

Tidsbruk i straffesakskjeden

En analyse av tidsbruk fra lovbrudd begås til oppstart av ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging

Oppdrag i tildelingsbrev

15.10.20

Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstoladministrasjonen og Sekretariatet for konfliktrådene



RIKSADVOKATEN

DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



KRIMINALOMSORGS
DIREKTORATET

KONFLIKTRÅDET



Innhold

1. Innledning.....	4
1.1 Aktiviteter i U18-saker fra etterforskning til straffegjennomføring igangsettes	6
2. Kartlegging og analyse.....	7
2.1 Overordnet om tidsbruk i de ulike etatene.....	7
Innledning.....	7
Politi/påtalemyndigheten.....	7
Kriminalomsorgen	8
Domstolen	9
Konfliktrådene	10
2.2 Analyse av 72 saker	11
Generelt om tidsbruk i de 72 sakene	11
Forsinkende elementer i de 72 sakene	12
Tilbakemelding fra etatene om hva som kan bidra til raskere behandling.....	13
Tre eksempler til illustrasjon	14
3. Innspill fra forsvarergruppen.....	16
4. Fordypning av utvalgte temaer med forslag til konkrete tiltak.....	17
4.1 Ressurser, organisering, kompetanse	17
Arbeidsgruppens anbefalinger	20
4.2. Personundersøkelse for mindreårige PUM	21
Arbeidsgruppen anbefaler.....	22
4.3. Informasjon til ungdommen, samtykkeinnhenting, drøftelser i koordineringsgruppen (KOG). 23	
Arbeidsgruppen anbefaler.....	25
4.4 Tid fra dom til igangsatt straffereaksjon hos konfliktrådet.....	25
Arbeidsgruppen anbefaler.....	26
5. Oppsummering og veien videre	26

1. Innledning

Formålet med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (ungdomsreaksjonene) er å tilby tett oppfølging for å fremme positiv endring og få ungdommen på et kriminalitetsfritt spor. Det forutsetter at systemet samhandler godt, at ungdom får medvirke og at reaksjonen kommer raskt. Det tar i dag ofte for lang tid fra lovbrudd begås til ungdommen får en reaksjon.

I 2019 intervjuet Barneombudet syv ungdommer som hadde erfaring med ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.¹

«Ungdommene opplever at det tar lang tid fra lovbruddet til reaksjonen. Dette gjelder både tidsbruk før en eventuell rettssak og etter at dom har falt i saken. De ungdommene som husker hvor lang tid de har ventet oppgir fem til seks måneder fra lovbrudd til dom og ytterligere fire til seks måneder fra dom/avgjørelse til oppstart av ungdomsreaksjonen. Flere av ungdommene beskriver ventetiden som en belastning, der de har kjent på usikkerhet om hva som skal skje. Enkelte opplever å få livet «satt på vent», noe som går ut over prestasjoner på skolen og sosialt liv. Det å få ned tidsbruken fra lovbruddet til oppstart av reaksjonen er noe ungdommene er svært opptatt av». (utdrag fra Barneombudets rapport)

Nordlandsforskning påpeker i sin følgeevaluering av ungdomsreaksjonene at tidsbruk i disse sakene er en betydelig utfordring.² Det tar for lang tid i de ulike leddene i straffesakskjeden og det er behov for raskere og tettere samhandling mellom aktørene. Ungdommens liv er her og nå, og det å vente på å få en straffereaksjon kan bidra til at ungdommens problemer forsterkes og at det begås nye lovbrudd. Lang tidsbruk kan også gjøre det vanskeligere å få gjennomført gjenopprettende møte da fornærmedes motivasjon til å møte ungdommen til et gjenopprettende møte ofte svekkes over tid.

Ungdom som blir idømt eller ilagt ungdomsreaksjonene står gjerne i utfordrende og komplekse livssituasjoner. Ca. halvparten av ungdommene er selv registrert som fornærmet part i til dels alvorlige lovbrudd.

