hvilke organer som bør med i en slik opplisting.

Selv om forslaget i dette høringsnotatet innebærer en utvidet adgang til å dele informasjon uavhengig av ungdommens samtykke, er det likevel begrenset på flere måter.

Det er for det første et grunnleggende utgangspunkt at alle som utfører tjeneste eller arbeid for konfliktrådet plikter å bevare taushet om det de i forbindelse med

tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller andre forhold som nevnt i forvaltningsloven § 13 første ledd, jf. konfliktrådsloven § 9 første ledd. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan vil i tillegg være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 flg., eller en minst like streng taushetsplikt i medhold av særlovgivningen. Departementet understreker videre at forslaget ikke innebærer noen plikt til å dele opplysninger, men derimot kun en rett til slik informasjonsdeling. Om det skal skje en deling av informasjon eller ikke, vil være opp til organet eller aktøren som har opplysningene. Også dette er i tråd med forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g, som gir en adgang til å åpne for en opplysningsrett mellom bestemte offentlige organer, men derimot ingen hjemmel for å pålegge offentlige organer noen opplysningsplikt, jf. Prop. 166 L (2020–2021) punkt 4.3 side 29.

Kravet om at informasjonsdeling bare skal kunne skje der dette er nødvendig for å utføre konfliktrådets oppgaver ved forberedelse og gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, innebærer også en viktig begrensning i delingsadgangen. Hvorvidt nødvendighetskravet er oppfylt vil måtte vurderes konkret ut fra de opplysningene som det er aktuelt å dele av det organet eller den aktøren som har opplysningene. Det må foreligge et relevant og saklig behov for å dele opplysningene.

Konfliktrådene skal gjennomføre straff, men skal samtidig tilrettelegge for ungdommens rehabilitering gjennom tverrfaglig samarbeid. Informasjonsdeling vil for det første være nødvendig for at koordineringsgruppen skal kunne foreta en god egnethetsvurdering og vurdere aktuelle oppfølgingstiltak som ungdommen har behov for. Videre kan det oppstå behov for informasjonsdeling under ungdomskoordinatorens arbeid med utformingen av ungdomsplanen, etablering av oppfølgingsteamet og oppfølging av ungdomsplanen. Oppfølgingsteamet skal følge opp fastsatte tiltak, og delta i felles møter med ungdommen. I tillegg må de enkelte deltakerne varsle ungdomskordinator om forhold av betydning for straffegjennomføringen, for eksempel dersom ungdommen bryter et vilkår fastsatt i ungdomsplanen. Også i denne fasen vil det derfor være behov for informasjonsdeling. Det avgjørende vil i alle tilfelle bli om informasjonsdelingen er nødvendig for å utføre de plikter som følger av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff etter konfliktrådsloven kapittel IV.

Videre foreslår departementet at informasjonsdeling bare skal kunne skje der dette ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Departementet viser til at opplysningene som det vil være relevant å dele, svært ofte vil være innhentet for helt andre formål enn det som er tilfellet for konfliktrådets formål med behandlingen, og at det derfor anses hensiktsmessig med et generelt forholdsmessighetskrav for å ivareta de krav som stilles i direktiv (EU) 2016/680 artikkel 4 nr. 2, jf. nr. 1 bokstav b og personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Hva som er forholdsmessig må vurderes konkret, og vil bero på en avveining mellom hvor stort delingsbehovet er, opp mot hensynet til fortrolighet. Også denne vurderingen må foretas av det organet eller den aktøren som har opplysningene det er aktuelt å dele. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på behovet for å dele opplysningene, forbindelsen mellom formålet opplysningene ble samlet inn for og formålet med delingen, hva slags opplysninger som skal deles, om ungdommen selv har gitt uttrykk for at den eller de aktuelle opplysningene ikke bør deles, og hvilke konsekvenser delingen av opplysningene vil få for ungdommen. Formålet med informasjonsdelingen skal søkes oppnådd med minst mulig deling av personopplysninger.

Et av formålene med å regulere en adgang til informasjonsdeling uavhengig av ungdommens samtykke, er å unngå at taushetspliktsregelverket hindrer nødvendig samarbeid mellom ulike tjenester ved ungdomsreaksjonene. Som et utgangspunkt vil det derfor foreligge et behov for å dele opplysningene, dersom informasjonsdelingen setter konfliktrådet og øvrige involverte organer bedre i stand til å ivareta sine oppgaver ved slike reaksjoner, slik at disse kan bidra til at ungdommen får et helhetlig og koordinert tjenestetilbud under straffegjennomføringen.

Dersom opplysningene opprinnelig ble samlet inn for et formål som må anses forenlig med formålet med delingen, vil det sjelden kunne anses som uforholdsmessig å dele opplysningene. Departementet antar for eksempel at opplysninger innhentet under friomsorgens arbeid med å utarbeide en personundersøkelse av ungdommen, som regel vil være innhentet for et formål som har nær sammenheng med formålet med delingen. Jo større avstand det er mellom formålet opplysningene opprinnelig ble innhentet for, og formålet med delingen, desto mindre skal det imidlertid til før delingen vil kunne anses som uforholdsmessig.

Ved vurderingen skal det også legges vekt på hva slags opplysninger som skal deles. Jo mer sensitive og personlige opplysninger det er tale om, desto mindre skal det til for at deling av opplysningene kan være et uforholdsmessig inngrep. Det følger av direktiv (EU) 2016/680 artikkel 10 at «særlige kategorier av personopplysninger» bare kan deles dersom det er «strengt nødvendig». Særlige kategorier av personopplysninger omfatter personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske eller biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om seksuelle forhold eller seksuell orientering. Departementet legger til grunn at det sjelden vil være behov for å dele slike sensitive opplysninger. Unntaket vil være helseopplysninger, som reguleres særskilt, se punkt 3.3.4.4. Generelt kan det imidlertid ikke være avgjørende i seg selv at informasjonen vurderes som sensitiv. I mange saker vil det være nødvendig å dele opplysninger om ungdommens utfordringer, for eksempel knyttet til

skolegang, omgangskrets, familie og hjemforhold, kriminalitet og rus. Deling av slike opplysninger kan blant annet være nødvendig for at konfliktrådet og andre involverte aktører skal kunne avdekke oppfølgingsbehov, vurdere relevante tiltak og gjennom disse bidra til ungdommens rehabilitering.

Endelig skal det under forholdsmessighetsvurderingen også legges vekt på ungdommens og vergenes syn på delingen, og hvilke konsekvenser slik deling kan ha for ungdommen. Eksempelvis kan ungdommens tillit til for eksempel barnevern eller helsepersonell være avgjørende for at ungdommen søker hjelp og gir nødvendige opplysninger i fremtiden. Dersom ungdommen eller vergene motsetter seg deling av opplysninger etter å ha fått god informasjon om hvilke konsekvenser dette kan få for vurdering av egnethet eller gjennomføring av ungdomsreaksjonene, bør dette generelt veie svært tungt ved forholdsmessighetsvurderingen. Se ellers punkt 3.3.4.2 for nærmere omtale av ungdommens rett til medvirkning.

3.3.4.4 Særlig om helsepersonells adgang til informasjonsdeling

Som nevnt ovenfor er helsepersonell underlagt en profesjonsmessig taushetsplikt om opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får kjennskap til som helsepersonell etter helsepersonelloven § 21.

Helsepersonelloven kapittel 5 inneholder særskilte regler for når helsepersonell kan gi ut opplysninger om noens personlige forhold. Begrepet personlige forhold i helsepersonelloven § 21 omfatter det samme som etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Etter § 22 første ledd første punktum gjelder i utgangspunktet tilsvarende delingsadgang som etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1, men dette nyanseres og presiseres noe i første ledd andre punktum og andre og tredje ledd. Etter helsepersonelloven § 23 nr. 6 er taushetsplikten etter § 21 heller ikke til hinder for at opplysningene gis videre etter regler fastsatt i eller i medhold av lov når det er uttrykkelig bestemt eller klart forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde.

Taushetsplikten i helsepersonelloven er begrunnet i særskilte hensyn. Formålet med helsepersonells taushetsplikt er å sikre befolkningens tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten, slik at personer ikke unnlater å oppsøke hjelp av frykt for at uvedkommende skal få tilgang til opplysninger, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–1999) Om lov om helsepersonell mv. (helsepersonelloven) kapittel 5 side 227. Tillitsforholdet er viktig for at pasienten skal føle det trygt å gi fra seg nødvendige opplysninger om seg selv og sin helsetilstand, og for at helse- og omsorgstjenesten og helsepersonellet skal kunne yte best mulig helsehjelp. Pasienten skal føle seg trygg på at opplysninger som gis ved helsehjelp, ikke benyttes i andre sammenhenger og utleveres til, eller tilkommer, uvedkommende. Lovendringer som utvider helsepersonells adgang til å dele opplysninger, må derfor vurderes konkret opp mot hensynene som begrunner taushetsplikt.

Helsedirektoratet har i sitt høringsinnspill også særskilt bemerket at helsepersonellovens regler om taushetsplikt per i dag ikke tillater at det kan utgis opplysninger til politiet for etterforsknings- eller straffeforfølgningsformål. Helsedirektoratet uttaler på denne bakgrunn at en eventuell tillatelse til å utgi opplysninger til konfliktrådet for straffe- og rehabiliteringsformål, må drøftes særskilt.

Departementet er enig i at hensynene bak helsepersonells taushetsplikt må veie svært tungt. Ved gjennomføring av de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, skal imidlertid konfliktrådene også tilrettelegge for ungdommens rehabilitering. Helseopplysninger om ungdommen vil både kunne være relevant ved koordineringsgruppens, påtalemyndighetens og eventuelt domstolens vurdering av egnethet, ved ungdomskoordinators nærmere kartlegging og fastsetting av tiltak i ungdomsplanen, og for oppfølgingsteamets gjennomføring. Enkelte koordineringsgrupper har etablert faste samarbeid med representanter fra spesialisthelsetjenesten, og det kan i mange saker være behov for oppfølging av ungdommen ved utfordringer med rus eller psykisk helse, som følges opp av helsepersonell. Verken for koordineringsgruppen eller oppfølgingsteamet antas det å være behov for å behandle informasjon som er spesifikt knyttet til innholdet i en behandlingssituasjon. Ved vurderingen av hvilke tiltak som bør iverksettes, kan det imidlertid være behov for å kjenne til eventuelle diagnoser, medisiner, behandlingsopplegg med videre. Departementet foreslår på denne bakgrunn å åpne for at også yrkesutøvere som har taushetsplikt etter helsepersonelloven, kan dele informasjon i forbindelse med ungdomsreaksjonene. Slik deling skal imidlertid i tråd med direktiv (EU) 2016/680 artikkel 10 bare kunne skje dersom det vurderes å være strengt nødvendig, og det vil være opp til det organet eller den aktøren som har opplysningene å vurdere hvilke opplysninger som skal deles.

3.3.4.5 Behandling av personopplysninger

For å kunne ivareta sine oppgaver og ansvar etter konfliktrådsloven kapittel IV, er konfliktrådet avhengig av å behandle personopplysninger. Som omtalt ovenfor i punkt 3.2.1 pågår det for tiden et arbeid i departementet med å utarbeide et forslag om ny lovregulering av behandling av personopplysninger under varetekt og straffegjennomføring. Arbeidet vil blant annet bygge på direktiv (EU) 2016/680, og formålet vil være å sikre at personvernet til varetektsinnsatte og personer som gjennomfører straff ivaretas. Inntil ny lovregulering av behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt foreligger, vil overgangsreglene i forskrift 15. juni 2018 nr. 877 fortsette å gjelde.

4 Elektroniske og digitale kontrolltiltak

4.1 Generelt

I dag benyttes elektronisk kontroll som en gjennomføringsform for soning av ubetingede fengselsstraffer. Domfelte må søke, og innvilgelse forutsetter at nærmere bestemte vilkår er oppfylt, jf. lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 16 a. Dersom domfelte er under 18 år, skal kriminalomsorgen i alle tilfeller vurdere om vedkommende oppfyller vilkårene for å gjennomføre den ubetingede fengselsstraffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Elektronisk kontroll kan skje i form av sporingsteknologi (Global Positioning System, også kalt «GPS»), biometri (ansiktsgjenkjenning og fingeravtrykk), fjernalkoholmåling og videosamtaler, i tillegg til radiofrekvens-teknologi (også kalt RF-teknologi).

Videre kan elektronisk kontroll ilegges av domstolen ved kontaktforbud (omvendt voldsalarm) etter straffeloven § 57, dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt.

Domfeltes bevegelser blir kontrollert ved at vedkommende må bære med seg en fotlenke. Lenken må lades opp og den må ha dekning for å sende signaler til støttesystemet. Det er ikke adgang til å spore domfelte kontinuerlig, og det skjer ikke overvåking med lyd eller bilde. Når GPS-teknologi benyttes, aktiveres situasjonsbestemt sporing, som innebærer at man kan se domfeltes geografiske posisjon i bestemte situasjoner, for eksempel når vedkommende har brutt vilkårene om oppholdssted.

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker nå å høre et forslag om å ta i bruk elektronisk kontroll både som en alternativ form for gjennomføring av varetekt, se punkt 4.2, og i kombinasjon med ungdomsstraff på nærmere bestemte vilkår, se punkt 4.3.

4.2 Gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll

4.2.1 Innledning

Under høringen høsten 2020 foreslo departementet å innføre en mulighet for retten til å legge oppholdspåbud med elektronisk kontroll i stedet for varetektsfengsling for barn mellom 15 og 18 år. Bakgrunnen var at et varetektsopphold vil kunne få større negative konsekvenser for mindreårige, både på grunn av sårbarhet, eventuell isolasjon og fravær av eget nettverk. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet fra 2020, men foreslår i dette høringsnotatet en utvidelse, slik at også siktede over 18 år omfattes. I tillegg foreslås enkelte justeringer i det opprinnelige forslaget.

Det er viktig å understreke at forslaget om oppholdspåbud med elektronisk kontroll er en alternativ form for gjennomføring av varetektsfengsling, som ikke endrer selve terskelen for varetektsfengsling. For å tydeliggjøre dette, foreslår departementet at regelen tas inn som et nytt sjette ledd i straffeprosessloven § 184. Den foreslåtte alternative gjennomføringsformen plasseres dermed ikke sammen med surrogatene nevnt i straffeprosessloven §§ 181 og 188. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om plasseringen av bestemmelsen er hensiktsmessig, om det bør utformes en egen bestemmelse om gjennomføringsformen, eller om bestemmelsen bør tas inn i straffeprosessloven § 188 i tråd med tidligere forslag.

4.2.2 Bakgrunn

4.2.2.1 Tidligere forslag

I 2006 utarbeidet Justisdepartementet planen «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen». Ett av forslagene var å innføre elektronisk kontroll som varetektssurrogat. Forslaget ble ikke fulgt opp. Som begrunnelse ble det vist til motstand fra enkelte av høringsinstansene, blant annet Riksadvokaten, flere statsadvokatembeter og enkelte enheter i kriminalomsorgen. Hovedinnvendingen gikk på at oppholdspåbud med elektronisk kontroll ikke ivaretok formålet med varetekten, at surrogater var lite brukt i Norge og at en innføring burde ses i sammenheng med kontaktforbud med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm), som var på høring på samme tid.

Forslaget ble tatt opp igjen i Prop. 71 L (2012–2013) Endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektssurrogat mv.). Det ble vist til høringsinstansenes skepsis i 2006, og dette ble veid opp mot utviklingen av, og erfaringene med, prøveprosjekt og senere permanent ordning med gjennomføring av ubetingede fengselsdommer med elektronisk kontroll. Det ble videre lagt stor vekt på den langvarige kritikken Norge hadde fått for utstrakt bruk av varetektsfengsling fra ulike internasjonale og regionale overvåkningsorganer, som The UN Committee Against Torture (CAT), The UN Working Group on Arbitrary Detention og The European Committee for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

Forslaget innebar at retten, i stedet for varetektsfengsling, kunne beslutte at siktede skulle oppholde seg på bestemte steder og være undergitt elektronisk kontroll. Formålet med lovendringen var at oppholdspåbud med elektronisk kontroll kunne redusere bruken av tradisjonell varetektsfengsling. Bruk av oppholdspåbud med elektronisk kontroll ville også kunne bidra til å avhjelpe problemene med soningskø og manglende fengselskapasitet. Mindretallet i justiskomiteen på Stortinget hadde flere innvendinger mot å innføre et slikt surrogat, se Innst. 268 L (2012–2013).

Hjemmelen ble vedtatt i lov 24. mai 2013 nr. 19 om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektssurrogat mv.). Imidlertid trådte ikke endringsloven i kraft før den, som følge av regjeringsskiftet høsten 2013, ble opphevet ved lov 23. januar 2015 nr. 3.

Straffeprosessutvalget ble oppnevnt i juni 2014 for å foreta en bred vurdering av reglene om hvordan straffesaker bør etterforskes og forfølges i og utenfor retten. Utvalget la frem utredningen NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov 3. november 2016. Et av forslagene fra utvalget var å gjeninnføre den opphevede lovbestemmelsen om oppholdspåbud med elektronisk kontroll som alternativ til varetektsfengsling. Utredningen ble sendt på høring 5. desember 2016.

Flere høringsinstanser støttet forslaget om å innføre oppholdspåbud med elektronisk kontroll som alternativ til varetektsfengsling. Dette gjaldt blant annet Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Vest-, Øst-, Nordland- og Innlandet politidistrikt.

4.2.2.2 Forslaget i høringen høsten 2020

Under høringen høsten 2020 foreslo departementet som nevnt å innføre elektronisk kontroll som varetektssurrogat for personer mellom 15 og 18 år. Forutsetningen for illeggelsen var at vilkårene for varetektsfengsling var oppfylt, at ungdommen og eventuelle myndige samboende personer samtykket, og at ungdommen hadde et oppholdssted egnet for elektronisk kontroll. Under henvisning til innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Riksadvokaten, ble det antatt at antallet siktede som kunne ilegges dette varetektssurrogatet var få, men at det kunne tenkes spesielle saker der oppholdspåbud med elektronisk kontroll kunne ivareta formålet med varetektsfengslingen i tilstrekkelig grad. Det ble samtidig vist til at hvorvidt det bør skje utvidet bruk av alternative tvangsmidler under varetekt også for personer over 18 år, ville vurderes på et senere tidspunkt.

Fra høringsnotatet punkt 17.1.4.1 på side 123–124 hitsettes:

«Departementet viser til Straffeprosessutvalgets vurdering som er omtalt i punkt 17.1.1. Departementet deler utvalgets syn på at det, i tråd med minsteinngrepsprinsippet, er ønskelig å åpne for alternative tiltak dersom de kan ivareta de aktuelle formål på en mindre inngripende måte. Fengsling skal ikke benyttes med mindre det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak anses som utilstrekkelig for å ivareta formålet med fengslingen. Når det gjelder mindreårige, skal disse ikke fengsles med mindre det er tvingende nødvendig, siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. I følge Kriminalomsorgsdirektoratet har tallene på varetekt blitt redusert med omlag 25 prosent i løpet av de siste fem årene. Selv om varetektsfengsling har vært redusert de siste årene, og særlig for personer under 24 år, mener departementet at det bør legges til rette for at varetektsfengsling kan reduseres ytterlige. Departementet er også enig med Straffeprosessutvalget i at elektronisk kontroll utvilsomt er mindre inngripende enn varetektsfengsling og kan, i enkelte tilfeller, være tilstrekkelig for å ivareta formålet med fengslingen.

Videre har isolasjon under varetekt og straffegjennomføring vært kritisert av flere internasjonale overvåkningsorganer og nasjonale aktører. Sivilombudsmannen leverte i mai 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler. Ett av hovedfunnene i meldingen er at isolasjon og begrensninger skjer i stort omfang i norske fengsler, og at deler av denne praksisen, særlig hvor isolasjonen utelukkende skyldes praktiske eller økonomiske utfordringer i fengselet, utfordrer internasjonale menneskerettsstandarter. Det pekes i meldingen på at isolasjon også foretas av mindreårige og andre sårbare grupper. Sivilombudsmannen trekker i den forbindelse frem at mindreårige er mer utsatte for isolasjonsskader enn andre, og at isolasjon utgjør en risiko for de unges kognitive utvikling og deres mulighet til å tilbakeføres til et liv uten kriminalitet.

Etter departementets vurdering vil en ordning med oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektsurrogat, medføre at siktede som er aktuelle for dette kan unngå de negative konsekvensene ved et varetektsopphold i fengsel, herunder risiko for faktisk isolasjon, og derigjennom unngå eller redusere skadevirkninger».

