



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
20/2688 - EVHE

Dato
23.06.2020

Uttalelse fra Justis- og beredskapsministeren til representantforslag om tiltak mot ungdomskriminalitet - Dokument 8:115 S (2019-2020)

Jeg viser til brev 2. juni 2020 hvor justiskomiteen ber om departementets uttalelse i forbindelse med følgende sak til behandling:

Dokument 8:115 S (2019-2020) Representantforslag om tiltak mot ungdoms- og gjengkriminalitet.

Forebygging og bekjempelse av kriminalitet er en prioritert oppgave for regjeringen, og jeg deler forslagsstillers bekymring for ungdom som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet. Vi har derfor satt i gang en rekke tiltak og vurderer hele tiden om tiltakene er tilstrekkelige.

Utviklingen i straffutmålingen for lovbrytere under 18 år har særlig vært preget av en økt bevissthet om de folkerettslige pliktene som følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjon), samt den senere vedtakelsen av straffeloven § 33 og de hensyn som ble anført i den sammenheng. Det klare inntrykket er at Norges Høyesterett etter tusenårsskiftet har blitt mer tilbakeholden med å anvende ubetinget fengsel overfor lovbrytere under 18 år, for eksempel i saker om legemsbeskadigelse og legemsfornærmelse – nå kroppsskade og kroppskrenkelse.

I henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b skal pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skje på lovlig måte og bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Artikkel 37 må leses på bakgrunn av artikkel 3 nr. 1, som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Artikkel 40 fastsetter at 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». Barnekonvensjonen er blant de konvensjonene som ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4.

Videre følger det av straffeloven § 33 at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd.

På denne bakgrunn ble ungdomsstraff foreslått innført i Prop. 135 L (2010–2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff). Ungdomsoppfølging ble foreslått innført i Prop. 57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven). Reaksjonene er utformet basert på forskning og erfaringer fra en rekke lokale, nasjonale og internasjonale forsøksprosjekter, der ulike reaksjonsmodeller for unge lovbrøyttere har blitt prøvd ut. Et viktig grunnlag ble også lagt i NOU 2008: 15 Barn og straff.

Reaksjonene ble enstemmig vedtatt i Stortinget; ungdomsstraff 6. desember 2011 og ungdomsoppfølging 16. juni 2014. Reaksjonene trådte i kraft 1. juli 2014.

Ved innføringen initierte departementet en følgeevaluering. Evalueringen ble gjennomført av Nordlandsforskning. Funnene viser at mange unge får hjelp til et liv uten kriminalitet, men at det også er utfordringer, og at reaksjonene har et forbedringspotensial. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for tiden med forslag til lovendringer som skal møte utfordringene påpekt både i Nordlandsforsknings rapport og av andre aktører i straffesakskjeden. Det planlegges å sende forslagene på høring i nær fremtid.

I tråd med Granavolden-erklæringen vil regjeringen vurdere å etablere institusjoner i barnevernet, inkludert bevegelsesrestriksjoner, som kan håndheve reglene for personer under 15 år som begår alvorlig kriminalitet og som kan utgjøre en fare for seg selv eller andre. Barne- og familiedepartementet opplyser at de har gitt Bufdir i oppdrag å vurdere behovet og forutsetningene for barnevernsinstitusjoner med bevegelsesrestriksjoner. Videre skal de gi en vurdering av hvilke effekter høy grad av sikkerhet på institusjoner kan ha på generell bruk av tvang på institusjoner.

Spørsmålet om generell bevæpning av norsk politi har de siste årene vært grundig utredet og vurdert, særlig gjennom NOU 2017:9 Politi og bevæpning - Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet. Utvalget anbefalte ikke generell bevæpning av norsk politi. I høringsrunden var politietaten delt i synet på om det burde åpnes opp for generell bevæpning. Flere høringsinstanser utenfor politiet uttrykte ikke støtte til generell bevæpning, og regjeringen fremmet derfor ikke forslag om generell bevæpning av norsk politi.