Barnekonvensjonen artikkel 40 påpeker at alle barn som beskyldes for eller anklages for å ha begått et straffbart forhold har rett til å få saken sin avgjort uten forsinkelse. Videre fremkommer det av samme bestemmelse rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at barnet kan påta seg en konstruktiv rolle i samfunnet. Som ungdommene i Barneombudets undersøkelse synliggjør, kan lang ventetid føre til at livet blir satt på vent og det blir vanskeligere å reintegreres i samfunnet. Det er problematisk i lys av barnekonvensjonens krav i artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for alle handlinger som berører barn.

I årets tildelingsbrev fikk Politidirektoratet, Riksadvokaten, Domstoladministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene i oppdrag å utarbeide en felles analyse av tidsbruken fra lovbrudd begås til straffegjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging starter, samt vurdere tiltak for å begrense denne tidsbruken. Sekretariatet for konfliktrådene har koordinert samarbeidet.

¹ Barneombudets rapport 2019 «Oppsummering av samtaler med ungdom om ungdomsstraff og -oppfølging»

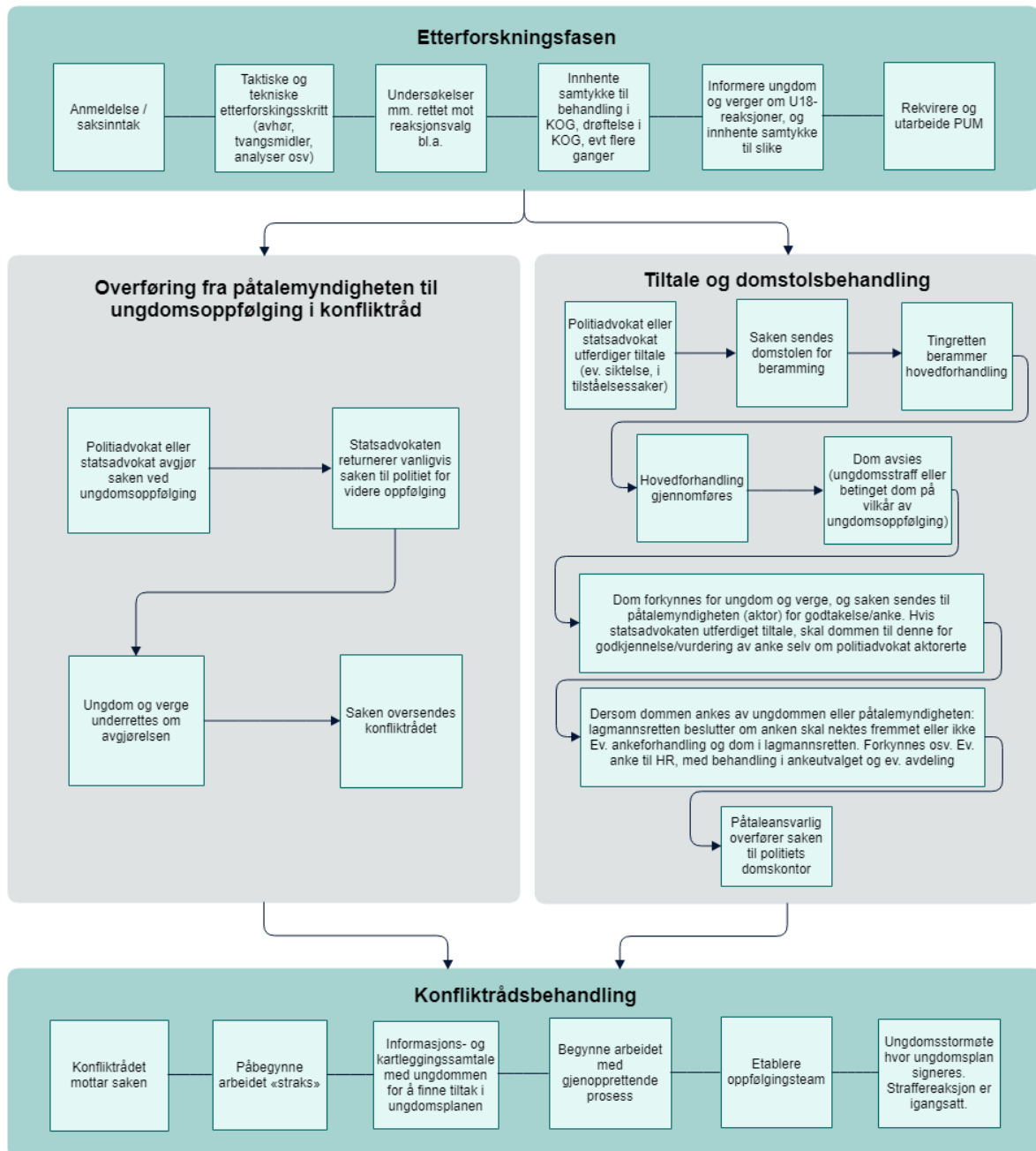
² Nordlandsforskning rapport nr 2/2019 «Mellom hjelp og straff» s. 10