Departementet foreslo et nytt tredje ledd i straffeprosessloven § 188 som ga retten hjemmel til å beslutte at en siktet mellom 15 og 18 år, i stedet for fengsling, skulle oppholde seg på ett eller flere bestemte steder med elektronisk kontroll (fotlenke eller lignende utstyr).

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til forslaget, men med ulik begrunnelse. Imidlertid er det også pekt på utfordringer. Blant annet påpekes det fare for et klaseskille mellom ungdom som henholdsvis har og ikke har, et egnet oppholdssted for å benytte denne gjennomføringsformen. Enkelte problematiserer situasjonen der ungdommen er under barnevernets omsorg, har delt bosted, eller har foreldre som ikke bor sammen. Mange instanser, blant annet Barneombudet, Rettspolitisk forening, Jussbuss og flere enheter i kriminalomsorgen, er opptatt av at innføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll, ikke må bidra til at terskelen for varetektsfengsling blir lavere.

4.2.3 Gjeldende rett

4.2.3.1 Straffeprosessloven

Varetektsfengsling er, i likhet med pågrep, et straffeprosessuelt tvangsmiddel som innebærer frihetsberøvelse. I straffeprosessloven § 184 andre ledd slås det fast at varetektsfengsling kan besluttes dersom vilkårene etter lovens § 171, § 172, § 173 andre ledd eller § 173 a er oppfylt og formålet ikke kan oppnås ved tiltak etter § 188, som regulerer alternativer til varetektsfengsling. Fengslingen må ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Etter straffeprosessloven § 188 første ledd kan retten, i stedet for fengsling, treffe beslutning om forføyning som nevnt i straffeprosessloven § 181, eller om sikkerhetsstillelse ved kaution, deponering eller pantsettelse. Forføyning etter § 181 omfatter beslutning om at siktede fremstiller seg for politiet til bestemte tider, ikke forlater et bestemt oppholdssted eller samtykker i andre vilkår, så som

innlevering av pass, førerkort, sjøfartsbok, fartsbevis eller liknende. Videre følger det av straffeprosessloven § 188 andre ledd at retten, i stedet for fengsling, kan treffe beslutning om plassering i institusjon eller kommunal boenhet. Slik plassering kan bare skje dersom institusjonen eller kommunen samtykker. Listen over varetektssurrogater er uttømmende, og det kreves ikke at det prinsipalt er begjært fengsling for at slike alternativer skal kunne beslutes, jf. Rt. 2009 s. 263.

Reglene i straffeprosessloven §§ 184 med videre henvisninger, 185 og 187, om rettsmøter, frister og mulighet til å ilegge ytterligere restriksjoner, gjelder både for varetektsfengsling og ved illeggelse av alternativer til varetektsfengsling, jf. straffeprosessloven § 188 femte ledd.

Personer under 18 år skal ikke varetektsfengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd andre punktum. Påtaleinstruksen § 9-2 første ledd første punktum bestemmer at pågrepelse og varetektsfengsling ikke bør skje for personer under 18 år med mindre det er «særlig påkrevet». I andre punktum er det uttalt: «For personer under 16 år bør det i stedet for fengsling forsøkes andre tiltak, f.eks. midlertidig plassering i egnet institusjon under barnevernet, når det er adgang til det».

4.2.3.2 Behandling av personopplysninger

Behandling av personopplysninger ved gjennomføring av straff med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 A, skjer med hjemmel i personopplysningsloven 2000 og forskrift 20. september 2013 nr. 1099 om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, inntil nye regler om behandling av personopplysninger under gjennomføring av straff og varetekt er vedtatt, jf. forskrift 15. juni 2018 nr. 877 om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1 bokstav a. Som nevnt i punkt 3.2.1 om informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, arbeider departementet med forslag til nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt.

For straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er det kriminalomsorgen som gjennomfører selve kontrollen. Sporingsdata (posisjoner) vil bli sendt fra GPS-fotlenken kryptert til databasen. Data lagres kryptert i databasen og slettes fra fotlenken.

Tilgangen til sporingsdata skal etter forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 7, bare tildeles ansatte som har tjenstlig behov for dette. Sporingsdata skal slettes når straffegjennomføringen med elektronisk kontroll er opphørt. Dette innebærer at sporingsdata skal slettes fra databasen når straffen er gjennomført uten brudd. Unntaket fra denne hovedregelen er tilfeller hvor den domfelte har brutt vilkårene for oppholdspåbudet med elektronisk kontroll, og videre behandling av de aktuelle personopplysningene derfor er nødvendig i oppfølgingen av bruddet, herunder i

brudds-, fengslings- eller straffesaken. Opplysningene kan ikke brukes til andre formål enn de som gjorde at opplysningene ikke ble slettet, jf. forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 6 andre ledd. For øvrig vises det til omtalen av direktiv (EU) 2016/680 om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt i punkt 3.2.2.4. Departementet bemerker særlig at direktivets artikkel 4 pålegger medlemsstatene å sørge for at behandlingen av personopplysninger er lovlig, rimelig og samles inn til uttrykkelige og legitime formål. Opplysningene skal være relevante og nødvendige, korrekte og oppdaterte, og de skal oppbevares trygt og sikres mot beskadigelse og uautorisert bruk. Opplysningene kan ikke brukes til formål som er uforenlig med de formål opplysningene var samlet inn for.

4.2.3.3 Menneskerettslige forpliktelser

Som tidligere nevnt er både EMK og FNs barnekonvensjon gjennomført i norsk rett ved menneskerettsloven, slik at disse ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 1 og 4.

Relevante artikler i denne sammenhengen er EMK artikkel 5 om vilkår for lovlig frihetsberøvelse og artikkel 8 om retten til privatliv.

Artikkel 5 setter et forbud mot å bli berøvet friheten uten i nærmere opplistede tilfeller, og kun når fremgangsmåten er beskrevet i lov. Bokstav c tillater frihetsberøvelse for:

«å stille ham for den kompetente rettslige myndighet på grunn av rimelig mistanke om at han har begått en straffbar handling eller når det er rimelig grunn til å anse dette nødvendig for å hindre ham i å begå en straffbar handling eller i å flykte etter å ha gjort det».

EMK artikkel 8 regulerer retten til privat- og familieliv. Inngrep i denne retten må ha tilstrekkelig hjemmel, forfølge et legitimt formål og ikke være uforholdsmessig, se nærmere omtale i punkt 3.2.2.1.

Videre følger det av Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. I barnekonvensjonen artikkel 12 er det slått fast at barnet skal ha rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. En regel med mye av det samme innholdet følger av Grunnloven § 104 første ledd. Også de øvrige konvensjonsrettighetene skal tolkes i lys av disse generelle prinsippene.

For barn og unge som kommer i konflikt med loven, finnes det regler som gir ekstra vern i FNs barnekonvensjon artikkel 37 og 40, som nevnt i punkt 2.3. I barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b fremgår det at pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av barn skal skje på lovlig måte og bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Etter FNs barnekonvensjon

artikkel 40 nr. 1 har ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.

Europarådet vedtok 19. februar 2014 en anbefaling for god praksis med elektronisk kontroll, se «Recommendation CM/Rec (2014) 4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring». Anbefalingene er ikke et juridisk bindende dokument, men gir god veiledning til hvordan ordninger med elektronisk kontroll bør innrettes. Forslagene vil bli vurdert opp mot de nevnte forpliktelsene og retningslinjene.

4.2.4 Gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll i andre europeiske land

Etter det departementet kjenner til, har Østerrike, Belgia, Frankrike, Nederland, Portugal, Tsjekkia, England og Wales innført elektronisk kontroll som alternativ til varetektsfengsling. Sveits har innført denne ordningen regionalt. Belgia, England og Wales bruker sporingsteknologi (GPS), mens de øvrige landene kun bruker radiofrekvens (RF-teknologi) ved elektronisk kontroll for dette formålet.

Belgia innførte bruk av sporingsteknologi (GPS) for oppholdspåbud med elektronisk kontroll i januar 2014. Beslutninger om oppholdspåbud med elektronisk kontroll tas av retten, og det gis varetektsfradrag på samme måte som ved varetektsfengsling. Den siktede ilegges «husarrest» til enhver tid, og det gis kun utganger til spesifikke formål i form av permisjoner. Ordningen krever at kontrollsentralen må være bemannet døgnet rundt. Sverige og Danmark har ikke innført slike alternativer til varetektsfengsling. Finland benytter GPS i «pre-trial»-perioden, men ikke som et rent varetektssurrogat. Elektronisk kontroll kan benyttes enten for å kontrollere et reiseforbud, eller som «husarrest» under anke.

En rekke land, deriblant alle landene i Norden, har innført en ordning med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Flere av disse har innført bruk av sporingsteknologi (GPS) i kombinasjon med radiofrekvens (RF-teknologi) i straffegjennomføring med elektronisk kontroll, herunder Østerrike, Tyskland, Nederland, Portugal, Sverige, Finland, England og Wales, samt Basel i Sveits.

4.2.5 Departementets vurderinger og forslag

4.2.5.1 Forslaget

Departementet foreslår et nytt sjette ledd i straffeprosessloven § 184 som gir retten hjemmel til å beslutte at en siktet kan gjennomføre varetekt utenfor fengsel ved påbud om opphold på ett eller flere bestemte steder med elektronisk kontroll

(fotlenke eller lignende utstyr). Formålet med departementets forslag er å redusere bruk av varetekt i fengsel, ikke at det samlede antallet som varetektsfengsles, enten i fengsel eller ved bruk av oppholdspåbud med elektronisk kontroll, øker. Med forslaget er retten gitt flere verktøy for å kunne velge den mest forholdsmessige løsningen for siktede og for samfunnet. Et oppholdspåbud med elektronisk kontroll vil være særlig aktuelt for unge siktede.

Forutsetningen for oppholdspåbud med elektronisk kontroll er at tiltaket er tilstrekkelig for å ivareta formålet med fengslingen.

Tiltaket forutsetter videre at den siktede har et oppholdssted som er egnet til elektronisk kontroll. Dette kan være egen bopel eller annet avtalt bosted som retten finner egnet. Dersom siktede ikke skal oppholde seg i eget hjem, må eieren av oppholdsstedet samtykke til oppholdet. Elektronisk kontroll forutsetter kontrollvirksomhet på siktedes oppholdssted, som også kan ha andre beboere. Etter departementets vurdering bør kontroll i private hjem ikke pålegges den enkelte, særlig personer som ikke selv er siktet i saken. Videre krever gjennomføringsformen aktive bidrag fra siktede i form av lading og vedlikehold av kontrollutstyret. Departementet foreslår derfor et vilkår om samtykke fra siktede selv og eventuelle myndige personer som vedkommende bor sammen med. Dersom siktede er mindreårig, kreves det også samtykke fra siktedes verge. Utgangspunktet er at myndige personer som har foreldreansvaret for siktede etter barnelova kapittel 5, er vedkommendes verge, jf. vergemålsloven § 16. Dersom vergen ikke kan eller vil vareta siktedes interesser, skal statsforvalteren oppnevne en midlertidig verge som får partsrettigheter sammen med siktede, jf. straffeprosessloven § 83.

Videre foreslås det et vilkår om at det straffbare forholdet vedkommende er siktet for, ikke kan være begått mot personer siktede skal bo sammen med under gjennomføringen. Dette innebærer at oppholdspåbudet ikke kan gjennomføres i samme bopel som fornærmede bor i. Departementet åpner imidlertid for en snever unntaksadgang i tilfeller der det foreligger tungtveiende grunner, og vedkommende ikke er siktet for trusler, vold- eller seksuallovbrudd mot fornærmede.

Både radiofrekvens (RF-teknologi) og sporingsteknologi (GPS) skal kunne benyttes under gjennomføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll. Det foreslås en hjemmel til å fastsette forskrift med utfyllende bestemmelser om gjennomføringen av oppholdspåbud med elektronisk kontroll.

4.2.5.2 Vilkår for ileggelse av oppholdspåbud med elektronisk kontroll

4.2.5.2.1 Oppholdspåbudet må ivareta formålet med fengslingen

Departementet foreslår at oppholdspåbud med elektronisk kontroll ikke skal kunne ilegges før retten har funnet at vilkårene for varetektsfengsling i straffeprosessloven § 184, jf. § 171, § 172, § 173 andre ledd og § 173 a er til stede.

Oppholdspåbud med elektronisk kontroll vil bare kunne ilegges dersom det er fare for bevisforspillelse, unndragelse eller gjentakelse, eller dersom det, i alvorlige saker, vil støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom den siktede ikke er i varetekt. Risikovurderingen foretas av retten.

Riksadvokaten og Kriminalomsorgsdirektoratet har gitt innspill under arbeidet med høringsnotatet fra 2020 og i høringen, og deres felles vurdering er at denne gjennomføringsformen sjelden vil kunne ivareta de påberopte formålene med varetektsfengslingen, men at dette kan være et alternativ særlig for unge lovbyggere og i noen saker med gjentakelsesfare. Selv om departementet kan slutte seg til at det finnes mange tilfeller hvor oppholdspåbud med elektronisk kontroll ikke vil kunne erstatte fengsling, er det etter departementets vurdering likevel gode grunner til å åpne for at retten kan vurdere dette konkret i de enkelte tilfellene. Departementet ser ingen grunn til å utelukke noen fengslingsgrunnlag fra vurderingen, da sakene er så vidt forskjellige.

Departementet foreslår at oppholdspåbudet skal kunne kombineres med innlevering av pass eller annet reisedokument, førerkort, sjøfartsbok, fartsbevis eller liknende. Sammen med oppholdspåbudet, kan nevnte vilkår bidra til at formålet med fengslingen blir ivaretatt.

4.2.5.2.2 Forholdsmessighetsvurdering

Det følger av straffeprosessloven § 184 andre ledd siste punktum at det skal gå frem av fengslingskjennelsen at fengslingen ikke er et uforholdsmessig inngrep. Dette vil også gjelde for oppholdspåbud med elektronisk kontroll. Retten må først ta stilling til om noen av varetektssurrogatene i straffeprosessloven §§ 181 og 188 kan benyttes, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd.

Terskelen for fengsling er høy, og for å fengsle mindreårige er terskelen enda høyere. For barn under 18 år fremgår det av FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b at pågrep, frihetsberøvelse eller fengsling skal skje på lovlig måte og bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Uttrykket «siste utvei» innebærer at mindre restriktive tiltak er prøvd og funnet utilstrekkelige eller vurdert som utilstrekkelige. Personer under 18 år skal ikke fengsles dersom det ikke er tvingende nødvendig, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd andre punktum. Det fremgår av forarbeidene at det i vilkåret ligger et absolutt krav om at det ikke finnes noe alternativ til varetektsfengsling, jf. særmerknad til bestemmelsen i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.4.

Intensjonen med å innføre denne formen for gjennomføring av varetekt er som nevnt ikke å senke terskelen for varetektsfengsling. Konsekvensene av det foreslåtte oppholdspåbudet er at siktede kun kan oppholde seg på de stedene retten har definert, og siktede er underlagt kontinuerlig overvåking gjennom aktiv sporing.

Ved etableringen av ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll i 2008, ble det vurdert hvorvidt elektronisk kontroll skulle være en selvstendig straffereaksjon eller en straffegjennomføringsform. Etter en samlet vurdering uttalte departementet at erfaringene fra andre land var så lovende at departementet gikk inn for en prøveordning med elektronisk kontroll som straffegjennomføringsform, jf. Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) om lov om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen mv.) punkt 6.5. Videre vises det i punkt 6.3.6 til bemerkninger fra høringsnotatet:

«Elektronisk overvåking må fremstå som et reelt alternativ til tradisjonell soning av ubetinget fengselsstraff. Den beste måten å sikre dette på er å gjøre elektronisk overvåking til en egen straffegjennomføringsform. Domstolen idømmer ubetinget fengselsstraff på vanlig måte, og kriminalomsorgen bestemmer om hele eller deler av dommen kan fullbyrdes med bruk av elektronisk overvåking».

Punkt 3 i de europeiske anbefalingene om elektronisk kontroll inneholder et prinsipp om at «[w]here electronic monitoring is used at the pre-trial phase special care needs to be taken not to net-widen its use».

I anbefalingene punkt 16 står følgende:

«The modalities of execution and level of intrusiveness of electronic monitoring at the pre-trial stage shall be proportionate to the alleged offence and shall be based on the properly assessed risk of the person absconding, interfering with the course of justice, posing a serious threat to public order or committing a new crime».

Selv om et oppholdspåbud med elektronisk kontroll vil innskrenke bevegelsesfriheten og medføre overvåking, tett kontroll og oppfølging fra kriminalomsorgen, vil det ikke inneholde alle negative elementer som et fengselsopphold kan gi, med de skadevirkninger som medfølger, da siktede i større grad kan bo hjemme. Der retten finner det formålstjenlig, vil siktede også kunne fortsette med sin daglige aktivitet. Samtidig vil oppholdspåbudet med elektronisk kontroll kunne ivareta behovet for kontroll med den siktede i de tilfeller dette er tilstrekkelig. Oppholdspåbud med elektronisk kontroll vil være en form for frihetsberøvelse, og følger fremgangsmåten som vilkårene for varetektsfengsling i straffeprosessloven.

Med forslaget om oppholdspåbud med elektronisk kontroll, er retten gitt flere verktøy for å kunne velge den mest forholdsmessige løsningen for siktede og for samfunnet. Departementet kan ikke se at å innføre en alternativ straffegjennomføringsform til fengsling med samme terskel, er i strid med EMK artikkel 5. Hvorvidt varetekt skal kunne gjennomføres som oppholdspåbud med elektronisk kontroll, vil måtte bero på en konkret og individuell vurdering som retten må foreta i den enkelte sak. Ved denne vurderingen skal retten kunne støtte seg på informasjon, egnethetsvurderinger og anbefalinger fra påtalemyndigheten og kriminalomsorgen. For mindreårige siktede må retten særlig se hen til

Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette innebærer blant annet at retten må ta hensyn til hva som er til berørte barns beste i den konkrete vurderingen av hvilken gjennomføringsform som er forholdsmessig og som skal velges for det enkelte barnet, eller for siktede som har omsorg for barn. Det bør ikke være noen automatikk i valg av alternativ.

4.2.5.2.3 Personkrets

Målet om å redusere bruken av varetekt, og å unngå negative konsekvenser av fengselsopphold, gjelder generelt og ikke kun for unge lovbyggere. Forslaget vil etter sin ordlyd som nevnt ikke utelukke enkelte fengslingsgrunnlag fra ordningen. Begrensningen i straffeprosessloven § 184 andre ledd første punktum om at fengsling bare kan besluttes når formålet ikke kan oppnås ved alternativer som nevnt i straffeprosessloven § 188, gjelder for alle siktede, uavhengig av alder.

Som tidligere vurdert, mener departementet at oppholdspåbud med elektronisk kontroll kan være godt egnet for unge siktede. Imidlertid ser departementet enkelte utfordringer. Blant annet har flere høringsinstanser i sine høringsvar under høringen høsten 2020, trukket frem at oppholdspåbudet vil være aktuelt for svært få barn.

Livssituasjonen for siktede mellom 18 og 24 år vil på flere punkter være sammenfallende med situasjonen for mindreårige. De kan fortsatt være bosatt sammen med omsorgspersoner, være i et utdanningsløp, en læresituasjon eller tidlig i arbeidslivet. Departementet vurderer at et forslag om å innføre denne gjennomføringsformen særlig vil kunne være aktuelt for unge lovbyggere mellom 15 og 24 år.

Det er uttrykt bekymring om at utfordrende hjemmesituasjoner kan gjøre de mest sårbare barna enda mer sårbare. Innføring av dette alternativet kan føre til at de barna som ikke har egnet oppholdssted, i større grad risikerer varetektsfengsling enn andre barn med avklarte og stabile omsorgs- og oppvekstsituasjoner. I punkt 7 i de europeiske anbefalingene om elektronisk kontroll er det slått fast at diskriminering ved illeggelse og gjennomføring av elektronisk kontroll ikke skal skje på bakgrunn av kjønn, rase, farge, nasjonalitet, språk, religion, seksuell orientering, politisk syn, nasjonal og sosial opprinnelse, eiendom, tilhørighet til en nasjonal minoritetsgruppe eller på grunn av psykiske eller fysiske forhold. Departementet deler bekymringen for om de mest sårbare ikke alltid vil kunne få del i den foreslåtte ordningen. Viktige hensyn må her avveies mot hverandre. Departementet viser til vurderinger fra Straffeprosessutvalget om samme problemstilling når det gjelder kausjon i NOU 2016: 24 punkt 14.4.2.2:

«Hensynet til å unngå «klassejuss» er relevant, men det vil for norske forhold være å trekke en god tanke for langt hvis ønsket om likebehandling medfører at noen blir fengslet i tilfeller der mindre inngripende tiltak hadde vært tilstrekkelig for å ivareta hensynet til straffeforfølgningen».