Regjeringen har imidlertid etter utredningen fremmet to lovproposisjoner som åpner opp for bevæpning i noen større grad enn det som var situasjonen tidligere. Dette gjelder tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter, Prop. 70 L (2017–2018), såkalt punktbevæpning, og tidsbegrenset bevæpnet patruljering mellom sårbare objekter,

Prop. 105 L (2018–2019). Hovedformålet bak endringene var å sikre rask bevæpnet respons ved terrorhendelser for å redusere skadevirkningene i størst mulig grad ved terror. Det ligger derfor utenfor punktbevæpningens formål å være et tiltak mot gjeng- og ungdomskriminalitet.

Jeg mener at diskusjonen om generell bevæpning bør gjøres i en større sammenheng enn i debatten rundt gjeng- og ungdomskriminalitet, slik det ble gjort i bevæpningsutvalgets utredning. Det er videre grunn til å minne om at alle politiets patruljebiler siden oktober 2013 har hatt fremskutt lagring av våpen, både enhånds- og tohåndsvåpen. Dette sikrer rask tilgang på våpen i de fleste situasjoner.

Når det skal fastsettes en samlet fengselsstraff for flere lovbrudd, gjelder reglene i straffeloven § 79 bokstav a. Bestemmelsen tar utgangspunkt i det såkalte straffskjerpingsprinsippet. Dette innebærer at det skal tas utgangspunkt i straffebestemmelsen som har den høyeste strafferammen. Denne strafferammen fordobles, men ikke ut over en skjerpelse på seks år og aldri ut over 21 år. For personer som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan ikke strafferammen forhøyes ut over 15 år. Den samlede straffen fastsettes deretter innenfor den forhøyede strafferammen. Straffen kan aldri bli lengre enn summen av lengstestraffene. Straffskjerpingsprinsippet medfører at straffen i mange tilfeller blir lavere enn hvis en i stedet hadde lagt sammen straffen for de enkelte handlingene (kumulasjonsprinsippet).

Representantforslaget går ut på å fjerne dagens ordning og isteden innføre en ordning hvor straffen for det enkelt lovbrudd fastsettes særskilt og summeres (kumulasjonsprinsippet). Forslaget vil imidlertid innebære en vesentlig endring av etablert norsk strafferett og utmålingspraksis, og bør underlegges grundig behandling. Kumulasjonsprinsippet passer «ikke med moderne straffutmålingsprinsipper som bygger på en totalbedømmelse hvor både den straffbare handling og gjerningsmannens person spiller inn», jf. Andenæs, Alminnelig strafferett, 6. utgave ved Rieber-Mohn og Sæther, side 467.

Tankene bak forslaget når det gjelder ileggelse av strengere straff ved nytt lovbrudd, er allerede ivaretatt i lovverket. Etter straffeloven § 79 bokstav b er det allerede anledning til å ilegge strengere straff ved nytt lovbrudd, forutsatt at det nye lovbruddet er av samme art som det vedkommende tidligere er dømt for. Bestemmelsen innebærer at strafferammen i det strengeste straffebudet forhøyes inntil det dobbelte, men ikke i noe tilfelle med mer enn seks år, og aldri ut over 21 år. Det er særregler for gjerningspersoner under 18 år.

Straffen for et lovbrudd som er begått etter en tidligere domfellelse, kommer i tillegg til straffen som tidligere er idømt. Slik sett blir det i disse tilfellene tale om en form for kumulasjon av straffer. Hvis vilkårene for straffskjerpelse ved gjentakelse er oppfylt, skal dessuten straffen for det nye lovbruddet utmåles innenfor en skjerpet strafferamme. Dersom lovbruddene som skal pådømmes er begått forut for en tidligere dom, avsies en etterskuddsdom, jf. straffeloven § 82. Også ved en etterskuddsdom får straffeloven § 79 bokstav a anvendelse, jf. straffeloven § 82 annet ledd. Det skal tas hensyn til hva en passende straff ville vært ved samtidig pådømmelse, og den samlede straffen må ikke være strengere enn om alle forholdene hadde vært pådømt samtidig.