Det er første gang etatene sammen har analysert tidsbruken fra lovbrudd til igangsatt ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Arbeidsgruppen har derfor prioritert å sikre en felles problemforståelse og felles kunnskapsgrunnlag.

Rapporten inneholder først en analyse av tidsbruk hos de ulike etatene. Første del av analysen er en gjennomgang av tidsbruk i et treårsperspektiv (årene 2017-2019) for de ulike etatene. For å sikre en felles forståelse av utfordringene med tidsbruk har arbeidsgruppen sett nærmere på 72 tilfeldig utvalgte saker fra første halvår i 2019, seks saker fra hvert konfliktråd/politidistrikt hvorav tre var avgjort av domstolen og tre avgjort av påtalemyndigheten. Underliggende etater ble bedt om å redegjøre for tidsbruken i hver sak. I tillegg har arbeidsgruppen trukket frem tre saker av de 72 for å eksemplifisere ulike problemstillinger. Andre del av rapporten tar for seg ulike tema som gjenspeiler utfordringer arbeidsgruppen har sett, samt anbefalinger og tiltak som kan bidra til å redusere den totale tidsbruken i saker som resulterer i de straffereaksjonene.

Alle de involverte etatene har de siste årene hatt fokus på å få ned tidsbruken fra lovbrudd til igangsatt straffereaksjon. Rapporten samler erfaringer og kunnskap fra hver enkelt etat og gir et felles grunnlag for videre arbeid med å utvikle en mer effektiv, helhetlig straffesakskjede til det beste for ungdommene det gjelder.

1.1 Aktiviteter i U18-saker fra etterforskning til straffegjennomføring igangsettes



2. Kartlegging og analyse

2.1 Overordnet om tidsbruk i de ulike etatene

Innledning

Arbeidsgruppen legger til grunn at aktørene i straffesakskjeden etterstreber å komme raskt i gang med ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Noen ganger kan det imidlertid være gode grunner til å bruke noe mer tid. Rapportens analysedel synliggjør årsaker til tidsbruk.

Dersom alle etater overholder lovpålagte tidsfrister og bruker tiden fullt ut, vil det i saker som går for domstolen, være en samlet tidsbruk på minst ca. tre og en halv måned. I tillegg kommer lovpålagte skjønsmessige frister samt interne normer for saksbehandlingstid. Det mangler per i dag statistikk som viser den samlede tidsbruk fra lovbrudd blir begått til straffereaksjonen igangsettes.

Arbeidsgruppen har innhentet statistikk for tidsbruk i de ulike ledd i saksbehandlingen for årene 2017 – 2019, og bl.a. sett på i hvilken grad frister som er gitt i lov og retningslinjer overholdes. Det er også gitt noen vurderinger av og kommentarer til tallene.

Politi/påtalemyndigheten

I saker hvor gjerningspersonen er under 18 år følger det av straffeprosessloven § 249 andre ledd at påtaleavgjørelse skal treffes innen seks uker etter at vedkommende ble mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig å bruke lengre tid. Politidirektoratet har, i samarbeid med riksadvokaten, satt som mål at 80 prosent av alle ungdomssakene bør være påtaleavgjort innen nevnte frist.