Videre er ulemper knyttet til samtykkespørsmål for barn med foreldre som ikke har dialog, er uenige om avgjørelser, ikke bor sammen, eller for mindreårige som bor i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon, tatt opp. Slike problemstillinger vil ikke i like stor grad gjøre seg gjeldende for personer over 18 år.

Forhold som ikke er aldersrelaterte vil også spille inn og kunne innskrenke personkretsen. Fravær av samtykke fra siktede selv eller samboende personer, mangel på fast bopel eller uegnede bo- og familieforhold, lite struktur i livet, tilstrekkelig motivasjon eller samarbeidsvilje, vil kunne føre til at siktede ikke er aktuell for gjennomføringsformen. Det samme gjelder dersom den siktede har en rusavhengighet eller psykisk lidelse som vanskeliggjør gjennomføring med elektronisk kontroll. For en nærmere beregning av personkretsen, se omtalen i punkt 6.4.1.

Minsteinngrepsprinsippet som er forankret både i nasjonal rett og i menneskerettighetene, taler for å innføre en alternativ form for gjennomføring av varetekt utenfor fengsel. Etter departementets syn bør det ikke være avgjørende at tiltaket trolig kun vil være aktuelt i et mindre antall saker. For de sakene hvor tiltaket kan være aktuelt, vil forslaget innebære at det i større grad åpnes for gjennomføring av varetekt utenfor fengsel. Dette gir domstolen et alternativ som både ivaretar hensynet til samfunnet og fornærmede, men også til siktede, ved å redusere de negative konsekvensene med et varetektsopphold i fengsel, blant annet risiko for faktisk isolasjon.

4.2.5.2.4 Krav til samtykke og egnet oppholdssted

Varetektsfengsling og institusjonsplassering som varetektssurrogat, er ikke avhengig av siktedes samtykke, mens øvrige varetektssurrogater, som meldeplikt mv. etter straffeprosessloven § 181, er avhengig av samtykke. Et oppholdspåbud med elektronisk kontroll forutsetter at siktede aktivt bidrar i gjennomføringen blant annet med lading og vedlikehold av kontrollutstyret. I tillegg forutsetter gjennomføringsformen kontrollvirksomhet på siktedes oppholdssted, deriblant uanmeldte hjemmebesøk til alle døgnets tider, uavhengig av om oppholdsstedet også er bebodd av andre. Etter departementets vurdering bør kontroll i private hjem ikke pålegges den enkelte, særlig personer som ikke selv er siktet i saken. Departementet foreslår derfor å oppstille et vilkår om samtykke fra den siktede selv, siktedes verge og eventuelle myndige personer som vedkommende bor sammen med.

Kriminalomsorgsdirektoratet og Politihøgskolen har i sine høringssvar til høringen høsten 2020, pekt på at også mindreårige samboende personer bør få uttale seg om tiltaket. Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1 at staten skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Videre følger det av artikkel 12 nr. 2 at barnet særlig skal gis anledning til å bli hørt i

enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Når det gjelder straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er det gitt utfyllende retningslinjer om vurdering av berørte barns beste og informasjon og uttalerett for berørte barn, jf. retningslinjene til straffegjennomføringsloven § 16 a punkt 2.4 og punkt 8. Departementet ser behovet for å presisere i den foreslåtte bestemmelsen at samboende mindreårige barn skal få gi uttrykk for sitt syn på egnet måte. Hvordan dette skal skje, må vurderes konkret, ut fra barnets alder og øvrige omstendigheter. Barnet må få mulighet til å komme med sitt syn før retten avsier kjennelse. Barnet vil ha en uttalerett, men ingen uttaleplikt. Hva som er til berørte barns beste skal dessuten alltid være et grunnleggende hensyn i saker som omhandler dem. I en sak hvor siktede har samboende mindreårige barn, vil en vurdering av hva som er til disse barnas beste måtte foretas av retten og avveies mot andre hensyn. Hvordan avveiningen er gjort, må komme frem i kjennelsen. Kriminalomsorgens retningslinjer om informasjon til barn og barns rett til å bli hørt i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, vil også kunne gi god veiledning ved informasjon og innhenting av barns synspunkter i saker om elektronisk kontroll som alternativ form for gjennomføring av varetektsfengsling.

Dersom siktede er mindreårig, kreves også samtykke fra vedkommendes verge. Dette er i de fleste tilfeller de som har foreldreansvaret for vedkommende og som selv er myndig, jf. vergemålsloven § 16. Regler for hvem som har foreldreansvar står i barnelova kapittel 5. Det kan imidlertid være situasjoner hvor vergen ikke kan eller vil vareta siktedes interesser. Vergen kan eksempelvis være inhabil etter vergemålsloven § 34 fordi vergen har motstridende interesser i saken, enten som medsiktet eller fornærmet. Det kan også være at vergen bor i et annet land, er alvorlig syk, eller av andre grunner ikke kan eller vil vareta siktedes interesser.

I tilfeller hvor vergen ikke kan eller vil vareta siktedes «tarv» skal statsforvalteren oppnevne en midlertidig verge som får partsrettigheter i stedet for den opprinnelige vergen, jf. straffeprosessloven § 83.

Oppholdspåbud på ett eller flere bestemte steder tilsier at det må finnes ett egnet sted hvor siktede kan oppholde seg. Oppholdsstedet må videre være egnet for elektronisk kontroll. Dette kan være vedkommendes egen bopel. Dersom vedkommende på tidspunktet for siktelsen bor i institusjon eller kommunal boenhet, er det naturlig at også institusjonen eller boenheten kan være egnet som oppholdssted. Det vil også være tilfeller der siktede har opphold andre steder enn i eget hjem, eksempelvis på skole, utdanningsinstitusjon eller på arbeidsplassen.

Et spørsmål er hvorvidt forslaget fra høringen 2020, om et absolutt forbud mot å gjennomføre et oppholdspåbud med elektronisk kontroll i tilfeller hvor det straffbare forholdet er begått mot personer siktede bor sammen med, bør

oppretholdes. Selv om samboende personer skal samtykke til gjennomføring av varetekt i eget hjem, vil både vern av fornærmede og formålet med varetektsfengslingen som regel tale mot at siktede og fornærmede fortsetter å bo sammen. Departementet viser til regelen i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring § 7-2 fjerde ledd, hvor gjennomføring av straff med elektronisk kontroll er avskåret, eller ikke kan gjennomføres i samme bolig som fornærmede dersom siktede er dømt for nærmere angitte volds- eller seksuallovbrudd.

Departementet mener at forbudet skal gjelde dersom handlingen siktede skal i varetekt for gjelder trusler, vold eller seksuallovbrudd mot fornærmede. I slike tilfeller vil det kunne foreligge ubalanse i maktforholdet mellom partene, slik at et eventuelt samtykke uansett ikke uten videre kan legges til grunn som frivillig. Det kan imidlertid ikke utelukkes at et absolutt vilkår ved siktelser for andre lovbrudd kan støte mot hensynet til barnets beste. Dette kan gjelde særlige tilfeller hvor mindreårige er siktet for eksempelvis vinningslovbrudd der samboende omsorgspersoner er fornærmet, eller der det er snakk om flere tiltalepunkter mot ulike personer, og deriblant mindre alvorlige lovbrudd mot en fornærmet i samme husstand. Hensynet må avveies mot formålet med varetektsfengslingen. Sistnevnte, sammen med den korte tidsdifferansen som ofte har gått mellom handling og varetekt, tilsier at vilkåret bør tolkes strengt. Departementet foreslår imidlertid en snever åpning for at retten kan vurdere oppholdspåbud med elektronisk kontroll også i tilfeller fornærmede bor i samme husstand som siktede, der det foreligger tungtveiende grunner. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til et slikt unntak.

Retten er ikke etter forslaget avskåret fra å tillate opphold på flere steder enn bopel. Hvilke steder som er egnet må vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og retten må i vurderingen ta høyde for mulighet for, og konsekvensen av, kontrolltiltak på siktedes oppholdssted som kan få implikasjoner for valg av et konkret sted. I kjennelsen må de konkrete stedene hvor siktede skal ta opphold være tydelig definert og avgrenset. Departementet foreslår ikke at oppholdspåbud med elektronisk kontroll skal kunne kombineres med tvungen institusjonsplassering etter straffeprosessloven § 188. Dersom det er aktuelt å gjennomføre varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll i en institusjon eller kommunal boenhet der siktede allerede bor, må institusjonen eller kommunen samtykke til gjennomføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll. Reglene for øvrige husholdningsmedlemmer når det gjelder samtykke og uttalerett bør gjelde tilsvarende.

4.2.5.3 Innholdet i den elektroniske kontrollen og behandling av personopplysninger

4.2.5.3.1 Teknologiske løsninger for elektronisk kontroll

Frem til 1. mars 2021 benyttet kriminalomsorgen kun radiofrekvens (RF-teknologi) for elektronisk kontroll med domfelte. Ved lov 20. desember 2019 nr. 105 om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.) ble det innført en hjemmel for bruk av ny teknologi. Endringen gir kriminalomsorgen adgang til å bruke sporingsteknologi (GPS), biometri, fjernalkoholtest og videosamtaler for å kontrollere domfeltes overholdelse av vilkårene for straffegjennomføringen.

Sporingsteknologi (GPS) brukes også ved kontaktforbud med elektronisk kontroll etter straffeloven § 57 (omvendt voldsalarm). GPS er et satellittbasert radionavigasjonssystem som i denne forbindelse i hovedsak består av en GPS-enhet, som domfelte bærer med seg, og et støttesystem som gjør det mulig å spore den som bærer enheten. Kommunikasjonen mellom GPS-enheten og støttesystemet skjer normalt over mobilnettet. GPS åpner bare for overvåking av bærerens geografiske posisjon, ikke overvåking med lyd og bilder.

Sporingsteknologien gir flere alternative muligheter for kontroll. Med aktiv sporing vil man kunne overvåke siktedes geografiske posisjon kontinuerlig. Med passiv sporing vil man bare kunne se resultatene av sporingen i ettertid. Med situasjonsbestemt sporing vil man kunne se siktedes geografiske posisjon i bestemte situasjoner, som for eksempel når vedkommende har brutt vilkårene om oppholdssted. Sistnevnte løsning brukes som nevnt i punkt 4.1, i ordningen med kontaktforbud (omvendt voldsalarm) etter straffeloven § 57, og kan nå også benyttes ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, jf. forskrift om straffegjennomføring § 7-5 fjerde ledd.

Enkelte høringsinstanser har, under høringen høsten 2020, uttrykt bekymring for den belastningen mindreårige utsettes for ved å være elektronisk overvåket gjennom aktiv sporing. Departementet har forståelse for at dette kan være belastende, men målgruppen for oppholdspåbud med elektronisk kontroll vil være siktede som ellers ville ha blitt varetektsfengslet etter nærmere bestemte formål, blant annet på grunn av fare for unndragelse eller ny kriminalitet.

Departementet mener at det i utgangspunktet både er nødvendig med kontroll av siktedes oppholdssted og mulighet for å spore vedkommendes geografiske posisjon, for å ivareta formålet med varetektsfengslingen. Derfor bør kontrollen være basert på en kombinasjon av radiofrekvens (RF-teknologi) og sporingsteknologi (GPS), hvor radiofrekvens benyttes der siktede oppholder seg mest, som for eksempel i hjemmet, og sporingsteknologi benyttes utenfor disse stedene. Ved eventuelle avtalte utganger eller brudd på vilkår om oppholdssted, vil sporingsteknologien med aktiv sporing kunne brukes for å lokalisere den siktede.

På denne bakgrunn foreslår departementet at radiofrekvens- og sporingsteknologi med aktiv sporing skal benyttes for å kontrollere at siktede overholder oppholdspåbudet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det kan

tenkes tilfeller hvor mindre restriktiv sporing kan ivareta formålene med varetektsfengsling.

4.2.5.3.2 Behandling av personopplysninger og forholdet til retten til privatliv

I påvente av nye regler, vil behandlingen av sporingsdata i likhet med øvrig behandling av personopplysninger ved bruk av sporingsteknologi, skje på samme måte som ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a. Sporingsdata (posisjoner) vil bli sendt fra GPS-fotlenken kryptert til databasen. Data lagres i databasen og slettes fra fotlenken. Det blir ikke lagret personopplysninger i fotlenkene. Sporingsdata blir liggende kryptert i databasen til de blir slettet. Posisjonene kan vises som en rute som den domfelte har tilbakelagt, og kan leses av tjenestepersonell som har fått tilgang.

Databasen for EK-programvaren (EMSYS) er i dag adskilt fra kriminalomsorgens øvrige fagsystemer, som Kompis og DocuLive, og kommuniserer ikke med disse. Den er fysisk plassert ved kriminalomsorgens IKT-senter i Horten, og personopplysninger som lagres her er undergitt systemteknisk sikkerhet med inndeling av kriminalomsorgens nett i soner. Det er brannmurer og andre sikkerhetsbarrierer for å sikre skillet mellom kriminalomsorgen og eksterne nett, og ekstern kommunikasjon rutes via sikkerhetsbarrierer. Videre er det elektronisk overvåking av ekstern nettverkstrafikk og kommunikasjon mot virksomhetskritiske systemer og nettverk i kriminalomsorgen.

Tilgangen til sporingsdata reguleres av dagens forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 7, og skal bare tildeles ansatte som har tjenstlig behov for dette. Leverandøren kan logge seg på serverne i Horten etter godkjenning fra Kriminalomsorgsdirektoratet, men har ikke mulighet til å se personopplysningene der, og har bare tilgang til informasjon og bevegelser knyttet til utstyrets serienummer. Leverandøren kan således se posisjonen til en fotlenke, men ikke hvem som bærer fotlenken. Ansattes aktiviteter i EK-databasen blir loggført, og det samme vil kreves ved anskaffelse av ny database.

Slik som ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, foreslår departementet en hovedregel om at siktedes sporingsdata skal slettes når oppholdspåbud med elektronisk kontroll er opphørt. Dette innebærer at sporingsdata skal slettes fra databasen når oppholdspåbudet er gjennomført uten brudd. Unntaket fra denne hovedregelen er tilfeller hvor den siktede har brutt vilkårene for oppholdspåbudet med elektronisk kontroll, og videre behandling av de aktuelle personopplysningene derfor er nødvendig i oppfølgingen av bruddet, i brudds-, fengslings- eller straffesaken. Opplysningene vil, i disse tilfellene, bli oppbevart og avlevert til Riksarkivet i tråd med arkivlovens regler.

Departementet vurderer at behandling av personopplysninger ved gjennomføring av varetekt, ikke vil stille seg annerledes enn for gjennomføring av straff med elektronisk kontroll.

Et annet spørsmål er om den elektroniske kontrollen utgjør et inngrep i siktedes rett til privatliv. Etter det departementet kan se, foreligger det ikke dommer fra EMD som gjelder GPS-overvåking av siktede som alternativ til varetektsfengsling. Hemmelig GPS-overvåking av enkeltindivider i offentlige rom som et ledd i strafferettslig etterforskning, er tema i EMDs avgjørelse 2. september 2010, Uzun v. Tyskland saksnr. 35623/05. Her uttalte domstolen at det beror på en helhetlig vurdering hvorvidt et individs rett til privatliv krenkes når vedkommende befinner seg utenfor privatlivets sfære. Ved denne vurderingen legges det blant annet vekt på hvorvidt det har vært behandlet personopplysninger om vedkommende. Domstolen fant at GPS-overvåkingen og behandlingen av opplysninger om klagerens posisjon og bevegelser, representerte et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Bruk av sporingsteknologi for å kontrollere vilkårene for elektronisk kontroll som reaksjon under varetekt, innebærer overvåking av siktedes geografiske posisjon og bevegelse, samt behandling av disse personopplysningene. Etter praksis fra EMD er det en lav terskel for hva som regnes som et inngrep i rettighetene etter EMK artikkel 8. Selv om slik overvåking og behandling av personopplysninger i en viss forstand er «frivillig», ved at den siktede samtykker til elektronisk kontroll i stedet for varetektsfengsling, representerer behandlingen et inngrep i siktedes rett til privatliv. Vilårene i EMK artikkel 8 andre ledd må oppfylles for å kunne rettferdiggjøre eventuelle inngrep. Som nevnt i punkt 4.2.3.2 må inngrepet ha hjemmel, oppfylle et legitimt formål og være nødvendig og forholdsmessig.

Ordningen med oppholdspåbud med elektronisk kontroll foreslås regulert i straffeprosessloven § 184, i tillegg til senere forskrifter og retningslinjer. Behandlingen av sporingsdata vil foreløpig bli regulert av personopplysningsloven (2000) og forskrift 20. september 2013 nr. 1099 om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. Kravet til lovhjemmel er oppfylt.

Formålet med den elektroniske kontrollen og behandlingen av opplysninger om geografisk posisjon og bevegelse, er å kontrollere at den siktede oppholder seg der retten har besluttet at vedkommende skal være for å ivareta formålene med varetektsfengslingen. Etter departementets vurdering vil formålet med kontrollen falle inn under hensynene til offentlig trygghet og å forebygge kriminalitet, som er blant formålene som listes opp i EMK artikkel 8 andre ledd.

Vilkåret om at inngrep i rettighetene må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer et krav om forholdsmessighet mellom det målet som søkes ivaretatt og de midlene som brukes for å oppnå dette. Inngrepet trenger ikke å være uunnværlig for å være legitimt, men det er på den andre siden heller ikke

tilstrekkelig at det kun er ønskelig eller nyttig. EMD har ved flere avgjørelser uttalt at staten har en viss skjønnsmargin. Her må hensynet til samfunnets trygghet og til å avverge kriminalitet vurderes opp mot den siktedes rett til vern mot myndighetenes overvåking og innsamling og lagring av vedkommendes personopplysninger som blant annet sporingsdata.

Oppholdspåbud med elektronisk kontroll er et alternativ til et varetektsopphold i fengsel. Tiltaket vil kunne besluttes i tilfeller hvor personen er siktet for en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeprosessloven § 171, og varetekt anses som påkrevd som oftest for å hindre ny kriminalitet, bevisforspillelse eller unndragelse. Det dreier seg om alvorlig kriminalitet, og hensynet til samfunnsvern og forebygging veier tungt.

Videre vil oppholdspåbud med elektronisk kontroll ikke kunne påtvinges noen. Den elektroniske overvåkingen vil også være begrenset til geografisk posisjon og bevegelse, og omfatter verken overvåking av kommunikasjon, eller lyd- og bildeovervåking. Når det gjelder behandlingen av sporingsdata, vil det kun være autoriserte offentlige tjenestepersoner som vil få tilgang til dataene. Dataene vil bli oppbevart på en måte som sikrer mot ulovlig innsyn og misbruk. De registrerte opplysningene vil også bli slettet når oppholdspåbud med elektronisk kontroll er opphørt, med mindre siktede har brutt påbudet og opplysningene må brukes i fengslings- eller straffesaken. Etter departementets vurdering vil ulempene ved den elektroniske kontrollen og behandlingen av sporingsdata som den siktede må tåle, veie mindre enn samfunnets behov for trygghet.

På bakgrunn av ovenstående, mener departementet at å innføre oppholdspåbud med elektronisk kontroll ved bruk av radiofrekvens (RF-teknologi) og sporingsteknologi (GPS) for å kontrollere siktedes oppholdssted og bevegelse, og behandling av personopplysninger ved denne kontrollen, ikke er uforenlig med EMK artikkel 8 om retten til privatliv.

4.2.5.4 Gjennomføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll

Politi og påtalemyndighet vil på vanlig måte etterforske, pågripe og begjære varetektsfengsling. I de tilfellene det er aktuelt med varetektsfengsling, må påtalemyndigheten enten på eget initiativ, eller etter begjæring fra siktede/forsvarer eller retten, raskt initiere et samarbeid med kriminalomsorgen, som foretar undersøkelser av bopel og øvrige forhold av betydning for spørsmålet om varetekt kan gjennomføres utenfor fengsel som oppholdspåbud med elektronisk kontroll. Hvor raskt dette kan avklares, og hvor omfattende undersøkelser som kreves, vil variere fra sak til sak. Retten tar stilling til om vilkårene for varetektsfengsling er til stede. Dersom fengslingsvilkårene er oppfylt, vurderer retten, på bakgrunn av informasjon og anbefalinger fra påtalemyndigheten og kriminalomsorgen, om vilkårene for gjennomføring av varetekt utenfor fengsel som oppholdspåbud med elektronisk kontroll er oppfylt.