Straffeprosessloven § 222 a og straffeloven § 57 gir allerede hjemmel til å illegge forholdsvis vidtgående oppholds- og besøks- og kontaktforbud. Et vilkår er imidlertid at det er grunn til å tro at personen som illegges forbud, vil begå nærmere bestemte handlinger overfor en eller flere andre personer. Et forbud kan ikke begrunnes i beskyttelse av alle som måtte oppholde seg i et område til enhver tid. Så lenge forbudet er begrunnet med beskyttelse av en tilstrekkelig avgrenset krets personer, er det imidlertid ikke noe i veien for at også andre blir vernet som en sideeffekt av forbudet, jf. HR 2019 1078 U. Det er ikke et krav at den beskyttede kretsen angis ved navn.

Et oppholdsforbud griper inn i personens grunnlovs- og konvensjonsfestede rettigheter, herunder bevegelsesfriheten, jf. Grunnloven § 106 og EMK TP4-2. Hvis det ikke kan angis noen risiko for inngrep i noen angitte personers rettigheter og friheter, antar departementet at muligheten for å gjøre inngrep vil være mer begrenset enn om det kan påvises en motstridende interesse som det må skje en avveining mot. Disse spørsmålene må naturligvis utredes grundig før en eventuell utvidelse.

Videre vises det til at Justis- og beredskapsdepartementet for tiden arbeider med forslag til lovendringer som omhandler strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom. Som nevnt planlegges det å sende forslagene på høring i nær fremtid.

Justis- og beredskapsdepartementet er usikker på om det å skjerpe straffen for lovbrudd som begås i belastede geografiske områder vil være et hensiktsmessig tiltak for å bekjempe denne type kriminalitet. Slike regler – som åpner for å straffe samme lovbrudd ulikt avhengig av hvor det ble begått – vil dessuten bryte med norsk straffutmålingstradisjon, hvor handlingens straffverdighet og utvist skyld er de sentrale hensyn når straffen skal fastsettes.

Det kan for ordens skyld nevnes at noen politidistrikter har påtaledirektiver som gir anvisning på høyere standardiserte bøtesatser for lovbrudd som er begått i belastede geografiske områder. En slik praksis har vært godtatt av Høyesterett. En adgang for politiet til å differensiere foreleggspraksisen geografisk innenfor lovens strafferamme er imidlertid etter departementets syn noe annet enn å gi lovregler som oppstiller skjerpet straff for en handling kun basert på hvor den ble begått.

Straffelovrådet vurderer nå om det er grunn til å foreslå endringer i reglene om inndragning av straffbart utbytte. De skal særlig belyse og drøfte hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende ved praktiseringen av inndragningsreglene når den kriminelle handlingen er begått av personer med tilknytning til kriminelle gjengmiljøer, og om gjeldende regelverk er godt nok tilpasset disse utfordringene. Utredningen skal overleveres til Justis- og beredskapsdepartementet i august 2020. Basert på denne utredningen vil departementet vurdere om det er grunn til å foreslå lovendringer.

Spørsmålet om hva som bør være den kriminelle lavalderen ble vurdert i forbindelse med ny straffelov, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 216–217. Det har ikke fremkommet noe i representantforslaget som tilsier at dette bør vurderes på nytt.

Det vises også til at den kriminelle lavalder i de øvrige nordiske landene er 15 år.

Når det gjelder ansvarliggjøring av foreldre, så kan politiet pålegge barn under 15 år og deres foreldre å møte til en bekymringssamtale hvis man er bekymret for ungdommens helse og utvikling. Er ungdommen mellom 15 og 17 år kalles vedkommende inn til bekymringssamtale om det er begått en straffbar handling.

Barnevernet kan pålegge flere hjelpetiltak. Formålet er å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. Pålegg om hjelpetiltak benyttes imidlertid svært lite i praksis. Bufdir er derfor i gang med et forskningsprosjekt for å få mer kunnskap om pålagt hjelpetiltak overfor barn og unge som begår lovbrudd.

Med hilsen

Monica Mæland