Når påtalekompetansen ligger til høyere påtalemyndighet, gjelder seksukersfristen politiets oversendelse til statsadvokaten. Statsadvokaten skal normalt avgjøre saken innen 15 dager fra den ble mottatt.³ Tiltals spørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

I 2019 ble det påtaleavgjort 17 529 lovbrudd hvor gjerningspersonen var under 18 år. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte lovbrudd var 46 dager. 70 prosent av dem ble påtaleavgjort innen seks uker fra personen ble ansett som mistenkt i saken.⁴ Av de 17529 forholdene, ble 968 avgjort med ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, og disse var knyttet til 334 personer (dvs. i gjennomsnitt nesten tre lovbrudd per person).

Tabellen nedenfor viser saker registrert avgjort med ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging i perioden 2017 - 2019. Både antall lovbrudd og antall unike personer har doblet seg i perioden. Gjennomsnittlig antall dager fra personen ble mistenkt til påtaleavgjørelse ble truffet var henholdsvis 66, 72 og 69 dager. Tallene for "antall dager totalt" er noe høyere (henholdsvis 77, 84 og 77 dager), og gjenspeiler at det kan gå tid fra forholdet anmeldes til en person er mistenkt. Tabellen viser at størst andel av tiden brukes i etterforskningsfasen. Andelen som ble behandlet innenfor seksukersfristen har de tre siste årene ligget på 47-48 prosent. 58 prosent ble påtaleavgjort innen 60 dager, 69 prosent innen 80 dager og 74 prosent innen 100 dager. Måloppnåelsen er lavere for saker som ender med ungdomsreaksjoner enn for oppklarte ungdomssaker generelt, noe som formentlig skyldes at saker som ender med mindre alvorlige reaksjoner gjerne er mindre krevende å behandle.

³ Fremgår bl.a. av riksadvokaten brev 16. juni 2006 og rundskriv nr. 1/2020 pkt IV.2.

⁴ For ordens skyld bemerkes at etterforskning som foretas før personen blir mistenkt ikke medregnes her.

Tabell 1 Forhold rettskraftig 2017-19⁵

	2017	2018	2019
Antall forhold	485	508	968
Antall unike personer (ant. f.nr.)	161	183	334
Gj.sn. antall dager tot - fra person er anm til påtaleavgjørelse	66	72	69
Andel innenfor frist (42-dagersfrist)	47 %	48 %	48 %
Gj.sn antall dager totalt	77	84	77
Gj.sn. antall dager etterforsker	46	46	47
Gj.sn. antall dager påtale	29	36	29
Gj.sn. antall dager koordinering.	1	2	1

En dobling av antall lovbrudd og unike personer, samtidig som saksbehandlingstiden holder seg stabil, indikerer at det brukes mer ressurser på området, og/eller at ulike iverksatte tiltak har hatt god effekt. Saksbehandlingstiden er imidlertid for lang. Det kan opplyses at Politidirektoratet har hatt betydelig tettere oppfølging av måloppnåelse på straffesaksfeltet fra 2017. Direktoratet gir utfyllende skriftlige tertialvise tilbakemeldinger på politidistriktenes rapporteringer, med spesielt fokus på bl.a. ungdomssakene. Politidistriktene rapporterer bl.a. på planlagte og iverksatte tiltak, og effekten av disse for økt måloppnåelse. Videre gir politidistriktene et begrunnet estimat på fremtidig måloppnåelse, noe som viser forventninger om en positiv utvikling på området. Riksadvokaten skriver i sine bemerkninger til straffesaksbehandlingen i politiet i 2019⁶, at ungdomssakene for første gang på flere år hadde en positiv utvikling.

Når det gjelder statsadvokatenes saksbehandlingstid, viser statistikken for årene 2017, 2018 og 2019 at henholdsvis 86,7, 90,5 og 91,5 prosent av ungdomssakene ble avgjort innen fristen på 15 dager. Det er ikke egne tall for saker som resulterte i ungdomsreaksjonene, men en manuell gjennomgang av sakene omhandlet i punkt 2.2, tyder på god måloppnåelse også i slike saker.