Hvis dette er tilfelle, kan retten beslutte tiltaket ved kjennelse. Retten kan pålegge slike forundersøkelser dersom dette ikke er gjort. Varigheten av oppholdspåbudet reguleres på samme måte som for fengsling.

Oslo tingrett pekte i sitt høringsvar til høringen høsten 2020, på at gjennomføringsformen må være mulig fra førstegangsfengsling. Departementet deler denne oppfatningen. Dersom forutsetningene for gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll først foreligger etter at den siktede er varetektsfengslet, kan påtalemyndigheten bringe spørsmålet om overføring til elektronisk kontroll som alternativ gjennomføringsform inn for retten, som avgjør dette ved kjennelse.

Oppholdspåbud med elektronisk kontroll gjennomføres av kriminalomsorgen, som allerede har godt etablerte ordninger med straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og som bistandsytter til politiet for ordningen med kontaktforbud (omvendt voldsalarm). Oppfølging av den siktede under elektronisk kontroll som alternativ form for gjennomføring av varetekt vil være noe annerledes enn ved nevnte ordninger. Siktede som ilegges oppholdspåbud med elektronisk kontroll, er ikke straffedømte og skal ikke ha tilsvarende plikter som domfelte under straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Dette gjelder for eksempel oppmøte- og aktivitetsplikt. Samtidig tilsier varetektsgrunnlaget, blant annet ved unndragelses- og gjentakelsesfare, at den siktede ikke kan tillates tilsvarende bevegelsesfrihet som ved kontaktforbud (omvendt voldsalarm).

Selv om det ikke er et krav om aktivitet/sysselsetting for siktede, kan retten etter en konkret vurdering finne at fast avtalte utganger til for eksempel arbeid, skole eller behandling, ikke vil være i strid med formålet med fengslingen. For siktede under 18 år, vil det i utgangspunktet være til barnets beste å kunne gå på skole og å møte venner og bekjente i skoletiden. Utganger som ikke er klarlagt i kjennelsen, må som utgangspunkt skje med følge. Regler for hvem som kan ledsage siktede i slike situasjoner foreslås fastsatt i forskrift.

Departementet har vurdert hvilke konsekvenser som bør følge av brudd på oppholdspåbudet, og hvem som bør ha beslutningsmyndighet. I høringen fra høsten 2020, ble det foreslått at ved brudd på vilkår, eller dersom vedkommende begår nye straffbare handlinger, skal gjennomføring med elektronisk kontroll avbrytes og ungdommen overføres til varetekt i fengsel. Et argument til støtte for denne løsningen er at domstolen allerede i varetektskjennelsen, har vurdert at fengsling kan skje, men at varetekten gjennomføres som oppholdspåbud med elektronisk kontroll. For straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er det kriminalomsorgen som både innvilger slik soning, og som gjeninnsetter etter brudd. I disse tilfellene ligger imidlertid dommen på fengselsstraff til grunn.

I høringen høsten 2020 var flere høringsinstanser opptatt av at skjerping av vilkår ved å ilegge elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff, ikke bør

ilegges administrativt, men fastsettes av domstolen. Argumentet veier trolig tyngre i de tilfeller vedkommende ennå ikke er straffedømt.

Selv om det kan bli noen flere fengslingsmøter, taler også en ensartet tilnærming til hvem som har beslutningsmyndighet, for en slik løsning. Hvis siktede bryter oppholdspåbudet, eller begår nye straffbare handlinger under gjennomføringen, må kriminalomsorgen melde dette til påtalemyndigheten, som kan vurdere å begjære vedkommende innsatt i fengsel. Retten må på nytt ta stilling til om vilkårene for varetektsfengsling foreligger.

Rutiner for etterlysning til politiet og pågrepelse for innsettelse i fengsel, gjelder tilsvarende.

Departementet foreslår at nærmere regler for gjennomføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll som alternativ gjennomføringsform for varetektsfengsling, blir fastsatt i forskrift og retningslinjer.

4.2.5.5 Varetektsfradrag og oppreisning

Det følger av straffeloven § 83 første ledd første punktum at tiden den siktede har vært berøvet friheten i anledning saken, kommer til fradrag i straffen.

Frihetsberøvelse etter denne bestemmelsen omfatter ikke bare pågrepelse og varetektsfengsling, men også andre former for berøvelse av friheten, for eksempel tvangsinnleggelse på psykiatrisk institusjon som varetektsurrogat, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 474.

Gjennomføringen av oppholdspåbud med elektronisk kontroll innebærer i praksis at den siktede skal oppholde seg på det stedet eller de stedene retten har bestemt. Ved behov for oppmøte utenfor definerte oppholdssteder, som for eksempel i retten, på sykehus eller behandlingssted, vil den siktede som hovedregel bli fulgt av politiet eller kriminalomsorgen, og vil ikke ha anledning til å foreta seg noe utenfor definerte oppholdssteder på egen hånd.

Departementet mener etter dette at oppholdspåbud med elektronisk kontroll innebærer frihetsberøvelse i straffelovens forstand, og at varetektsfradrag etter straffeloven § 83 derfor skal skje. Etter bestemmelsens andre ledd første punktum skal det gis én dags fradrag for antallet påbegynte døgn frihetsberøvelsen har vart utover fire timer, regnet fra tidspunktet for pågripelsen. Løsningen anses å være i tråd med punkt 17 i Europarådets anbefalinger for elektronisk kontroll som lyder:

«National law shall regulate the manner in which time spent under electronic monitoring supervision at pre-trial stage may be deducted by the court when defining the overall duration of any final sanction or measure to be served».

Oppholdspåbud med elektronisk kontroll bør av samme grunn følge reglene om varetektsfengsling i straffeprosessloven § 447 første ledd, om krav på oppreisning ved frifinnelse eller dersom forfølgningen blir innstilt.

4.3 Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff

4.3.1 Innledning

Under høringen høsten 2020 foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at ungdomskoordinatoren, med samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, skulle kunne beslutte bruk av elektroniske og digitale kontrolltiltak for ungdom som er idømt ungdomsstraff, dersom det er nødvendig for å kontrollere at vedkommende overholder eventuelle fastsatte vilkår om oppholdssted eller kontaktforbud. På bakgrunn av mottatte innspill, og etter ny vurdering, ønsker departementet høringsinstansenes syn på to forslag:

- Å gi domstolen hjemmel til å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap etter straffeloven kapittel 10, blant annet kontaktforbud etter straffeloven § 57, eventuelt med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57 femte ledd.
- Å gi domstolen hjemmel til, ved brudd på vilkår for ungdomsstraff, å ilegge nye vilkår om oppholds- og kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 52 c.

4.3.2 Gjeldende rett

Vilkårene for å ilegge rettighetstap følger av straffeloven kapittel 10.

Etter straffeloven § 56 kan domstolen idømme to former for rettighetstap; tap av stilling, jf. første ledd bokstav a, eller tap av retten til fremtidig stilling eller til å utøve en virksomhet eller aktivitet, jf. første ledd bokstav b. Vilkåret er at den straffbare handlingen som er begått, viser at personen er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, og at allmenne hensyn tilsier at rettighetstap idømmes.

Etter straffeloven § 57 kan domstolen idømme rettighetstap i form av kontaktforbud. Vilkåret er at vedkommende har begått en straffbar handling, og det er grunn til å tro at vedkommende ellers vil begå en straffbar handling overfor en person, forfølge en annen person, eller på annet vis krenke en annens fred. Kontaktforbudet kan gå ut på å forby personen å oppholde seg på bestemte steder, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person. Det følger av straffeloven § 57 femte ledd at retten kan bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden kontaktforbudet gjelder for, dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt.

Det følger av straffeloven § 57 femte ledd andre punktum:

«Slik kontroll kan bare omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, opplysninger om at den domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret».

Retten kan begrense kontaktforbudet på nærmere bestemte vilkår jf. straffeloven § 57 fjerde ledd.

Rettighetstap kan ilegges alene, eller sammen med fengselsstraff, samfunnsstraff, bot eller forvaring, jf. straffeloven § 59. Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kan etter gjeldende rett ikke kombineres med rettighetstap.

Det er politiet som har ansvar for gjennomføring av den elektroniske kontrollen, og som eier den tekniske løsningen. Opplysninger om domfeltes posisjoner lagres kun når det utløses en alarm hos operasjonssentralen og behandles etter politiregisterlovens regler. Påtalemyndigheten er ansvarlig for at opplysninger registrert i forbindelse med elektronisk kontroll med kontaktforbud «snarest mulig» slettes dersom de er «uten betydning for forebyggelsen eller etterforskingen av straffbare forhold», jf. straffeprosessloven § 216 n. Opplysninger skal forelegges påtalemyndigheten for vurdering av sletting eller videre lagring. I Rundskriv RA-2019-2 og RPOD-2013-3 har Riksadvokaten og Politidirektoratet gitt nærmere føringer for ordningen med kontaktforbud.

Konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav d, g og h gir ungdomsstormøtet hjemmel til å ta inn vilkår i ungdomsplanen om blant annet overholdelse av bestemmelser om oppholdssted og innetid, samt å unngå kontakt med bestemte personer. Også ved brudd under gjennomføring av ungdomsstraff, kan ungdomskoordinator, med samtykke fra ungdommen, ungdommens verger og representanter fra kriminalomsorgen og politiet, fastsette vilkår om oppholdssted og kontaktforbud, jf. konfliktrådsloven § 31 andre ledd bokstav a og b, dersom det er nødvendig for å motvirke nye brudd. Tilsvarende vilkår kan fastsettes under ungdomsoppfølging, med samtykke fra ungdommen og ungdommens verger, jf. konfliktrådsloven § 33 andre ledd bokstav a og b. Kontroll med overholdelse av vilkårene skjer ikke med elektroniske eller digitale midler.

Domstolen har ikke hjemmel til å fastsette vilkår i ungdomsplanen eller kontroll med disse, jf. straffeloven §§ 52 a og 52 b. Dersom ungdommen bryter vilkårene eller begår ny kriminalitet, kan domstolen etter begjæring beslutte at hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes, jf. straffeloven § 52 c.

4.3.3 Departementets vurderinger og forslag

4.3.3.1 Bakgrunn

I perioden fra 1. juli 2014, da ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført, til 31. desember 2021, har til sammen 29 prosent av ungdommene ikke fullført reaksjonene. I 8 prosent av sakene har ungdommen trukket samtykket. Knappe 17 prosent av samtlige avsluttede saker har resultert i brudd. Omtrent 4 prosent av sakene ble avsluttet av andre årsaker.

For ungdomsstraff isolert er tallene på avsluttede saker og brudd i perioden 2017–2021 følgende:

År	2017	2018	2019	2020	2021
Avsluttede ungdomsstraff totalt	41	36	58	33	90
Brudd ungdomsstraff totalt	15 (37%)	10 (28%)	13 (22%)	5 (15%)	31 (34%)
Brudd på vilkår	4	0	4	3	11
Brudd pga. nye lovbrudd	4	3	3	0	10
Brudd pga. nye lovbrudd og brudd på vilkår	5	4	3	0	8
Brudd pga. nye lovbrudd før iverksettelse	2	3	3	2	2

I tidsrommet 2017–2021 ble 258 saker med ungdomsstraff avsluttet. 29 prosent (74 saker) av disse ble avbrutt. I 70 prosent av bruddtilfellene hadde ungdommen begått nytt lovbrudd, enten før eller etter iverksettelsen. Flere av disse var også kombinert med brudd på vilkårene for gjennomføringen av ungdomsstraffen.

Det finnes ikke statistikk over hvilke vilkår ungdommen ilegges i medhold av konfliktrådsloven §§ 25 og 31, eller hvilket vilkår som brytes av ungdommen. Det føres heller ikke statistikk over hvilke typer lovbrudd ungdommen har begått i bruddsakene.

4.3.3.2 Forslaget i høringen høsten 2020

Professor i politivitenskap ved Politihøgskolens forskningsavdeling, Morten Holmboe, har i Nordlandsforsknings sluttevaluering, se punkt 1.1 ovenfor, foreslått at ungdomsstraff burde kunne kombineres med rettighetstap, så som kontaktforbud etter straffeloven § 57, se rapportens punkt 15.3.6 side 187. Departementet gikk ikke inn for å åpne for dette, se høringsnotatet fra 2020 punkt 4.4.3.2.4. I stedet ble det som nevnt foreslått å gi ungdomskoordinator hjemmel til å ilegge elektronisk kontroll med vilkår om oppholdssted og kontaktforbud i ungdomsplanen og ved brudd. Videre ble det foreslått å åpne for at domstolen kunne kombinere ungdomsstraff, og ikke kun ungdomsoppfølging, med særvilkår etter straffeloven § 37 bokstav a, b, d, e, g og h.

Enkelte høringsinstanser har pekt på behovet for tilstrekkelig kontroll med ungdom, slik at de holder seg borte fra kriminelle miljøer og rekrutteringsarenaer. I den forbindelse er det etterlyst et alternativ som ikke er frivillig, og som man kan kontrollere allerede fra domsavsigelsen. Blant annet har Riksadvokaten påpekt at ungdomsstraff bør kunne kombineres med kontaktforbud etter straffeloven § 57,

eventuelt med elektronisk kontroll. Dette vil ivareta behovet for økt fleksibilitet og rettssikkerhet.

Forslaget om at ungdomskoordinator ble gitt myndighet til å beslutte elektronisk kontroll med overholdelse av nærmere bestemte vilkår, ble under høringen høsten 2020 foreslått tatt inn i konfliktrådsloven § 25 nytt andre ledd og i § 31 nytt andre ledd bokstav e. Ungdomskoordinatoren skulle foreta en konkret og individuell vurdering av risikoen for brudd på kontaktforbud eller på vilkår om oppholdssted, og for ny kriminalitet, før iverksettelsen av slike kontrolltiltak. Elektronisk og digital kontroll skulle kun brukes så lenge det ble ansett nødvendig.

Eventuelle brudd skulle håndteres av konfliktrådet etter konfliktrådsloven § 31. Det ble foreslått en ny forskriftshjemmel i konfliktrådsloven § 35 for at departementet skulle kunne gi utfyllende bestemmelser om gjennomføring av elektroniske og digitale kontrolltiltak.

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, har kommet med kritiske merknader. Blant annet er det påpekt at forslaget innebærer en skjerping av reaksjonen, og at det er praktiske og personvernmessige utfordringer ved kontrollen. Flere er også kritiske til at ungdomskoordinator skal kunne ilegge et slikt vilkår, og videre at vilkåret vil stå i kontrast til ungdomsstraffens grunntanke om frivillighet, egnethet og motivasjon.

Etter departementets vurdering, kan den høye bruddandelen tilsi at det er behov for å føre bedre kontroll med ungdom for å sikre at de ikke begår nye straffbare handlinger mens de er under gjennomføring av ungdomsstraff. I dag kan vilkår om at ungdommen skal oppholde seg på bestemte steder eller unnlate å kontakte bestemte personer, fastsettes i ungdomsplanen eller når ungdommen har brutt vilkårene for gjennomføringen og det er nødvendig for å motvirke nye brudd. Erfaringen hittil er at kontrollen av om ungdommen overholder slike vilkår, ikke er effektiv.

Departementet mener at det, i tilfeller hvor det er nødvendig for å ivareta tryggheten for samfunnet eller bestemte personer, blant annet fornærmede i trussel-, volds- eller seksuallovbruddsaker, bør åpnes for en bedre kontrollmulighet. Samtidig er det avgjørende at både illeggelse av, kontroll med, og oppfølging av vilkårene, er i tråd med formålet med ungdomsstraffen, og at systemet er oversiktlig for aktørene under straffegjennomføringen.

4.3.3.3 Ungdomsstraff i kombinasjon med rettighetstap

Departementet foreslår at domstolen gis hjemmel til å idømme ungdomsstraff i kombinasjon med rettighetstap etter straffeloven kapittel 10. Hjemmelen foreslås inntatt som ny bokstav e i straffeloven § 59 og i ny § 52 d i kapittelet om ungdomsstraff.

Forslaget innebærer at kontaktforbud etter straffeloven § 57, om nødvendig med elektronisk kontroll, kan ilegges sammen med ungdomsstraff, etter beslutning fra domstolen. I motsetning til selve kontaktforbudet, kan ikke vilkåret om elektronisk kontroll være tidsubestemt, og det kan prøves hver sjette måned, jf. straffeloven § 58 andre og tredje ledd. Retten kan etter begjæring fra påtalemyndigheten endre innholdet i kontaktforbudet av hensyn til den eller de som skal beskyttes, jf. straffeloven § 58 femte ledd.

Tap av rett til å ha stilling, utføre en virksomhet eller en aktivitet etter straffeloven § 56, vil sjelden være relevant for personer under 18 år. Departementet finner imidlertid ikke tilstrekkelige grunner for å velge en snevrere løsning for rettighetstap enn det som er gjort for kombinasjoner med andre straffarter.

Under høringen høsten 2020 ble det foreslått at ungdomsstraff skulle kunne kombineres med ubetinget fengselsstraff på inntil 6 måneder når særlige grunner tilsier det, jf. straffeloven § 32 første ledd bokstav d. Kombinasjonshjemmelen ble foreslått inntatt i straffeloven § 52 a nytt tredje ledd. Dette forslaget behandles ikke på nytt her, men vil kunne påvirke den endelige utformingen av forslaget til ny bestemmelse i straffeloven § 52 d.

Ungdomsstraff forutsetter gjenoppretting, motivasjon, frivillighet og tillit. En hovedinnvending mot å åpne for å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap, er forskjellen i formålene med de ulike reaksjonene.

Rettighetstap, og særlig kontaktforbud etter straffeloven § 57, ilegges for å beskytte andre personer mot domfelte, mens ungdomsstraffen har oppfølging av ungdommen som hovedinnhold. Det kan derfor anføres at det å kombinere ungdomsstraff med en kontrollpreget reaksjon, vil kunne virke negativt på ungdommen og svekke muligheten for videre nødvendig oppfølging. Dette er formål som kan virke vanskelig å forene.

Det følger av Ot.prp.nr. 25 (2008–2009) om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (kontaktforbud med elektronisk kontroll, endring av saksbehandlingsreglene for besøksforbud mv.) punkt 3.7.4 side 23 at:

«Kontaktforbud ilegges normalt sammen med, og ikke som et alternativ til, fengselsstraff. Formålet er å beskytte fornærmede mot uønsket oppmerksomhet fra domfelte. Kontaktforbud har således mer preg av et tiltak som skal beskytte fornærmede og har i mindre grad et pønalt formål. Det samme vil gjelde for kontaktforbud med elektronisk kontroll».

Kombinasjon av rettighetstap og samfunnsstraff er et eksempel på at direkte beskyttelse av fornærmede ikke er uforenlig med en straff som har til hensikt å verne og følge opp domfelte. Et vilkår for samfunnsstraff er at domfelte deltar frivillig. Videre fremgår det av straffegjennomføringsloven § 53 andre ledd andre punktum flg.:

«Kriminalomsorgen skal legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster. Kriminalomsorgen skal også legge vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å gjennomføre straffen i samsvar med bestemmelsene gitt i og i medhold av denne loven».

Departementets forslag om å erstatte det formelle samtykkekravet til ungdomsstraff med en egnethetsvurdering, endrer ikke at ungdommens innstilling og motivasjon fortsatt er vesentlig for om ungdomsstraffen lar seg gjennomføre. Departementet ser ikke at dette stiller seg særlig annerledes for en kombinasjon av ungdomsstraff og rettighetstap. En slik kombinasjon vil eksempelvis kunne føre til at iverksettelse av et kontaktforbud med elektronisk kontroll fra domsavsigelse og før oppstart av ungdomsstraff, vil være tilstrekkelig for at ungdom som har et oppfølgingsbehov, kan gjennomføre ungdomsstraff, og ikke blir henvist til ubetinget fengsel utelukkende på grunn av et økt kontrollbehov.

Gjenopprettende prosess er et av kjerneelementene i ungdomsstraffen. Dersom ungdommen forbys å ta kontakt med fornærmede, vil det kunne være vanskelig å gjennomføre et gjenopprettende møte.