Det har vist seg vanskelig å innhente overordnede tall fra politiets registre for tidsbruk fra reaksjonen ble ilagt (av domstol eller påtalemyndigheten) til saken ble oversendt konfliktrådet for gjennomføring av straffen. Inntrykk fra en rekke enkeltsaker (blant annet de 72 omhandlet i punkt 2.2) tyder imidlertid på at det går relativt lang tid i for mange saker, først og fremst der reaksjonen er ilagt ved dom. Tall fra konfliktrådet indikerer det samme. Dette kommenteres senere i rapporten i punkt 4.4

Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen skal utarbeide personundersøkelse for mindreårige (PUM) etter anmodning fra påtalemyndigheten eller domstol jf. straffeprosessloven § 161 a. Dagens forskrift 22. oktober 1986 nr. 2373 *Regler om personundersøkelse i straffesaker* inneholder ingen absolutte tidsfrister for utarbeidelse av slike undersøkelser. I forbindelse med høring om forslag til ny forskrift om utførelse av personundersøkelser i straffesaker vinteren 2018/2019 ble det foreslått en frist på fire uker for å ferdigstille PUM, men dette er foreløpig ikke fulgt opp.

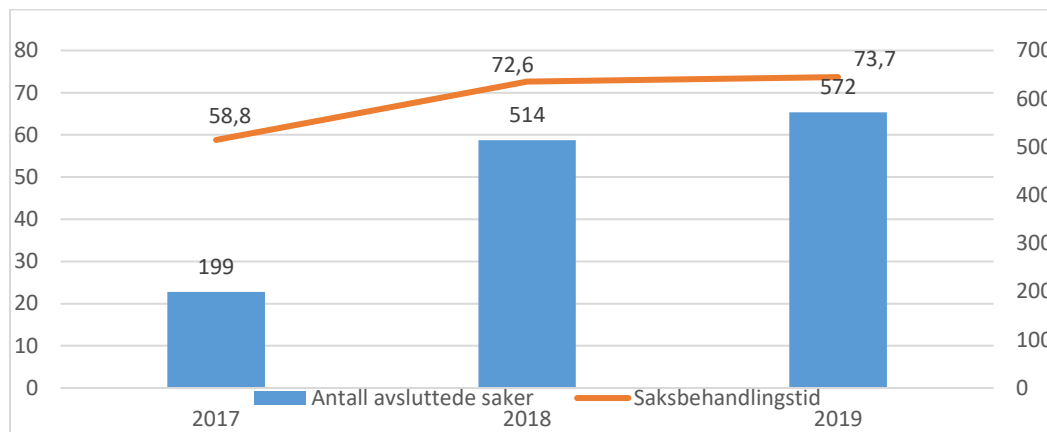
Kriminalomsorgen har via sitt disponeringsbrev til regionene i 2020 satt krav til saksbehandlingstid på fire uker for ferdigstillelse av PUM. Tidsbruken regnes fra mottatt bestilling til ferdigstillelse.

⁵ Kilde PAL STRASAK, Politiets arbeidsregister på straffesaksområdet. Tabell 1 *Forhold rettskraftig 2017-19* viser saker registrert med rettskraftig avgjørelse ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Dersom saker er registrert med andre koder f.eks. "konfliktråd" eller lignende inkluderes de ikke i datagrunnlaget gitt i tabellen. Tallene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid beregnes ut fra alle enkeltlovbrudd, ikke unike personer. Et sakskompleks med 10 slike vil derfor bli talt 10 ganger. Det bemerkes også at det i enkeltsaker kan være noe tilfeldig om tidsbruken registreres på "etterforsker" eller "påtale".

⁶ Brev av 19.03.2020 til Justis- og beredskapsdepartementet

I 2017 ble det gjennomført 199 PUM'er, i 2019 var antallet økt til 572. Grafen nedenfor viser at den gjennomsnittlige tidsbruken for ferdigstillelse har økt med 25 dager fra 2017 til 2019. Årsakene til dette er flere, deriblant at antall saker har økt betraktelig. Gjennomføring av PUM kan være en arbeidskrevende oppgave og kriminalomsorgen er ikke tilført ekstra ressurser til tross for den vesentlige økningen i ungdomsstraff- og ungdomsoppfølgingssaker. Kriminalomsorgen ser at det er utfordrende å møte tidsfristene i alle disse sakene, til tross for prioritering. PUM kommenteres ytterligere i punkt 4.2.

Figur 1. Avsluttede PUM og saksbehandlingstid. 2017 - 2019



Domstolen

Domstolene kan idømme ungdomsstraff i medhold av straffeloven § 52 a eller ungdomsoppfølging etter straffeloven § 37 bokstav j. Domstolen får vanligvis først kjennskap til saken ved at påtalemyndigheten oversender tiltalebeslutning og bevisoppgave til retten med anmodning om berømmelse av hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 262 eller en begjæring om tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248. Dersom siktede har vært varetekstfengslet har domstolen fått kjennskap til saken allerede på etterforskningsstadiet.

Det fremgår av straffeprosessloven § 275 annet ledd bokstav a at hovedforhandling skal avholdes så snart som mulig dersom den siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått. Om ikke særlige forhold er til hinder skal hovedforhandlingen være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling.

Tall fra domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa viser at i 2019 ble 37,9 prosent av meddomsrettssakene der siktede var under 18 år påbegynt innenfor ovennevnte frist. Av ankeforhandlinger i lagmannsrettene begynte 3,1 prosent innenfor fristen. Tallene gjelder alle saker hvor siktede var under 18 år, og ikke kun de sakene hvor det ble idømt ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

Riksrevisjonen avga i oktober 2019 en rapport om effektivitet i domstolene.⁷ Det er påpekt at det er svært alvorlig at ikke flere domstoler når de mål lovgiver har satt for straffesaksbehandlingen. Av saker behandlet i 2018 der siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått, ble fristen ikke overholdt i vel halvparten av sakene i tingrettene og i 19 av 26 saker i lagmannsrettene. Domstolene

⁷ Rapport fra Riksrevisjonen. Undersøkelse av saksbehandlingstid for tingrettene og lagmannsrettene avgitt oktober 2019. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-saksbehandlingstid-og-effektivitet-i-tingrettene-og-lagmannsrettene/>

og Domstoladministrasjonen vil iverksette tiltak for å rette opp i forholdene som ble påpekt i rapporten, se punkt 4.1.

Det fremgår av domstolloven § 159 a at retten skal sørge for at dom i straffesak blir forkynt. Dette gjøres enten ved at dommen avsies i rettsmøte der siktede er til stede (domsforkynnelse), eller ved at siktede etter pålegg fra retten møter opp på rettens kontor, hos politiet eller på et annet offentlig kontor for å få dommen forkynt (fremmøteforkynnelse). Dommen kan også postforkynnes og dersom dette ikke lar seg gjøre forkynnes dommen av stevnevitne. Dersom den siktede i saken er under 18 år skal også verger få dommen forkynt.

Konfliktrådene

Konfliktrådet har ansvaret for å koordinere straffegjennomføringen. Når konfliktrådet mottar saken utformes en ungdomsplan tilpasset den enkelte ungdom, med krav og tiltak som skal bidra til at ungdommen ikke begår ny kriminalitet. Konfliktrådet skal starte arbeidet med å utforme en ungdomsplan og forberede ungdomsstormøtet «straks» saken er mottatt, jf. konfliktrådsloven § 24 første ledd.

I 2018 satte Sekretariatet for konfliktrådene et mål om maksimal saksbehandlingstid på 60 dager fra konfliktrådet mottok en ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging og til straffegjennomføring skulle være igangsatt, altså ungdomsplan signert. Denne tidsfristen var lik i 2019. I 2020 er maksimal saksbehandlingstid gjennom tildelingsbrevet ytterligere redusert til 55 dager.