Etter straffeloven § 57 fjerde ledd kan domstolen begrense kontaktforbudet på nærmere angitte vilkår. Det følger av Ot.prp.nr.90 (2003–2004) punkt 30.1 side 456 at:

«Normalt vil det ikke være grunn til å fastsette et begrenset kontaktforbud. I unntakstilfeller kan det imidlertid være behov for å begrense et forbud på nærmere angitte vilkår. Dette vil for eksempel kunne gjelde i saker hvor lovbryteren har samværsrett til felles barn med den forbudet er ment å beskytte. Behovet for å begrense kontaktforbudet må alltid veies mot faren for at begrensningen kan utsette den som forbudet skal beskytte, for ytterligere press, jf. Ot.prp.nr.109 (2001–2002) side 45».

Under høringen 2020 foreslo departementet at møtet mellom ungdommen og fornærmede ikke skal være obligatorisk, men at konfliktrådet skal tilrettelegge for gjenopprettende prosess. Departementet presiserte i høringsnotatet punkt 6.2.2.1 at:

«Møtet skal imidlertid gjennomføres såfremt fornærmede samtykker og konfliktrådet vurderer at begge parter er klare for dette. Det skal også jobbes målrettet mot å gjøre partene klare for et slikt møte. Møtet skal imidlertid ikke uten videre gjennomføres i alle saker, og det må foretas en individuell vurdering i hver enkelt sak».

Sett i sammenheng med dette forslaget, kan det ikke utelukkes enkelte tilfeller der partene i løpet av gjennomføringsperioden likevel vil kunne ønske å møtes i et tilrettelagt møte i konfliktrådet, og dette vurderes som forsvarlig. Domstolen bør derfor vurdere hvorvidt kontaktforbudet skal begrenses. Departementet understreker at forslaget uansett ikke vil være til hinder for at gjenopprettende prosess benyttes på andre måter under straffegjennomføringen.

Kjernen i vilkårene i et kontaktforbud som eventuelt skal kontrolleres med elektronisk kontroll, har flere likheter med vilkårene som etter dagens regler kan fastsettes i ungdomsplanen, jf. konfliktrådsloven § 25, eller ved brudd på vilkår, jf. konfliktrådsloven § 31, men det finnes også noen forskjeller.

I konfliktrådsloven er oppholdsvilkåret knyttet til å overholde bestemmelser om oppholdssted, mens det i straffeloven er forbudt å oppholde seg på bestemte steder. Vilårene i ungdomsplanen kan dermed gå lenger, ved at de både kan forby og påby opphold. Samtidig inneholder begge vilkårsformene et kontaktforbud ovenfor bestemte personer, men straffelovens vilkårsbeskrivelse går noe lenger, da den forbyr både direkte kontakt, men også forfølging som ikke nødvendigvis fører til kontakt.

Vilkårene vil her kunne overlappe og supplere hverandre, noe som kan gi økt fleksibilitet, men også uklare grenselinjer i praksis, eksempelvis om det er konfliktrådet eller politiet som har ansvar for oppfølgingen. Den elektroniske kontrollen er begrenset til uteblitte signaler fra kontrollutstyret, eller dersom domfelte er inne på forbudte områder, eller nær personer som det ikke er lov å oppsøke. Dette kan redusere nytten av kontrollen.

Domstolen skal vurdere om det er aktuelt med ungdomsstraff i det enkelte tilfellet. Det følger av straffeloven § 29 andre ledd at ved kombinasjon av ulike straffer eller strafferettslig reaksjoner, skal «den samlede reaksjonen stå i et rimelig forhold til lovbruddet». I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.5.2 på side 48 utdyper departementet:

«De strafferettslige reaksjonene vil gjerne forfølge de samme formålene. Det er da nærliggende å tilpasse reaksjonene slik at den samlede reaksjonen ikke blir for streng. Men også der reaksjonene dekker ulike formål, kan det være grunn til å samordne reaksjonene. Rettspraksis gir en rekke eksempler på at Høyesterett har gitt uttrykk for at totalreaksjonen ikke må bli for streng eller at de ulike reaksjonene må ses i sammenheng. Dette gjelder for eksempel ved inndragning og bot, inndragning og fengsel og rettighetstap og fengsel».

Også andre hensyn kan gjøre seg gjeldende, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12 på side 268:

«Bestemmelsen er ikke uttømmende (skal ikke tolkes antitetisk). Det kan tenkes at også andre ilagte reaksjoner enn de strafferettslige kan få betydning for utmålingen av straffen. Også andre hensyn kan virke inn i vurderingen av hva som er en rimelig totalreaksjon, for eksempel omfattende omsorgsplikter og rehabilitering».

Dersom vilkårene kan ivaretas gjennom oppfølging i ungdomsplanen, må domstolen vurdere hvorvidt det vil være nødvendig og forholdsmessig (stå i rimelig forhold til lovbruddet) å idømme rettighetstap etter straffeloven kapittel 10. Det kan særlig være aktuelt å idømme ungdomsstraff i kombinasjon med

kontaktforbud etter straffeloven § 57 dersom det foreligger et behov for elektronisk kontroll.

Et oppholdsforbud etter straffeloven § 57 kan også gjelde domfeltes eget hjem for en periode på maksimalt ett år, jf. straffeloven § 58 andre ledd, jf. § 57 tredje ledd. Forutsetningen er at domfelte har begått straffbare handlinger mot personer som bor i domfeltes hjem. Formålet med reglene om kontaktforbud (omvendt voldsalarm) er blant annet å beskytte fornærmede og andre pårørende mot vold i nære relasjoner. I slike tilfeller må retten vurdere om kontaktforbudet og ungdomsstraffen kan kombineres.

En annen konsekvens av kombinasjonen er at de to formene for straff vil iverksettes til ulik tid. Rettighetstapet vil ofte kunne igangsettes ved tidspunkt for rettskraftig dom, noe som ofte er raskere enn oppstart for gjennomføring av ungdomsstraffen. Vilklårene i kontaktforbudet blir dermed ilagt før det er endelig avklart hvilket konkret innhold og oppfølging en ungdomsplan skal inneholde. Selv om rettighetstapet ikke vil utgjøre en del av ungdomsstraffen, må man ved utformingen av ungdomsplanen påse at tiltakene i planen ikke kommer i konflikt med rettighetstapet. Dette vil også gjelde ved eventuelle etterfølgende endringer av rettighetstapet. For å skape god koordinering mellom de to ulike straffartene, er det derfor viktig med løpende og tett samarbeid mellom påtalemyndigheten og konfliktrådet i kombinasjonstilfellene.

Domstolskontroll med illeggelse av kontaktforbud med elektronisk kontroll vil kunne gi tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for den domfelte, og det vil være et tydelig skille både i tid, hvem som har ansvar og hvem som følger opp kontaktforbudet og vilkår under gjennomføring av ungdomsstraff.

Som ved øvrige kontaktforbud er det naturlig at politiet har ansvar for den tekniske løsningen, iverksetting og gjennomføring av kontaktforbud med elektronisk kontroll også i kombinasjon med ungdomsstraff. Kriminalomsorgen bistår politiet med drift av den elektroniske kontrollen (omvendt voldsalarm). Det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale 16. desember 2014 mellom politiet og kriminalomsorgen som regulerer ansvars- og arbeidsdelingen rundt ordningen. Kriminalomsorgen bistår politiet med å foreta på- og avlenking, håndtere tekniske hendelser og å avdekke, håndtere og rapportere tekniske feilsituasjoner. Departementet foreslår at kriminalomsorgens rolle som bistandsyter til politiet skal gjelde tilsvarende for kombinasjon med ungdomsstraff, og samarbeidsavtalen må oppdateres for å gjenspeile dette.

4.3.3.4 Elektronisk kontroll ved brudd på vilkår for ungdomsstraff

Departementet foreslo under høringen høsten 2020 å tilføye i straffeloven § 52 c første ledd at retten, etter begjæring, ved dom kan bestemme at hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes eller omgjøres til samfunnsstraff eller delvis betinget fengsel.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på et forslag om også å gi domstolen hjemmel til å ilegge vilkår som nevnt i konfliktrådsloven § 31 andre ledd bokstav a, om å overholde bestemmelser om oppholdssted, og bokstav b, om å unnlate å ha kontakt med bestemte personer, kombinert med elektronisk kontroll. Endringen foreslås inntatt i straffeloven § 52 c nytt fjerde ledd og femte ledd. Videre vil endringen gjenspeiles i konfliktrådsloven § 31 tredje ledd.

Under høringen høsten 2020 ble det foreslått flere endringer i straffeloven § 52 c og konfliktrådsloven § 31. Disse forslagene omtales, men behandles ikke på nytt her. Forslagene vil imidlertid kunne påvirke den endelige utformingen av bestemmelsene innenfor rammene av det som samlet sett er hørt.

Konfliktrådsloven gir ungdomskordinator flere virkemidler ved vilkårsbrudd. I ytterste konsekvens kan ungdomskordinator beslutte å avbryte straffegjennomføringen og overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå.

Departementet ser at forslaget er en skjerping av vilkårene, og fremstår som en skjerping av straffen. Samtidig er innskjerpingen forårsaket av ungdommens brudd på vilkår under straffegjennomføringen. Alternativet for ungdommen er at ungdomsstraffen avbrytes og ungdommen må sone i fengsel, eller at straffen, såfremt departementet går videre med forslaget i høringen høsten 2020, kan bli omgjort til samfunnsstraff eller betinget fengsel.

Til tross for at ungdommen har brutt vilkår under straffegjennomføringen, kan det være til ungdommens beste å fortsette gjennomføringen av ungdomsstraffen. Oppfølgingsbehovet kan fremdeles være til stede, og igangsatt og planlagt oppfølging vil fortsatt kunne gjøre at hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler imot en reaksjon i frihet. Samtidig ser departementet at det i enkelte situasjoner hvor ungdommen har brutt vilkår om oppholds- og kontaktforbud i ungdomsplanen, kan foreligge et økt behov for kontroll med ungdommen, både av hensyn til ungdommen selv, og av hensyn til andre som da kan få tilstrekkelig beskyttelse gjennom økt kontroll med overholdelsen av vilkår om oppholdssted og kontaktforbud.

For å ivareta hensynet til den domfelte ungdommen, og for å hindre at ungdommen må sone i fengsel på grunn av et økt kontrollbehov, mener departementet at det er nødvendig med mer fleksibilitet også i bruddsituasjonene. Fleksibiliteten må likevel sammenholdes med forutberegnelighet og rettssikkerhet for partene. Ungdommen må få anledning til å uttale seg, og retten må ta behørig hensyn til domfeltes synspunkter i sin vurdering. Domfelte vil, i likhet med ved omgjøring, ha rett til forsvarer. Med forslaget vil domstolen kunne øke kontrolltiltakene uten å måtte idømme øvrige frihetsinnskrenkninger. Ungdomsstraff kan idømmes for lovbrudd av ulik art og alvorlighetsgrad, og dette gjør seg i enda større grad gjeldende ved forslaget omtalt i kapittel 2. Domstolen må vurdere om fastsetting av vilkår om oppholds- og kontaktforbud kombinert

med elektronisk kontroll er forholdsmessig ut fra lovbruddets art, omstendighetene ved ungdommens vilkårsbrudd og om forutsetningene ellers ligger til rette for gjennomføring av videre ungdomsstraff.

Siden kriminalomsorgen har ansvar for bruddsaker som skyldes vilkårsbrudd, og også har ansvar for øvrig straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er det etter departementets vurdering naturlig at kriminalomsorgen iverksetter og følger opp den elektroniske kontrollen. Domstolen må definere tydelig hvem ungdommen skal unngå kontakt med, og hvilke områder som er omfattet av vilkår om oppholdssted. Restriksjonene må ikke være så omfattende at det i praksis er snakk om frihetsberøvelse. Domstolsfastsatte oppholds- og kontaktforbud vil erstatte vilkår i ungdomsplanen som omhandler samme personer eller oppholdssteder. Det er kun de domstolsfastsatte vilkårene som kan kontrolleres med elektroniske hjelpemidler. Det foreslås at den elektroniske kontrollen skal skje ved bruk av fotlenke eller lignende utstyr med en kombinasjon av radiofrekvens (RF-teknologi) og sporingsteknologi med situasjonsbestemt sporing (GPS). Situasjonsbestemt sporing innebærer som nevnt i punkt 4.2.5.3.1 at man kan se ungdommens geografiske posisjon i bestemte situasjoner, som for eksempel når vedkommende har brutt vilkårene om oppholdssted. Den elektroniske kontrollen er begrenset til de aktiviteter, områder og personer domstolen har definert.

4.3.3.5 Menneskerettslige vurderinger av forslagene

Vern mot ulovlig og vilkårlig frihetsberøvelse er gitt i EMK artikkel 5 og FNs barnekonvensjon artikkel 37.

Da det ble innført elektronisk kontroll med kontaktforbudet i den da gjeldende straffelov § 33, ble følgende vurdering gitt i Ot.prp. nr. 25 (2008–2009) punkt 3.5.4 på side 17 flg.:

«Hvorvidt det også kan sies å innebære frihetsberøvelse, jf. EMK artikkel 5, beror på de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, blant annet hvor omfattende kontaktforbudet er, og om det forbyr opphold i områder som også domfelte i utgangspunktet har et legitimt behov for å bevege seg innenfor.

Et kontaktforbud med elektronisk kontroll vil i noen grad begrense domfeltes bevegelsesfrihet utover det som allerede følger av kontaktforbudet. Et forslag om at elektronisk kontroll skal kunne ilegges som del av straffutmålingen i forbindelse med domfellelse av en kompetent domstol, vil etter departementets vurdering uansett ikke komme i konflikt med EMK, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav a».

Denne vurderingen er også relevant når rettighetstapet skal kombineres med ungdomsstraff. Samme vurdering vil også kunne gjøre seg gjeldende ved domstolsfastsatte vilkår om elektronisk kontroll.

Som nevnt i punkt 3.2.2.1, følger det av FNs barnekonvensjon artikkel 16 og EMK artikkel 8 at ingen barn vilkårlig eller ulovlig skal utsettes for innblanding i sitt

privatliv, sin familie eller sitt hjem. Det samme gjelder inngrep i bevegelsesfriheten etter artikkel 2 i EMKs 4. tilleggsprotokoll. Sistnevnte bestemmelse gjelder for inngrep i bevegelsesfriheten, men innsamling og lagring av personopplysninger som følge av oppholds- og kontaktforbud kan berøre rettigheter etter EMK artikkel 8. Uavhengig av hvilken artikkel det er snakk om, må inngrepet ha tilstrekkelig presis hjemmel, oppfylle et legitimt formål og være nødvendig og forholdsmessig, jf. EMKs 4. tilleggsprotokoll artikkel 2 nr. 3 og EMK artikkel 8 nr. 2.

Relevante formål er blant annet forebygging av uorden og kriminalitet og å beskytte andres rettigheter og friheter. Bruk av sporingsteknologi for å kontrollere overholdelse av vilkårene i begge forslagene, innebærer overvåking av domfeltes geografiske posisjon og bevegelse, samt behandling av disse personopplysningene.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 6. september 2021 høringsnotat om elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud mv. på høring. Inngrep i bevegelsesfriheten er vurdert i notatets punkt 5.3.2 side 25 flg. Fra vurderingen hitsettes:

«For det første må inngrepet være foreskrevet ved lov. Kravet om forutsigbarhet og anledning til å forutberegne sin rettstilstand, har vært sentralt i EMDs praksis, jf. Halleskov og Holst, De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud, 2019, side 30–31. Et tiltak er lovlig dersom det bygger på en forutberegnelig rettsregel, og en rettsregel er forutberegnelig dersom den sikrer borgerens mulighet til å forutse konsekvensen av gitte handlinger og beskytter borgeren mot vilkårlige avgjørelser. Presisjonsnivået som kreves avhenger av innholdet i regelen, hvilket rettsområde og hvilke personer regelen gjelder for.

[...]

For det andre er må inngrepet være i tråd med et av formålene som er nevnt i EMK TP4-2 nr. 3. Et formål om å beskytte andres rettigheter og friheter er legitimt etter nr. 3.

For det tredje må inngrepet være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Det innebærer etter EMDs praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd.

[...]

EMD har akseptert inngrep i bevegelsesfriheten i preventivt øyemed, jf. Halleskov og Holst, De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud, 2019, side 28.

EMD har ikke tatt stilling til en sak som gjelder kontakt- eller besøksforbud med eller uten elektronisk kontroll. I Halleskov og Holsts rapport om De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud gis det på side 45 følgende oversikt over momenter som vil være relevante i forholdsmessighetsvurderingen:

«• Karakteren og vægten af de(t) lovlige hensyn. Det må antages, at hensynet til den tidligere partners rettigheder og friheder i form af beskyttelse mod chikane eller

kriminell adfærd i nære relationer vejer tungt. Denne antagelse bygger på, at konventionsstaterne i tillæg til den almindelige ret til at sikre ro og orden i en retsstat har en positiv forpligtelse (efter EMRK art. 8) til at beskytte individer mod sådan en adfærd, hvilket understøttes af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet (Istanbulkonventionen).

- Risikoens karakter og styrke. Kontakt- eller opholdsforbud kan ikke pålægges automatisk af generalpræventive eller generelle ordensmæssige grunde. Indgrebet skal være nødvendiggjort af en konkret, underbygget risiko for, at personen vil udøve chikane eller kriminell adfærd. Hvis vedkommende tidligere er dømt for kriminalitet mod den person, der søges beskyttet, skal tidspunktet for kriminaliteten, arten heraf og den idømte straf tillægges betydning.

- Den tidsmæssige udstrækning af et kontakt- eller opholdsforbud. Længerevarende indgreb i bevægelsesfriheden er mere intensive end korterevarende bevægelsesrestriktioner og stiller derfor større krav til vægten af det lovlige hensyn. [...]

- Den fortsatte aktualitet af risikoen. Kontakt- eller opholdsforbud er begrundet i personlige forhold, der kan forandres over tid. Hvis en eller begge foranstaltninger pålægges i en længere periode, skal der derfor med udgangspunkt i de personlige forhold foretages regelmæssige vurderinger af, om den konkrete risiko, der i første omgang begrundede foranstaltningerne, fortsat er aktuel og dermed fortsat nødvendiggør foranstaltningerne. Denne vurdering skal kunne indbringes for domstolene. [...]

- Den geografiske udstrækning af et opholdsforbud, herunder om der er mulighed for at søge om – og få bevilliget – konkret begrundet dispensation. Jo større areal et opholdsforbud dækker, jo mere intensivt et indgreb i bevægelsesfriheden vil der være tale om. [...]

- Om der er givet forudgående advarsler om, at pålæg af kontakt- eller opholdsforbud eller brug af elektronisk kontrol vil være konsekvensen af en bestemt adfærd (f.eks. hyppige uønskede personlige eller telefoniske henvendelser til tidligere partner eller overtrædelse af kontaktforbud).

- Den familie- eller privatlivsmæssige tilknytning til det område, der er dækket af et opholdsforbud, eller den person, som ikke må kontaktes. Der vil bl.a. skulle lægges vægt på, om et opholdsforbud dækker et område, hvor den pågældende bor, arbejder, har faste fritidsaktiviteter eller andre privatlivsorienterede aktiviteter. Såfremt der er mindreårige børn involveret, følger det af fast retspraksis på tværs af retsområder, at hensynet til barnets tarv altid skal tillægges 'afgørende' betydning. I sager vedrørende begrænsninger i kontakt mellem forældre og mindre-årige børn skal dette hensyn 'komme før alle andre hensyn'. [...]

- Den samlede intensitet af de begrænsninger i bevægelsesfriheden, som der pålægges, herunder om disse tillige udgør indgreb i andre konventionsbeskyttede rettigheder. [...]]».

Behandlingen av personopplysninger representerer et inngrep i domfeltes rett til privatliv. Vilåårene i artikkel 8 andre ledd må oppfylles for å kunne rettferdiggjøre eventuelle inngrep. Formålet med den elektroniske kontrollen og behandlingen av opplysninger om domfeltes geografiske posisjon og bevegelse, vil være å kontrollere at domfelte ikke bryter vilkår eller kontaktforbud. Etter departementets vurdering vil kontrollen falle inn under formålene «for å forebygge uorden eller kriminalitet» og «for å beskytte andres rettigheter og friheter» etter EMK artikkel 8 andre ledd.

Vilkåret om at inngrep i rettighetene må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer et krav om forholdsmessighet mellom det målet som søkes ivarettatt og de midlene som brukes for å oppnå dette.