Sekretariatet for konfliktrådene har frem til februar 2020 hatt et saksbehandlingssystem der statistikk for tidsbruk har fremkommet samlet for straffereaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd.⁸ Videre skjer registrering av datoer for innkommet sak, oppstart osv. manuelt. Tallene må derfor leses med forsiktighet da det kan være registreringsfeil og registreringsmangler.

Tabell 2	2017	2018	2019
Antall ungdomsoppfølginger	358	467	460
Antall ungdomsstraff	32	53	73
Antall oppfølging i konfliktråd	24	45	34
Totalt antall saker	414	565	570
Antall dager fra mottak av sak til igangsatt straffegjennomføring	77 (68)	72 (62)	65 (56)

Tabell 2 gir en oversikt over antall ungdomsoppfølginger, ungdomsstraff og oppfølginger i konfliktråd samt totalvolum av sakene i et treårsperspektiv. I tillegg fremkommer gjennomsnittet av hvor lang tid konfliktrådene totalt sett brukte fra de mottok en sak til straffegjennomføringen var igangsatt ved signert ungdomsplan. Medianen er presentert i parentes.

Overordnet kan man si at i perioden 2017 til 2019 har konfliktrådet hatt en positiv utvikling både når det gjelder antall saker og den tiden konfliktrådene bruker fra de mottar en sak til straffegjennomføringen er igangsatt. Resultatkravet på 60 dagers saksbehandlingstid i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er nådd i 2019, medianen er 56 dager. Dette er en nedgang fra 2017 og 2018,

⁸ Konfliktrådet har ansvar for gjennomføring av straffereaksjonen oppfølging i konfliktråd. Dette er en straffereaksjon etter lignende modell av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Den består av gjennomføring av et gjenopprettende møte i konfliktrådet, utarbeidelse av en individuelt tilpasset plan og oppfølging av planen. Straffereaksjonen er primært for personer over 18 år.

da median var henholdsvis 68 og 62 dager. Statistikk per konfliktråd fra 2017 til 2019⁹ viser den samme utviklingen. I 2019 var åtte av tolv konfliktråd innenfor 60 dagers-rammen, mot fire i 2018. Sekretariatet har hatt økt fokus på tidsbruk. Overnevnte resultater tyder på at det har ført til raskere igangsetting av straffereaksjonene fra 2017 til 2019.

Tallene over viser ulikt antall ungdomsreaksjoner i Politidirektoratets statistikk sammenlignet med konfliktrådets tall. (Henholdsvis PODs 161, 183 og 334, mot konfliktrådets 390, 520 og 533). Det er flere forklaringer på at tallene ikke samsvarer, blant annet ulik registreringspraksis. Som nevnt foran, kan politiet ha registrert saker med koder som medfører at sakene ikke inkluderes i datagrunnlaget. I tillegg vil en sak som resulterer i brudd avsluttes hos konfliktrådet, men dersom påtale ilegger en forlengelse, registreres saken på nytt i konfliktrådet. Det vil si at det i realiteten kan medføre at en registrering hos politiet (en unik person) da genererer flere registreringer hos konfliktrådene. En annen praksis som vil gi utslag i ulik statistikk er når en ungdom pådrar seg nye straffbare forhold. Da telles ungdommen på nytt hos konfliktrådet fordi det genererer en ny sak.

2.2 Analyse av 72 saker

Arbeidsgruppen har sett på 72 saker som ble overført konfliktrådet i tidsrommet 1. januar til 30. juni 2019. Av disse var 48 avgjort med direkte overføring fra påtalemyndigheten, mens 24 var avgjort av domstolen (13 med ungdomsstraff og 11 med ungdomsoppfølging).

Underliggende etat/domstolene ble bedt om å uttale seg om tidsbruk i enkeltsakene. Alle politidistrikter og lokale konfliktråd har rapportert tilbake. Underliggende etat (friomsorgen) hos kriminalomsorgen rapporterte på samtlige 24 saker. De 24 sakene som var behandlet i domstolen var fordelt på 19 tingretter og Domstoladministrasjonen fikk tilbakemelding fra ni av disse.