I forholdsmessighetsvurderingen må hensynet til berørte personers trygghet og til å avverge kriminalitet, vurderes opp mot domfeltes rett til vern mot myndighetenes overvåking og innsamling og lagring av vedkommendes personopplysninger, blant annet soningsdata. Som nevnt i punkt 4.3.3.3 og 4.3.3.4, må domstolen i hvert enkelt tilfelle vurdere om vilkår med elektronisk kontroll er forholdsmessig. En ordning med elektronisk kontroll bør også inneholde tilstrekkelige garantier som sikrer at ordningen ikke går lenger enn påkrevet, og at opplysninger oppbevares på en betryggende måte. Det vil være relevant hvor lenge opplysningene lagres, hvem som har tilgang til dem, og om det foreligger tilstrekkelige prosessuelle regler for å forhindre misbruk. Departementet viser til vurderingene som er gitt i Prop. 132 L (2018–2019) punkt 6.6 om kontroll ved bruk av digital teknologi, hvor blant annet de teknologiske, menneskerettslige og personvernmessige sidene av tiltaket er omtalt. Departementet legger til grunn at bruk av elektronisk fotlenke og digital kontroll, både i kombinasjon med og som ledd i straffegjennomføring i form av ungdomsstraff, vil ha hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og i konkrete tilfeller være forholdsmessig.

Når det gjelder forholdet til FNs barnekonvensjons krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, er departementets vurdering at reglene med dette forslaget både kan bidra til at færre ungdommer fengsles, og at fornærmede og andre berørte, også mindreårige, kan få tilstrekkelig beskyttelse mot ungdommer som soner straff i frihet. Retten må gjøre en konkret vurdering av hva som er til berørte barns beste og veie dette opp mot andre legitime hensyn.

5 Øvrige endringer i konfliktrådsloven

5.1 Mindreåriges rett til å utøve sine rettigheter ved konfliktrådsbehandling

5.1.1 Mindreårige fornærmedes rett til å utøve sine rettigheter i straffesaker

5.1.1.1 Gjeldende rett

Myndighetsalderen i Norge er 18 år, jf. vergemålsloven § 2 tredje ledd. Den som ikke har fylt 18 år, er mindreårig, jf. vergemålsloven § 8. En mindreårig kan som utgangspunkt ikke selv foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med enkelte unntak. Frem til myndighetsdagen vil det som regel være vergen som opptrer på vegne av den mindreårige. Verge vil normalt være den eller de som har foreldreansvaret for den mindreårige etter reglene i barnelova, og som er myndig, jf. vergemålsloven § 16.

Det følger av straffeprosessloven § 93 g andre ledd at en mindreårig som har fylt 15 år, på ethvert tidspunkt i saken selv kan utøve rettighetene som fornærmet eller etterlatt, med mindre den mindreårige er i en tilstand som beskrevet i vergemålsloven § 20.

Det er ingen henvisninger til straffeprosessloven § 93 g i konfliktrådsloven. Konfliktrådet håndterer saker for alle aldersgrupper, men har mange saker der partene er under 18 år. I slike saker oppstiller konfliktrådsloven krav om samtykke fra, og rettigheter for, både siktede eller domfelte og fornærmedes verger.

Overføring av en sak til meklings eller oppfølging i konfliktråd, forutsetter at siktede, fornærmede og eventuelle verger samtykker, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd, straffeloven § 37 første ledd bokstav i og konfliktrådsloven § 11. Videre følger det av påtaleinstruksen § 18 A-2 første ledd andre punktum at dersom siktede eller skadelidte er under 18 år, skal også samtykke fra vergen innhentes. Når saken behandles hos konfliktrådet, skal det settes opp en avtale som må godkjennes av begge parter og deres eventuelle verger, jf. konfliktrådsloven § 17 første ledd.

For ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kreves det ikke samtykke fra fornærmede for å ilegge reaksjonen, men fornærmede kan samtykke til å delta i et eller flere gjenopprettende møter med gjerningspersonen (ungdomsstormøte). Dersom fornærmede er under 18 år, har også fornærmedes verger rett til å være til stede, jf. konfliktrådsloven § 24 tredje ledd.

5.1.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Sekretariatet for konfliktrådene har spilt inn at reglene om partsrettigheter må være de samme for fornærmede i medhold av straffeprosessloven og

konfliktrådsloven. Dette ble også påpekt av Oslo politidistrikt under høringen 2020.

I 2008 fikk straffeprosessloven et eget kapittel 8 a som omhandler fornærmede og etterlattes rolle i straffesaker. Straffeprosessloven § 93 g ble tilføyd ved lov 5. april 2013 nr. 12, ved ikraftsettingen av vergemålsloven. Straffeprosessloven § 93 g andre ledd gir fornærmede og etterlatte som har fylt 15 år, rett til selv å utøve sine rettigheter som fornærmet på ethvert tidspunkt i saken.

Det følger av Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) punkt 11.5 side 163 flg. at:

«Departementet foreslår at vergen som en hovedregel skal representere den som er under 18 år, jf. forslaget til endringer i straffeprosessloven § 93 g i lovforslaget § 102 nr. 5. Men en fornærmet eller etterlatt i alderen fra 15 til 18 år skal kunne utøve rettighetene selv, dersom de ønsker det. Velger en mindreårig fornærmet eller etterlatt å selv utøve sine straffeprosessuelle rettigheter, kan ikke vergen samtidig utøve de samme rettighetene.

Departementet har kommet til at den mindreåriges rett til å representere seg selv bør gjelde fra 15 år og ikke fra 16 år, slik det er argumentert for i Ot.prp. nr.11 (2007–2008), jf. foran. Dette vil være mer i tråd med det øvrige regelverket som tillegger mindreårige rettigheter og plikter. Det vises blant annet til at den kriminelle lavalderen er 15 år, jf. straffeloven § 46. Også på det sivilrettslige området gis den mindreårige gjennomgående økt selvstendig kompetanse fra vedkommende er 15 år.

Den mindreårige skal etter forslaget likevel kunne overlate utøvelsen av rettighetene som fornærmet eller etterlatt til vergen, dersom den mindreårige ønsker det. Lovforslaget skal forstås slik at den mindreårige ikke trenger å treffe noen endelig beslutning om dette. Dette følger av forslaget til straffeprosessloven § 93 g annet ledd».

Sekretariatet for konfliktrådene har påpekt at fornærmedes rett til selv å utøve sine rettigheter på «ethvert tidspunkt i saken», etter sekretariatets vurdering også bør gjelde i den videre behandlingen av saken hos konfliktrådet. Det er vist til at de samme hensynene gjør seg gjeldende her som ellers i straffesakskjeden. Departementet støtter dette.

På denne bakgrunn foreslås det å innta en henvisning til at straffeprosessloven § 93 g andre ledd gjelder tilsvarende i konfliktrådsloven § 11 tredje ledd, § 17 første ledd og § 24 tredje ledd, som alle omhandler fornærmedes rettigheter. Videre foreslås det å presisere i påtaleinstruksen § 18 A-2 første ledd at for skadelidte over 15 år, gjelder straffeprosessloven § 93 g andre ledd tilsvarende.

Under høringen høsten 2020 ble det foreslått flere endringer i konfliktrådsloven §§ 11, 17 og 24. Disse forslagene gjelder andre forhold og kommenteres derfor ikke nærmere her. Forslagene vil imidlertid kunne påvirke den endelige utformingen av bestemmelsen innenfor rammene av det som samlet sett er hørt.

5.1.2 Mindreåriges rett til å utøve sine rettigheter i sivile saker

5.1.2.1 Gjeldende rett

I konfliktrådets sivile saker er hovedregelen at dersom en part er under 18 år, må også partens verger samtykke i konfliktrådsbehandling. Vergene skal varsles om konfliktrådsmøtet og har rett til å være til stede i møtet, jf. konfliktrådsloven § 11 andre ledd. Videre skal vergene godkjenne avtalen, jf. konfliktrådsloven § 17 første ledd.

Samtykke til konfliktrådsbehandling, varsel om møte og godkjenning av avtale, kan imidlertid unnlates i den grad den mindreårige kan inngå avtale på egenhånd, og konfliktrådslederen eller mekleren finner det ubetenkelig, jf. konfliktrådsloven § 11 tredje ledd og § 17 første ledd.

5.1.2.2 Departementets vurderinger og forslag

De sivile sakene i konfliktrådet har ulike karakterer, og omfatter alt fra henlagte straffesaker oversendt fra politiet og saker meldt inn til konfliktrådet etter straffegjennomføringsloven § 2, til rent sivile saker bragt inn av partene selv. I de to førstnevnte sakstypene vil det ofte være en fornærmet part, mens det i sistnevnte sakstype kan være to parter som har en konflikt uten at noen kan anses for å være fornærmet.

Ordlyden i konfliktrådsloven § 11 tredje ledd knytter som nevnt vurderingen av hvorvidt samtykke til konfliktrådsbehandling og varsel om møte kan unnlates, opp mot hvorvidt den mindreårige kan inngå avtale på egenhånd, og konfliktrådslederen eller mekleren finner det ubetenkelig.

Det følger av Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 85 at:

«Annet ledd første punktum regulerer samtykkeinnhenting der en part er under 18 år, og slår fast at også vergene må samtykke i slike tilfeller. Bestemmelsen viderefører innholdsmessig gjeldende lovs § 12 første ledd når det gjelder straffesaker og gjeldende forskrift § 8 første ledd annet punktum når det gjelder sivile saker. Kravet om at partene i all hovedsak må være enige om saksforholdet konflikten gjelder og at samtykket skal være reelt og informert gjelder tilsvarende for vergene. Vergene skal varsles om konfliktrådsmøtet og har rett til å være til stede i møtet, jf. annet ledd annet punktum. Dette er innholdsmessig en videreføring av gjeldende lovs § 12 annet ledd første punktum for straffesaker og gjeldende forskrift § 12 tredje ledd første punktum for sivile saker. Vergen skal imidlertid ikke kunne representere den mindreårige i konfliktrådsmøtet, jf. forslag til § 12 første ledd. [...]

Det følger av tredje ledd at samtykke og varsel etter annet ledd kan unnlates i sivile saker i den grad den mindreårige kan inngå avtale på egenhånd, og konfliktrådslederen eller mekleren finner det ubetenkelig. Bestemmelsen viderefører gjeldende forskrift § 8 første ledd tredje punktum. Ved avgjørelsen må det blant annet ses hen til hvilke rettslige disposisjoner mindreårige har rett til å inngå på egenhånd etter vergemålslovens regler».

Sekretariatet for konfliktrådene har påpekt at det er uheldig å knytte unntaksregelen i lovens ordlyd til hvilke rettslige disposisjoner mindreårige har rett til å inngå på egenhånd etter vergemålslovens regler. Det er vist til at konfliktrådets møter også kan lede til forsoningsavtaler, der partene ikke skal yte noe, men for eksempel blir enige om å tilgi hverandre.

FNs barnekonvensjon artikkel 14 nr. 2 pålegger norske myndigheter å «[...] respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling».

På flere områder har barn etter norsk lovgivning rett til selv å ta avgjørelser. Eksempelvis har barn, med noen unntak, kompetanse til å samtykke til helsehjelp fra de er 16 år uten at foreldrene involveres, og i visse tilfeller kan også yngre barn samtykke til helsehjelp, jf. lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 4-3. Etter barnevernloven § 6-3 andre ledd kan et barn opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Videre kan barn ta avgjørelser om utdanning og selv inngå arbeidsavtaler fra de er 15 år, jf. barnelova § 32 og vergemålsloven § 10.

Ifølge Sekretariatet for konfliktrådene bør vurderingstemaet for hvorvidt verger bør delta, ta utgangspunkt i om det er ubetenkelig, ut fra sakens karakter og partenes behov, at en part over 15 år ivaretar sine rettigheter dersom vedkommende ønsker det – også uavhengig av om vedkommende er å regne som «fornærmet» eller ikke. Departementet er enig i dette. Departementet presiserer imidlertid at man ved vurderingen også må se hen til hvorvidt sakstypen vil kreve at vergen godkjenner en eventuell avtale etter konfliktrådsloven § 17 første ledd.

Videre har Sekretariatet for konfliktrådene påpekt at det ikke er nødvendig at kompetansen til å vurdere hvorvidt det er ubetenkelig at verge ikke skal samtykke eller varsles, skal ligge hos konfliktrådslederen. Departementet er enig i at det er tilstrekkelig at denne kompetansen legges til konfliktrådet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre konfliktrådsloven § 11 tredje ledd slik at det fremgår at i sivile saker kan samtykke og varsel etter andre ledd unnlates dersom den mindreårige har fylt 15 år, og konfliktrådet eller mekleren finner det ubetenkelig.

5.2 Innhenting av samtykke til konfliktrådsbehandling

5.2.1 Gjeldende rett

Kravet om samtykke er grunnleggende ved gjenopprettende prosess, og gir uttrykk for et frivillighetsprinsipp, se Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 84 og Ot.prp. nr. 56 (1989–1990) punkt 12 side 53.

I straffesaker fremgår kravet til samtykke av de ulike overføringsgrunnlagene.

For reaksjonene mekling i konfliktrådet og oppfølging i konfliktråd er det en forutsetning for i det hele tatt å legge eller idømme reaksjonene at både fornærmede og siktede eller domfelte samtykker, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav i.

Det følger av straffeprosessloven § 71 a første ledd at:

«Når straffeskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til mekling i konfliktrådet eller til oppfølging i konfliktrådet med varighet på inntil ett år. Overføring forutsetter at saken egner seg for slik behandling, og at det foreligger samtykke fra både fornærmede og siktede og deres eventuelle verger».

Videre følger det av straffeloven § 37 første ledd bokstav i at retten som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse kan pålegge den domfelte å:

«møte til mekling i konfliktrådet og oppfylle eventuelle avtaler som inngås i meklingsmøte, eller gjennomføre oppfølging i konfliktråd med varighet på inntil ett år, forutsatt at saken egner seg for slik behandling og at det foreligger samtykke både fra fornærmede, domfelte og deres eventuelle verger».

Ved ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kreves det i dag kun samtykke fra domfelte eller siktede og domfeltes eller siktedes verger for idømmelse eller illeggelse av reaksjonen, jf. straffeloven § 52 a første ledd bokstav c, straffeprosessloven § 71 a andre ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav j. Både under høringen høsten 2020 og i dette høringsnotatet tas det imidlertid opp om dette samtykkekravet helt eller delvis bør erstattes med en egnethetsvurdering, se punkt 2.5. Uavhengig av sistnevnte forslag, må imidlertid begge parter samtykke for at det skal kunne tilrettelegges for gjenopprettende møter under straffegjennomføringen.

Forutsetningen om at konfliktrådsbehandling krever partenenes samtykke med mindre annet er bestemt, er også nedfelt i konfliktrådsloven § 11 første ledd. Det følger av bestemmelsen at:

«Konfliktrådsbehandling krever partenenes samtykke med mindre annet er fastsatt i eller i medhold av loven her. Samtykket skal være reelt og informert. Partene skal i hovedsak være enige om saksforholdet som konflikten gjelder. I en sak med flere fornærmede eller skadelidte må samtlige samtykke til konfliktrådsbehandling».

Bestemmelsen gjelder både for straffesaker og sivile saker. I § 11 fjerde ledd er det presisert at for gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kreves bare samtykke fra domfelte eller siktede og domfeltes eller siktedes verger.

Etter konfliktrådsforskriften § 4 første ledd følger det at:

«I saker som bringes inn av påtalemyndigheten eller av en offentlig etat, skal samtykke normalt foreligge før saken sendes til konfliktrådet. Konfliktrådslederen eller en mekler kan bistå med å innhente partenes og vergens samtykke».

Av andre ledd fremgår det at:

«Ansvarlig mekler skal så snart som mulig ta kontakt med partene og eventuelt verge for å avtale møtetidspunkt og om nødvendig innhente samtykke, jf. konfliktrådsloven § 11. Partene skal orienteres om hva konfliktrådsbehandlingen innebærer».

Bestemmelsen skiller ikke mellom de ulike sakstypene i konfliktrådet.

5.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Konfliktrådet har i den senere tid jobbet med flere prosjekter om praksis i saker som gjelder reaksjonen mekling i konfliktrådet. Analyser av saksprosessen viser, ifølge Sekretariatet for konfliktrådene, at det varierer hvorvidt samtykke er innhentet før en sak overføres til konfliktrådet.

Ifølge Sekretariatet for konfliktrådene er det ulik forståelse av hvordan lovverket skal tolkes, og om det er et absolutt krav at samtykke skal innhentes før saken overføres til konfliktrådet, noe som manifesterer seg i svært ulik praksis mellom politidistriktene. Ved enkelte konfliktråd blir sakene nærmest utelukkende mottatt med allerede innhentet samtykke. Andre steder er dette mer unntaket enn regelen. Ifølge Sekretariatet for konfliktrådene er det også stor variasjon i sakene som blir overført uten samtykke. I noen saker har verken politi- eller påtalemyndighet nevnt noe om konfliktrådet for partene, og konfliktrådet er de første til å ta kontakt med forespørsel om konfliktrådsbehandling. I andre saker har politiet gitt partene god informasjon, men det kan likevel hende at partene fortsatt ikke er helt sikre på om de ønsker å takke ja til tilbudet.

Sekretariatet for konfliktrådene har påpekt at den ulike praksisen blant annet kan skyldes formuleringen i konfliktrådsforskriften § 4, der det står at samtykke «normalt» skal foreligge før saken sendes til konfliktrådet. Sekretariatet for konfliktrådene har på denne bakgrunn foreslått at bestemmelsen endres. Det er vist til at uklarhetene både fører til fare for dobbeltarbeid og pulverisering av ansvar, og at det er viktig å sikre en mer enhetlig og effektiv praksis samt rettsikkerhet og rettslikhet for brukerne av konfliktrådet.

Departementet finner innledningsvis grunn til å bemerke at det på bakgrunn av ordlyden i straffeloven og straffeprosessloven samt forarbeidene, må legges til grunn at samtykke fra fornærmede og siktede eller domfelte skal foreligge *før* påtalemyndigheten eller domstolen treffer avgjørelse om ileggelse eller idømmelse av reaksjonene mekling i konfliktrådet og oppfølging i konfliktråd. Departementet viser særlig til uttalelsene i Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.2 side 98, jf. punkt 13.8, og punkt 13.4 side 99. Også i forarbeidene til konfliktrådsloven § 11 fremgår det at det er påtalemyndighetens ansvar at vilkårene er til stede, men likevel slik at

påtalemyndigheten kan la seg bistå av konfliktrådet til å innhente samtykke, se Prop. 57 L (2013–2014) punkt 13.1 side 84.

Etter gjeldende rett, må tilsvarende krav gjelde for innhenting av samtykke fra domfelte eller siktede og domfeltes eller siktedes verger i saker som gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 10.6.3 side 117 og punkt 14.1 side 164, samt Prop. 57 L (2013–2014) punkt 10.4.3 side 60 og punkt 13.4 side 100. Se imidlertid departementets forslag i punkt 2.5.

I lys av kartleggingen Sekretariatet for konfliktrådene har foretatt, ser departementet at det kan være hensiktsmessig å endre konfliktrådsforskriften § 4, slik at det ikke er tvilsomt at samtykke til konfliktrådsbehandling skal foreligge før påtalemyndigheten eller domstolen treffer avgjørelse om illeggelse eller idømmelse av reaksjon der samtykke er påkrevd. Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre konfliktrådsforskriften § 4 første og andre ledd.

Konfliktrådsforskriften § 4 skiller ikke mellom de ulike reaksjonene i konfliktrådet. Endringen foreslås derfor å gjelde konfliktrådsbehandling i alle straffesaker, og ikke kun for reaksjonen mekling i konfliktrådet.

Det foreslås å presisere at konfliktrådet kan bistå påtalemyndigheten med å gi partene informasjon om konfliktrådsbehandling *før* påtalemyndigheten eller domstolen treffer avgjørelse om overføring av sak til konfliktrådet. Etter innspill fra Sekretariatet for konfliktrådene foreslås det at kompetansen legges til «konfliktrådet», i stedet for dagens ordning, der kompetansen er lagt til «[k]onfliktrådslederen eller en mekler». Bestemmelsen vil få tilsvarende anvendelse for ungdomsstraff, der det foreslås å erstatte samtykkekravet med en egnethetsvurdering, se punkt 2.5.

Konfliktrådsforskriften § 4 første ledd viser imidlertid også til saker som bringes inn av «en offentlig etat». Konfliktrådets sivile saker kan enten bringes inn til konfliktrådet av partene selv eller av offentlige myndigheter. Sakene kan være av svært ulik karakter, og spenner fra henlagte straffesaker oversendt fra politiet og saker meldt inn til konfliktrådet etter straffegjennomføringsloven § 2, til rent sivile saker der partene selv har tatt kontakt med konfliktrådet. Felles for disse sakene er at det, i motsetning til straffesakene, ikke er et lovfestet krav om samtykke som vilkår for overføring. Det foreslås å endre begrepsbruken fra «etat» til «organ», og å presisere at konfliktrådet kan bistå et offentlig organ med å gi partene informasjon om konfliktrådsbehandling. Det offentlige organet må imidlertid påse at ikke taushetsplikt eller begrensninger for deling av personopplysninger er til hinder for å kontakte eller oversende saken til konfliktrådet.

Når saken er overført til konfliktrådet, vil konfliktrådet i sivile saker – i motsetning til i straffesaker, der slikt samtykke skal foreligge før saken overføres – måtte undersøke om partene er villige til å gjennomføre konfliktrådsbehandling, jf. konfliktrådsloven § 11. Det foreslås å presisere i forskriftens andre ledd at i

sivile saker skal konfliktrådet påse at samtykke er innhentet og om nødvendig innhente dette, jf. konfliktrådsloven § 11. Det foreslås at plikten legges til «konfliktrådet» og ikke ansvarlig mekler. Det samme gjelder plikten til å ta kontakt med partene og eventuelle verger for å avtale møtetidspunkt.

Departementet understreker at selv om partene har samtykket til å delta i gjenopprettende prosess, kan de likevel på ethvert tidspunkt takke nei til å møte eller til å inngå avtale.

5.3 Brudd i behandling av mekling i straffesaker – konsekvenser av at fornærmede trekker samtykket

5.3.1 Gjeldende rett

Det er, som også nevnt i punkt 5.2, en forutsetning for ileggelse eller idømmelse av reaksjonen mekling i konfliktrådet at både fornærmede og siktede eller domfelte samtykker, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav i.

Brudd reguleres i konfliktrådsloven § 21.

Dersom påtalemyndigheten har overført en sak til mekling i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd, og møtet ikke gjennomføres eller avtale ikke kommer i stand, skal konfliktrådet straks oversende saken til påtalemyndigheten. Dersom siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles. Påtalemyndigheten kan åpne strafforfølgning på nytt dersom møtet ikke gjennomføres «grunnet siktede», avtale ikke kommer i stand eller den siktede bryter avtalen vesentlig, jf. konfliktrådsloven § 21 første ledd.

Videre følger det av konfliktrådsloven § 21 andre ledd at i saker der mekling i konfliktrådet er satt som vilkår for betinget dom i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav i, og møtet ikke gjennomføres «grunnet siktede», skal konfliktrådet straks oversende saken til påtalemyndigheten. Dersom siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles. Påtalemyndigheten avgjør om saken skal bringes inn for retten for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen, jf. straffeloven § 39.

Etter påtaleinstruksen § 18 A-3 første ledd fortsetter påtalemyndigheten behandling av saken dersom konfliktrådet gir «melding om at mekling ikke er kommet i stand eller avtale ikke er inngått». Bestemmelsen skiller ikke mellom årsakene til at mekling ikke er kommet i stand.

5.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Sekretariatet for konfliktrådene har påpekt at vilkårene om at møtet ikke gjennomføres «grunnet siktede» i konfliktrådsloven § 21, begrenser

påtalemyndighetens mulighet til å ilegge siktede en annen reaksjon dersom fornærmede ikke møter.

For fornærmede kan det være en prosess å takke ja til konfliktrådsbehandling, og det er ikke uvanlig at fornærmede av ulike årsaker i løpet av prosessen trekker samtykket til å møte siktede. Sekretariatet for konfliktrådene har vist til at det er uheldig med bestemmelser som gjør at et forsøk på å løse en sak i konfliktrådet, setter skranker for den videre saksgangen. Det er påpekt at det kan oppleves vanskelig for fornærmede at muligheten for videre straffeforfølgning av siktede er sperret, fordi fornærmede likevel ikke ønsket å gjennomføre et meklingsmøte.

Frivillighet er et grunnleggende prinsipp for gjenopprettende prosess. Dette er også nedfelt i Europarådets anbefaling om gjenopprettende prosess 3. oktober 2018, se blant annet «Recommendation CM/Rec (2018) 8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters» del III. I punkt 16 fremgår det at:

«Restorative justice is voluntary and shall only take place if the parties freely consent, having been fully informed in advance about the nature of the process and its possible outcomes and implications, including what impact, if any, the restorative justice process will have on future criminal proceedings. The parties shall be able to withdraw their consent at any time during the process».

Departementet er enig i at det er viktig å sikre at deltakelse i gjenopprettende prosesser er reelt frivillige.

På den andre siden kan det anføres at det er urimelig at det skal få konsekvenser for siktede, dersom fornærmede likevel ikke ønsker å møte. Det er imidlertid et vilkår for i det hele tatt å kunne ilegge eller idømme reaksjonen meklings i konfliktrådet at fornærmede samtykker. Videre er det etter lovens ordlyd ikke noe vilkår for påtalemyndighetens adgang til fortsatt forfølgning at siktede kan klandres for at siktede og fornærmede ikke kom frem til en avtale. I slike situasjoner oppstiller loven kun krav om at «avtale ikke kommer i stand».

Dersom konfliktrådsmøte eller avtale ikke kommer i stand, skal saken straks og normalt senest innen 3 måneder fra oversendelsen sendes tilbake til påtalemyndigheten, med opplysning om hvorfor møte eller avtale ikke har kommet i stand, jf. konfliktrådsforskriften § 6 første punktum. Påtalemyndigheten må gjøre en helhetlig vurdering når saken mottas i retur. Dersom det fremgår at siktede har gjort det som med rimelighet kan kreves, bør påtalemyndigheten ta hensyn til dette i formildende retning.

Departementet ønsker på denne bakgrunn å høre et forslag der henvisningen til «grunnet siktede» i konfliktrådsloven § 21 første og andre ledd fjernes.

Forslaget tar utgangspunkt i gjeldende rett, slik konfliktrådsloven § 21 lyder etter ikrafttredelsen av lov 17. juni 2022 nr. 58 om endringer i straffeprosessloven og

tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.). Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med forslaget i høringen høsten 2020 om å oppheve konfliktrådsloven § 21 siste ledd.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Innledning

Kriminalitet har, i tillegg til store konsekvenser for den enkelte, også betydelige samfunnsmessige kostnader. En analyse av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet viser at kostnadene for 2019 var på 144 milliarder kroner.³ To av tre kroner er kostnader for ofre for kriminalitet, og bæres i stor grad av andre sektorer enn justissektoren. Den registrerte kriminalitetsstatistikken viser at unge personer i langt større grad blir anmeldt og siktet for lovbrudd enn eldre. Den tilsvarende tendensen finnes igjen i resultatene fra Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020, som kartlegger utsatthet for lovbrudd.⁴ Trygghetsundersøkelsen viser også at unge er overrepresentert blant fornærmede. Dersom vi klarer å forebygge tilbakefall blant barn og unge som begår lovbrudd, vil dette derfor ha store samfunnsmessige gevinster.

Denne høringen må som nevnt ses i sammenheng med høringen høsten 2020. Forslagene vil samlet sett kunne bidra til raskere reaksjon og bedre kvalitet i straffegjennomføringen for unge lovbrøyttere med et oppfølgingsbehov.

6.2 Forenkling av det strafferettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Forslaget om å forenkle det rettslige rammeverket for ungdomsreaksjonene har som formål å sikre en mer enhetlig praksis for bruken av disse. Det antas også at forslaget vil bringe norsk rett bedre i samsvar med FNs barnekonvensjon og anbefalingene fra FNs barnekomité.

Bakgrunnen for forslaget er blant annet at grensen mellom ungdomsoppfølging og ungdomsstraff i praksis har vist seg å være uklar, og at Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokaten har anbefalt en reduksjon i antall overføringsgrunnlag. Ulik praksis for bruken av de ulike overføringsgrunnlagene kan få utilsiktede konsekvenser, blant annet for gjennomføringstid, subsidiær fengselsstraff, prøvetid, situasjonen ved brudd og for hva som anmerkes på ungdommens politiattest. Departementet mener at et mer oversiktlig og lettere forståelig system for parter og aktører, vil føre til en mer enhetlig praksis og økt likebehandling. Usikkerhet rundt regelverket kan også ha ført til at

³ Eggen, Fernanda Winger, Bjørn Gran, Marthe Norberg-Schulz og Jørgen Ingerød Steen: *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet*. Rapport 6-2022. Samfunnsøkonomisk analyse AS:

⁴ Løvgren, Mette, Asle Hagestøl og Andreas Kotsadam: *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. NOVA Rapport 2.

ungdomsreaksjonene ikke har blitt benyttet i saker som ellers ville vært egnet. Som nevnt i punkt 2.4.2.1 kan det dermed være et uutnyttet potensial i ungdomsreaksjonene, slik at en forenkling av regelverket derfor også kan medføre økt bruk av disse straffereaksjonene, og noen flere saker til konfliktrådene. Flere saker vil kunne innebære økte administrative og økonomiske konsekvenser for konfliktrådet. Departementets forslag innebærer også en utvidelse av virkeområdet for ungdomsstraff, og en tilsvarende reduksjon av virkeområdet for ungdomsoppfølging. Reaksjonens varighet og intensitet skal imidlertid fortsatt tilpasses lovbruddets alvorlighet og ungdommens oppfølgingsbehov. Det er med andre ord ikke tilsiktet noen endring i innholdet i reaksjonene som tilsier at disse i seg selv vil medføre økonomiske konsekvenser. Forslaget kan også ses i sammenheng med øvrige forslag til endringer i konfliktrådsloven som har som formål å redusere saksbehandlingstiden. Det er grunn til å tro at økt bruk av egnede reaksjonsformer og kortere saksbehandlingstid vil kunne ha positiv innvirkning på tilbakefall.

6.3 Informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter et samarbeid mellom ulike offentlige og private tjenesteytere og aktører. For at samarbeidet skal fungere, må disse tjenesteyterne og aktørene både få tilstrekkelig tilgang til informasjon om ungdommen, og ha adgang til å dele opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt. Deling av personopplysninger under straffegjennomføring i konfliktråd er i dag basert på samtykke fra ungdommen, og eventuelt ungdommens verger. Innhenting av slike samtykker er arbeidskrevende og bidrar til at saksbehandlingen trekker ut i tid. Departementet foreslår i dette høringsnotatet en generell hjemmel for informasjonsdeling i saker som gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Som i høringen høsten 2020 antar departementet at en lovregulering vil bidra til å sikre en mer effektiv informasjonsdeling og raskere iverksettelse av ungdomsreaksjonene. Dette vil igjen kunne bidra til en effektiv ressursutnyttelse, samt en god rehabilitering av ungdommen og mindre tilbakefall til kriminalitet.

Departementet foreslår også å lovfeste en rett for ungdommen og dennes verger til å medvirke ved informasjonsdelingen. Slik medvirkning forutsetter at ungdommen og vergene, så langt det lar seg gjøre, på en forståelig måte informeres om hva informasjonsdelingen innebærer, før denne finner sted. I tråd med gjeldende rett vil det være påtalemyndigheten som har ansvaret for dette frem til og med reaksjonsfastsettelsen, men konfliktrådet kan på samme måte som i dag bistå med å gi ungdommen informasjon. Konfliktrådet må også vurdere om det er behov for ytterligere medvirkning underveis i straffegjennomføringen.

6.4 Elektroniske og digitale kontrolltiltak

6.4.1 Gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll

Departementet foreslår å innføre oppholdspåbud med elektronisk kontroll som en alternativ form for gjennomføring av varetektsfengsling. Formålet med forslaget er hovedsakelig å redusere bruk av varetekt i fengsel og unngå skadevirkninger av fengselsopphold.

Bruken av varetekt har gått ned i løpet av de siste årene. I 2021 var det 1 992 nyinnsettelse i varetekt, i motsetning til 3 664 nyinnsettelse i 2015. I gjennomsnitt satt 593 personer i varetekt til enhver tid i 2021. Gjennomsnittlig sittetid i varetekt var i 2021 på 94 dager. Av 2 271 avsluttede varetekter i 2021, hadde 243 vært underlagt fullstendig isolasjon av retten. Med utgangspunkt i tallene for 2021, anslår Kriminalomsorgsdirektoratet at om lag 10 prosent av varetektsinnsatte vil være egnet for å kunne gjennomføre varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll. Det vil på nåværende tidspunkt dreie seg om mellom 60–80 personer til enhver tid.

Det beregnes en årlig driftskostnad på 500 000 kroner per fotlenke med elektronisk kontroll. Kostnadene inkluderer drift av kontrollsentralen som overvåker alarmer og hendelser, samt kostnader til kriminalomsorgens oppfølging og tilrettelegging under gjennomføringen. Det antas at kapasiteten vil utgjøre om lag 60–80 fotlenker med en anslått total årlig driftskostnad på mellom 30 og 40 millioner kroner.

Videre vil det påløpe et investeringsbehov for innkjøp av nødvendig utstyr, i tillegg til vedlikehold av teknisk utstyr. Prisen per «fotlenkesett» (GPS) er anslått til å være om lag 25 000 kroner. I tillegg er det behov for midler for å sikre nødvendig vedlikehold og logistikk. Den samlede investeringen for utstyret blir derfor på mellom 2,6 og 3,5 millioner kroner.

Utover dette vil det påløpe utviklingskostnader på om lag 2 millioner kroner, som skal dekke nødvendig tilpasning til eksisterende løsning for elektronisk kontroll.

Det vil også bli noe merarbeid for påtalemyndigheten og kriminalomsorgen med innhenting av informasjon i vurderingen av hvorvidt siktede har egnet oppholdssted, og om øvrige vilkår er oppfylt.

6.4.2 Elektronisk kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff

6.4.2.1 Ungdomsstraff i kombinasjon med rettighetstap

Departementet foreslår i punkt 4.3.3.3 å åpne for å kombinere ungdomsstraff med rettighetstap. I det følgende behandles de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget som går på å kombinere ungdomsstraff med kontaktforbud med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 57 femte ledd. Øvrige

sider av forslaget antas ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Formålet med forslaget om å kombinere ungdomsstraff med kontaktforbud er å kunne beskytte fornærmede, og å kunne øke kontrollen med ungdommen, samtidig som man gjennomfører nødvendig oppfølging av ungdommen.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at rettighetstap idømmes svært sjelden. En undersøkelse fra 2021 viser at i 2019 ble det registrert omtrent 150 straffereaksjoner hvor rettighetstap var en del av straffeutmålingen.⁵ Om lag halvparten gjaldt kontaktforbud etter straffeloven § 57. Tallene gir en indikasjon på at det er et begrenset omfang av saker hvor rettighetstap gis som reaksjon. I 2019 ble alle gitt i kombinasjon med andre reaksjoner, flesteparten med ubetinget fengsel. Kun fire personer idømt samfunnsstraff i 2019, ble idømt et rettighetstap i tillegg. Ut fra tallene er det ikke grunn til å tro at det vil være et stort antall ungdommer som vil bli idømt rettighetstap i kombinasjon med ungdomsstraff. Det antas at forslaget kan bidra til at ungdom får tettere og raskere oppfølging etter lovbrudd. Det vil påløpe kostnader til etablering av forbudssoner, politiets iverksetting og oppfølging, anskaffelse av teknisk utstyr og bistand fra kriminalomsorgen til av- og pålenking samt teknisk støtte tilsvarende dagens løsning for omvendt voldsalarm.

I høringsnotatet om å innføre elektronisk kontroll som vilkår ved brudd på besøksforbud mv., se punkt 4.3.3.5 ovenfor, er det tatt høyde for behov for oppgradering og utvikling av den teknologiske løsningen som følge av et utvidet anvendelsesområde. I revidert nasjonalbudsjett 2021 ble det bevilget 10 millioner kroner for å legge til rette for økt bruk av omvendt voldsalarm, jf. Prop. 195 S (2020–2021) og Innst. 600 S (2020–2021). Forslaget ses i sammenheng med oppfølging av forslagene knyttet til omvendt voldsalarm.

6.4.2.2 Elektronisk kontroll ved brudd på vilkår for ungdomsstraff

Departementet foreslår i punkt 4.3.3.4 å gi domstolen muligheten til å beslutte videre gjennomføring av ungdomsstraff etter brudd, men med vilkår om oppholds- og kontaktforbud med elektronisk kontroll. Formålet med forslaget er å kunne beskytte fornærmede, og å kunne øke kontrollen med ungdommen, samtidig som man fullfører nødvendig oppfølging av ungdommen.

Som nevnt i punkt 4.3.3.1 foreligger det ikke statistikk for antall ungdommer som ilegges vilkår om oppholdssted og kontaktforbud under ungdomsstraff. Det oppgis imidlertid at det i perioden 2017 til 2021 årlig var i gjennomsnitt ca. 14 saker hvor ungdomsstraffen ble avbrutt på grunn av ny kriminalitet eller vilkårsbrudd, eller en kombinasjon av disse. Domstolens kommende praksis, både når det gjelder antallet og lengden på perioden, vil være avgjørende for hvor mange samtidige brukere det

⁵ Mohn, Sigmund Book: *Når betingelsene er straffen*. SSB analyser 2021/17.

må dimensjoneres for. Det anslås at om lag 10–15 saker i året kan være aktuelle for elektronisk kontroll etter vilkårsbrudd. Forventet årlig driftskostnad vil utgjøre om lag 1 million kroner i året. Videre vil det påløpe et investeringsbehov for innkjøp av nødvendig utstyr, i tillegg til tekniske tilpasninger. Den samlede investeringen anslås dermed til 1,4 millioner kroner.

Dersom forslagene fører til færre bruddsaker og at flere fullfører straffen, kan det medføre noe økt arbeidsbelastning for konfliktrådene, samt økte kostnader for kriminalomsorgen til gjennomføring av den elektroniske kontrollen. Dersom forslagene øker sannsynligheten for at ungdommen fullfører straffen med nødvendig oppfølging, og uten ytterligere frihetsinnskrenkninger med tilhørende negative konsekvenser, vil det på lengre sikt kunne medføre store samfunnsmessige innsparinger.

6.5 Øvrige endringer i konfliktrådsloven

I punkt 5.1.1 foreslår departementet å bringe reglene om partsrettigheter i konfliktrådsloven for mindreårige fornærmede og etterlatte, nærmere reglene i straffeprosessloven § 93 g. I punkt 5.1.2 foreslås det å presisere i konfliktrådsloven § 11 tredje ledd at samtykke til konfliktrådsbehandling og varsel til verger kan unnlates i sivile saker, dersom den mindreårige har fylt 15 år og konfliktrådet eller meklere finner det ubetenkelig. Det antas ikke at endringene vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslaget i punkt 5.2, om innhenting av samtykke til konfliktrådsbehandling i straffesaker, er ment som en klargjøring, og antas heller ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Det samme gjelder forslaget i punkt 5.3 om brudd i behandlingen av straffesaker som følge av at fornærmede trekker samtykket.

6.6 Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser

Barne- og ungdomskriminalitet medfører store utgifter for samfunnet. Kriminalitet fører til utrygghet i samfunnet generelt og for fornærmede spesielt.

En straffegjennomføring med økt kvalitet og effektivitet med formål å redusere ny kriminalitet, vil ha store samfunnsøkonomiske gevinster. Dersom endringene som foreslås bidrar til å forebygge fremtidig kriminalitet, vil det ha store samfunnsmessige besparelser, innenfor ulike sektorer.

Forslagene som samlet sett kan føre til økte kostnader på kort sikt, vil etter departementets vurdering på lengre sikt kunne gi store kostnadsmessige besparelser for en rekke hjelpetjenester, i tillegg til aktører i straffesakskjeden og ha en positiv effekt, både for den enkelte ungdom og for samfunnet totalt sett.

Samlet sett forventes forslagene å føre til en bedre og mer effektiv straffegjennomføring. Dersom forslagene fører til mindre bruddsaker, at flere

fullfører straffegjennomføringen og vi får færre tilfeller av tilbakefall, vil dette totalt sett gi store samfunnsmessige og økonomiske besparelser.

Noen forslag vil kun ha begrensede økonomiske konsekvenser. Dette gjelder blant annet forslaget om informasjonsdeling under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, se kapittel 3 og punkt 6.3. Med forbehold om vurderinger som fremkommer i forbindelse med høringen, legger departementet til grunn at disse endringene kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Andre forslag vil kunne føre til økt ressursbehov i enkelte deler av straffesakskjeden. Forslag som har betydelige økonomiske konsekvenser vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for tiltakene. Departementet vil eventuelt komme tilbake til disse tiltakene i de ordinære budsjettframleggene. Blant annet vil dette gjelde forslagene knyttet til innføring av ulike former for elektronisk og digital kontroll, herunder forslag om gjennomføring av varetekt som oppholdspåbud med elektronisk kontroll, se punkt 4.2 og 6.4.1 ovenfor, og elektronisk og digital kontroll under gjennomføring av ungdomsstraff, se punkt 4.3 og 6.4.2 ovenfor. I tillegg kan flere av forslagene innebære økt arbeidsmengde for konfliktrådene, se kapittel 2 og punkt 6.2 ovenfor. Konsekvensene av forslag som innebærer økt arbeidsmengde for konfliktrådene må ses i sammenheng med forslag i høringen i 2020 som også vil innebære en økt arbeidsmengde for konfliktrådene. For øvrig vil utgifter som følge av forslagene dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

7 Lovforslag

7.1 Forslag til endringer i konfliktrådsloven

§ 11 tredje og fjerde ledd skal lyde:

For fornærmede i straffesaker gjelder straffeprosessloven § 93 g annet ledd. I sivile saker kan samtykke og varsel etter annet ledd unnlates dersom den mindreårige har fylt 15 år, og konfliktrådet eller mekleren finner det ubetenkelig.

Ved ungdomsoppfølging kreves bare samtykke fra domfelte eller siktede og domfeltes eller siktedes verger. Ved ungdomsstraff skal det i stedet for samtykke vurderes om reaksjonen er egnet for ungdommen.

§ 17 første ledd skal lyde:

I saker oversendt fra påtalemyndigheten, skal en eventuell avtale settes opp skriftlig og undertegnes av partene. I sivile saker gjelder tilsvarende dersom partene er enige om det. Er en part umyndig, må avtalen også godkjennes av vergene. I sivile saker kan godkjennelse fra vergene unnlates hvis den mindreårige har rett til å inngå avtale på egenhånd, og mekleren finner det ubetenkelig. *Det*

samme gjelder mindreårig som har fylt 15 år, og som utøver rettighetene som fornærmet eller etterlatt i medhold av straffeprosessloven § 93 g.

§ 21 første og andre ledd skal lyde:

I saker som er overført til mekling i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd, og møtet ikke gjennomføres eller avtale ikke kommer i stand, skal konfliktrådet straks oversende saken til påtalemyndigheten. Dersom siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles. Påtalemyndigheten kan åpne strafforfølging på nytt dersom møtet ikke *gjennomføres, avtale* ikke kommer i stand eller den siktede bryter avtalen vesentlig.

I saker der mekling i konfliktrådet er satt som vilkår for betinget dom i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav i, og møtet ikke *gjennomføres, skal* konfliktrådet straks oversende saken til påtalemyndigheten. Dersom siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles. Påtalemyndigheten avgjør om saken skal bringes inn for retten for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen, jf. straffeloven § 39.

Ny § 22 c skal lyde:

§ 22 c. Informasjonsdeling

Når det er nødvendig for å forberede og gjennomføre ungdomsoppfølging og ungdomsstraff etter kapittel IV, kan konfliktrådet, andre offentlige organer og andre som utfører arbeid eller tjeneste for konfliktrådet dele personopplysninger om ungdommen uavhengig av lovbestemt taushetsplikt.

Når det er strengt nødvendig gjelder adgangen til å dele personopplysninger også yrkesutøvere som har taushetsplikt etter helsepersonelloven.

Ungdommen og dennes verger skal få informasjon om informasjonsdelingen og hva denne innebærer, samt mulighet til å uttale seg om sitt syn på slik informasjonsdeling før den finner sted, med mindre dette vil vanskeliggjøre fremdriften i saken i ikke ubetydelig grad, eller det må anses åpenbart unødvendig.

Deling av taushetsbelagte opplysninger etter bestemmelsen her, er bare tillatt dersom delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor ungdommen. I vurderingen av om delingen utgjør et uforholdsmessig inngrep skal det blant annet legges vekt på:

- a. behovet for å dele opplysningene,*
- b. forbindelsen mellom formålet opplysningene ble samlet inn for, og formålet med delingen,*

- c. *hva slags opplysninger som skal deles,*
- d. *om ungdommen eller dennes verger har gitt uttrykk for at den eller de aktuelle opplysningene ikke bør deles,*
- e. *hvilke konsekvenser delingen av opplysningene vil få for ungdommen.*

Departementet gir i forskrift nærmere regler om deling av opplysninger med andre offentlige organer, herunder hvilke organer det kan deles opplysninger med.

§ 23 andre ledd skal lyde:

Ved ungdomsoppfølging fastsetter påtalemyndigheten gjennomføringstiden i saker overført i medhold av straffeprosessloven § 71 a annet ledd. *Gjennomføringstiden kan være i inntil ett år.*

§ 24 første og tredje ledd skal lyde:

Konfliktrådet starter forberedelsene til et ungdomsstormøte straks saken er overført fra domstolen etter straffeloven §§ 52 a til 52 c, *eller fra påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd.*

Ved gjennomføring av ungdomsstraff skal domfelte, domfeltes verger, samt representanter fra kriminalomsorgen og politiet være til stede i ungdomsstormøtet. Fornærmede og fornærmedes verger har rett til å være til stede, *med mindre fornærmede har fylt 15 år og selv utøver sine rettigheter i medhold av straffeprosessloven § 93 g.* Det samme gjelder forsvarer og bistandsadvokat som er oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 annet ledd og § 107 a første ledd bokstav d.

§ 25 fjerde ledd skal lyde:

I saker der det er idømt ungdomsstraff etter straffeloven §§ 52 a til 52 c *sendes saken tilbake til domstolen dersom det ikke oppnås enighet om en ungdomsplan. Domstolen avgjør om hele eller deler av den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes.*

§ 31 tredje ledd skal lyde:

Hvis domfelte etter at ungdomskoordinatoren har holdt samtale som nevnt i første ledd eller fastsatt vilkår etter annet ledd, på nytt bryter kravene eller vilkår fastsatt etter annet ledd bokstav a til d, kan ungdomskoordinatoren, etter samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, innkalle til et nytt ungdomsstormøte, eller overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om *fastsettelse av vilkår eller at den betingede fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av*

straffeloven § 52 c. Når ungdomskoordinatoren har overført saken til kriminalomsorgens regionale nivå med innstilling om å bringe saken inn for retten *med begjæring om å avslutte straffegjennomføringen*, avbrytes gjennomføringen av straffen fra det tidspunktet begjæringen er oversendt retten.

7.2 Forslag til endringer i straffeloven

§ 37 første ledd bokstav j) oppheves. Nåværende bokstav k og l blir ny bokstav j og k.

§ 45 andre ledd:

Kriminalomsorgen kan ved prøveløslatelse sette vilkår som nevnt i første ledd bokstav a og b, unntatt slike vilkår som nevnt i § 37 bokstav k (andre særvilkår som retten finner hensiktsmessig).

§ 52 a første ledd skal lyde:

Ungdomsstraff med ungdomsstormøte og ungdomsplan etter konfliktrådsloven kapittel IV kan idømmes i stedet for fengselsstraff når

- a. lovbryteren var under 18 år på handlingstidspunktet,
- b. *saken egner seg for ungdomsstraff*,
- c. *lovbryteren har bosted i Norge, og*
- d. hensynet til straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet

§ 52 b første ledd skal lyde:

I dom på ungdomsstraff skal retten fastsette:

- a. En gjennomføringstid *på inntil to år*. Dersom den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff er klart lengre enn to år, kan en gjennomføringstid på inntil tre år fastsettes.
- b. En subsidiær fengselsstraff, som skal svare til den fengselsstraff som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff. Ved fastsetting av subsidiær fengselsstraff gjelder § 31 tilsvarende.

§ 52 c nytt fjerde ledd og femte ledd skal lyde:

I stedet for omgjøring kan retten fastsette vilkår om at domfelte skal

- a. *overholde bestemmelser om oppholdssted*
- b. *unnlate å ha kontakt med bestemte personer*

Retten kan beslutte at domfelte skal undergis elektroniske og digitale kontrolltiltak dersom det er nødvendig for å kontrollere at vedkommende overholder vilkårene etter bokstav a og b.

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

Femte ledd blir nytt sjette ledd.

Ny § 52 d skal lyde:

§ 52 d Forening av ungdomsstraff med andre straffer

Sammen med ungdomsstraff kan det idømmes rettighetstap, jf. § 59 bokstav e.

§ 53 fjerde ledd skal lyde:

Dersom lovbrøyteren var under 18 år på handlingstidspunktet, kan retten bestemme at fullbyrdingen av straffen utsettes i en prøvetid (betinget bot). Det samme gjelder når en lovbrøyter har ervervet, besittet eller oppbevart narkotika til egen bruk etter § 231 eller legemiddeloven § 31, jf. § 24 første ledd. Prøvetiden skal i alminnelighet være to år. Fullbyrdingsutsettelse gis på det grunnvilkår at den domfelte ikke begår en ny straffbar handling i prøvetiden. I tillegg kan retten fastsette særvilkår som nevnt i § 36 og § 37 bokstav a til *h* og *j*. Den siktede skal få uttale seg om særvilkår før de fastsettes. § 39 gjelder tilsvarende så langt den passer. Ved forelegg gjelder reglene om betinget bot tilsvarende så langt de passer.

§ 59 skal lyde:

Rettighetstap kan ilegges sammen med

- a. fengselsstraff, jf. § 32 første ledd bokstav c,
- b. samfunnsstraff, jf. § 51 bokstav c,
- c. bot, jf. § 54 første punktum bokstav c, jf. annet punktum, eller
- d. forvaring, jf. § 41
- e. *ungdomsstraff, jf. § 52 d*

7.3 Forslag til endringer i straffeprosessloven

§ 69 tredje ledd skal lyde:

Påtaleunntatelse kan også gis på vilkår som nevnt i straffeloven § 35, § 36 og § 37 første ledd bokstavene a til *h* og *j*. Gir siktedes forhold grunn til det, kan påtalemyndigheten i prøvetiden oppheve eller endre fastsatte vilkår og sette nye vilkår. Den siktede skal så vidt mulig få uttale seg om vilkårene før de fastsettes.

§ 71 a tredje, fjerde og femte skal lyde:

Det kan settes som vilkår for overføring etter første og annet ledd at siktede ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen. *For overføring etter første ledd kan det også settes vilkår som nevnt i § 69 annet og tredje ledd.*

Overføring til ungdomsoppfølging etter annet ledd kan gjøres betinget av at siktede yter slik erstatning og oppreisning som den fornærmede eller andre skadelidte har rett til og gjør krav på, og som påtalemyndigheten mener den siktede har evne til å betale.

Reaksjoner som nevnt i § 2 nr. 3 kan også avgjøres i beslutning om overføring til konfliktråd og kan også ilegges sammen med reaksjoner som nevnt i første og annet ledd.

§ 184 nytt sjette ledd skal lyde:

Dersom vilkårene for fengsling er til stede, kan retten bestemme at fengslingen skal gjennomføres som opphold på bestemte steder med elektronisk kontroll. Oppholdspåbudet må ikke være et uforholdsmessig inngrep. Oppholdspåbud med elektronisk kontroll kan bare ilegges dersom siktede og eventuelle myndige hustandsmedlemmer samtykker. Mindreårige husstandsmedlemmer skal få anledning til å uttale seg i tråd med alder og modenhet. Er siktede under 18 år, må siktedes verge samtykke. Handlingen som ligger til grunn for siktelsen må ikke være begått mot siktedes hustandsmedlemmer med mindre det foreligger tungtveiende grunner. I perioden med oppholdspåbud skal radiofrekvens- og sporingsteknologi benyttes for å kontrollere at siktede overholder påbudet. Sporingsdata skal slettes når oppholdspåbudet er opphørt, med mindre siktede har brutt påbudet og opplysningene må brukes i brudds-, fengslings- eller straffesaken. Oppholdspåbud med elektronisk kontroll kan kombineres med innlevering av pass eller annet reisedokument, førerkort, sjøfartsbok, fartsbevis eller liknende. For øvrig gjelder reglene i §§ 184 a, 185, 187 og 187 a tilsvarende. Kongen kan gi nærmere forskrifter om gjennomføring av oppholdspåbud med elektronisk kontroll.

7.4 Forslag til endringer i politiregisterloven

§ 40 nr. 6 skal lyde:

6. I ordinær politiattest skal det ikke oppgis

- a. dom på betinget fengsel eller bot, dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn 2 år før utstedelsen av attesten,
- b. dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff *der den subsidiære fengselsstraffen er inntil 6 måneder*, dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn 3 år før utstedelsen av attesten, *eller*

- c. *dom på ungdomsstraff eller samfunnsstraff der den subsidiære fengselsstraffen er over 6 måneder, dersom lovbruddet er begått av person under 18 år mer enn 5 år før utstedelsen av attesten.*

§ 41 nr. 1 skal lyde:

1. På uttømmende politiattest skal det anmerkes alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd. Tidsbegrensningene i § 40 gjelder ikke. På uttømmende politiattest skal det likevel ikke anmerkes
 - a. overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71a første ledd, dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd 2 år etter at det er inngått godkjent avtale, ungdomsplan eller plan i konfliktrådet,
 - b. forenklet forelegg og *ungdomsoppfølging etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd, og*
 - c. reaksjon ilagt en person som var under 18 år på gjerningstidspunktet og som ikke har begått alvorlig eller gjentatte lovbrudd, og som heller ikke har begått nye lovbrudd. Kongen gir i forskrift nærmere regler om blant annet hvor lenge lovbrudd begått i ung alder skal anmerkes på uttømmende politiattest og hva som skal anses som alvorlig og gjentatte lovbrudd.

7.5 Forslag til endringer i vegtrafikkloven

§ 24 a andre ledd skal lyde:

Blir en som ikke har førerrett ilagt straff for en overtredelse som ville ha ført til tap av retten til å føre motorvogn for en viss minstetid eller for alltid etter tvingende regler i eller i medhold av § 33, skal det i samme *dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd* fastsettes en sperrefrist for å gi førerrett til vedkommende. Fristen skal ikke settes kortere enn den perioden for tap av førerrett som i tilfelle skulle ha vært fastsatt etter § 33.

§ 33 nr. 1 første ledd og nr. 5 skal lyde:

1. Blir den som har førerrett ilagt straff, kan det i samme *dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd* fastsettes tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn for en bestemt tid eller for alltid, dersom hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.

5. Når tap av førerrett er rettskraftig avgjort eller det er truffet vedtak om midlertidig tilbakekall av retten til å føre motorvogn og midlertidig beslag av førerkort, plikter rettighetshaveren straks å levere førerkortet til politiet. *Når tap av førerrett er avgjort i beslutning om overføring til konfliktråd, plikter rettighetshaveren å levere førerkortet til politiet straks saken er overført til konfliktrådet.*

§ 35 første ledd skal lyde:

Den som blir ilagt straff, kan i samme dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd for en bestemt tid eller for alltid forbys å føre motorvogn som det ikke kreves førerkort for, dersom hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det.

7.6 Forslag til endringer i forskrift om konfliktrådsbehandling

§ 4 første og andre ledd skal lyde:

I straffesaker kan konfliktrådet bistå påtalemyndigheten med å gi partene informasjon om konfliktrådsbehandling før det treffes avgjørelse om overføring til konfliktrådet. I sivile saker kan konfliktrådet bistå et offentlig organ med å gi partene informasjon om konfliktrådsbehandling.

Konfliktrådet skal så snart som mulig ta kontakt med partene og eventuelt verge for å avtale møtetidspunkt. I sivile saker skal konfliktrådet påse at samtykke er innhentet og om nødvendig innhente dette, jf. konfliktrådsloven § 11. Partene skal orienteres om hva konfliktrådsbehandlingen innebærer.

7.7 Forslag til endringer i påtaleinstruksen

§ 18 A-2 første ledd skal lyde:

I sak som antas egnet for konfliktrådsbehandling, skal politiet så snart som mulig innhente samtykke fra partene om eventuell overføring til konfliktrådet. Er siktede eller skadelidte under 18 år skal også samtykke fra vergen innhentes. For skadelidte over 15 år gjelder straffeprosessloven § 93 g annet ledd tilsvarende.

7.8 Forslag til endringer i politiregisterforskriften

§ 30-1 første ledd skal lyde:

Overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a første ledd skal ikke anmerkes på uttømmende politiattest eller vandelsvurdering dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd som kan idømmes fengselsstraff 2 år etter konfliktrådsbehandlingen.

§ 30-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Opplysninger om overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a annet ledd, jf. politiregisterloven § 41 første ledd bokstav b, skal slettes i reaksjonsregisteret 2 år etter at det er inngått godkjent ungdomsplan dersom vedkommende ikke har begått nye lovbrudd som kan idømmes fengselsstraff i løpet av tidsperioden. Annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 44-13 andre ledd skal lyde:

Opplysninger om overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a skal slettes i henhold til § 30-1 tredje og fjerde ledd.

7.9 Forslag til endringer i tapsforskriften

§ 1-2 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i annet ledd gjelder tilsvarende når reaksjonen fastsettes ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 255, og når reaksjonen fastsettes ved beslutning om overføring til konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71 a.

§ 1-4 skal lyde:

Ved fastsettelse av tap av førerett i dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd må det gis opplysning om for hvor lang tid tapet av føreretten gjelder, jf. førerkortforskriften § 38 og § 44 nr. 13. Fristen regnes fra den dagen dommen eller forelegget er rettskraftig, eller fra den dagen saken overføres til konfliktrådet. Har førerkortet vært beslaglagt eller det er innlevert tapsmelding før dommen er rettskraftig, skal denne perioden gå i fradrag.

Ved fastsettelse av perioden for tap av førerett legges vekt på om vedkommende har hatt førerkortet i sin besittelse i lengre tid etter handlingstidspunktet, dersom han ikke kan bebreides at førerkortet ikke har vært beslaglagt. Lengre tids besittelse av førerkortet tilsier i utgangspunktet at tapsperioden fastsettes for et kortere tidsrom enn tilfellet vanligvis skulle tilsi, eventuelt at tap av førerett ikke blir fastsatt. Dette gjelder likevel ikke dersom det pådømte forhold gir grunnlag for flere års tap av førerett.

Dersom et beslaglagt førerkort er utlevert før straffesaken er avgjort ved dom, vedtatt forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd fordi normal tid for tap av føreretten er utholdt ved beslag, skal tap av førerett likevel fastsettes.

Det skal opplyses at førerkortet skal innleveres straks dommen eller forelegget er rettskraftig, eller saken overføres til konfliktrådet, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 5, og at kjøring i tapsperioden kan føre til forlenget tapsperiode etter § 7-1.

Ved fastsettelse av sperrefrist i medhold av vegtrafikkloven § 24a annet ledd regnes fristen fra den dagen overtredelsen fant sted.

Ved fastsettelse av forbud mot å føre førerkortfri motorvogn, regnes fristen på tilsvarende måte som i første ledd annet punktum.

§ 7-1 første ledd skal lyde:

Er en enkelt kjøring uten førerett foretatt i en kort tapsperiode, bør det i samme dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd, fastsettes en tilleggsperiode av inntil samme lengde som den opprinnelige. Er tap av førerett fastsatt for 1 år eller lengre tid, fastsettes tilleggsperioden for 6 måneder eller mer for kjøring uten førerett en enkelt gang i slutten av perioden eller et par kjøring i

begynnelsen av denne. Flere kjøringer uten førerett bør normalt medføre til dels betydelig lengre tillegg av tap av førerett enn 6 måneder.

§ 8-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Blir en straffesak avgjort ved beslutning om overføring til konfliktråd og det samtidig fastsettes tap av førerett, kan krav om ny førerprøve for gjennerverv av føreretten ilegges i samme beslutning.

§ 9-1 første ledd skal lyde:

Dersom særlige grunner taler for det, kan politimesteren eller den han gir myndighet, forkorte den perioden for tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn mv. som er fastsatt ved *dom, forelegg eller beslutning om overføring til konfliktråd*. Dersom meget tungtveiende grunner taler for det, kan perioden forkortes selv om minstetiden etter lov eller forskrift ikke er utløpt.