Generelt om tidsbruk i de 72 sakene

De 72 undersøkte sakene, seks pr. politidistrikt, er svært ulike mht. omfang og kompleksitet, og utvelgelsen av saker innebærer at det er tilfeldig hvilke typer saker det enkelte politidistrikt er bedt om å redegjøre for. Det er derfor vanskelig å sammenligne distriktene basert på disse sakene, men analysen kan si noe om tidsbruken generelt i politiet på området.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos politiet var 106 dager. Sakene er i snitt registrert med 71 dager hos etterforskning og 35 dager hos påtale (henholdsvis 67 prosent og 33 prosent av tiden).¹⁰ Fem av politidistriktene hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid over 100 dager, høyest var 173. Bakgrunnen for behandlingstiden på 173 dager opplyses bl.a. å være at distriktet i den aktuelle perioden var i en krevende omorganiseringsprosess. I fire saker ble det innhentet personundersøkelse for mindreårige (PUM) og tre av sakene var hos statsadvokaten.

I politidistriktet med kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid, 57 dager, var det ikke innhentet PUM i noen av sakene, og ingen av sakene har vært hos statsadvokaten.

To av politidistriktene utpeker seg med meget kort behandlingstid hos påtalejuristen, henholdsvis tre og syv dager. I disse distriktene ble tilnærmet alle sakene behandlet av egne dedikerte ungdomsjurister.

Det er forøvrig slik at tiden frem til den endelige straffereaksjonen kan være betydelig lengre enn tiden frem til første påtaleavgjørelse. Som eksempel kan nevnes en sak om ble anmeldt 16. august

⁹ Årsrapport Sekretariatet for konfliktrådene 2019

¹⁰ Som i pkt 2.1. understrekes at det kan være noe tilfeldig om tidsbruken registreres på etterforskning eller påtale i politiets saksbehandlingssystem.

2018 (narkotika). Saksbehandlingstid frem til påtaleavgjørelse, påtaleunntatelse på særvilkår, var ca. 6 mnd. Ungdommen oppfylte ikke særvilkårene, og 28. november 2019 ble det utstedt forelegg. Dette ble ikke vedtatt og saken ble sendt til berømmelse av tilståelsesdom 3. mars 2020. Dom på bot ble returnert politiet 20.05.2020, og dommen ble rettskraftig 24.06.2020. Totalt tidsforløp fra gjerningstidspunkt til rettskraftig dom var ett år og ti måneder.

Et annet eksempel er sak som ble anmeldt i februar 2019, ferdig etterforsket i løpet av 8 dager og påtaleavgjort innen 42 dager. Deretter var saken registrert «liggende» hos påtalejuristen frem til februar 2020, bl.a. fordi ungdommen pådro seg en rekke nye forhold. Saken ble i denne perioden sendt frem og tilbake mellom politiet og konfliktrådet, uten at ungdomsoppfølging kunne iverksettes.

21 av de 72 sakene ble påtaleavgjort på statsadvokatnivå. Behandlingstiden varierte mellom én og 20 dager, med et gjennomsnitt på syv dager. I tre av sakene ble det brukt mer enn 15 dager, og da henholdsvis 16, 18 og 20 dager.

Kriminalomsorgens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for utarbeidelsen av PUM i de 24 sakene som ble behandlet i domstolene var 62 dager. Den lengste var 129 dager og den korteste 18 dager.

For domstolene er funnene i tilknytning til analysen av enkeltsakene sammenfallende med tallene for hele 2019 samt innhentet tallmateriale i Riksrevisjonens rapport. Fem av sakene ble avgjort med tilståelsesdom, jf. straffeprosessloven § 248. Disse sakene ble behandlet i domstolen i løpet av 3-4 uker. Av de 18 gjenstående sakene hadde 13 saker oppstart av hovedforhandling etter fristen i straffeprosessloven § 275. I disse sakene ble hovedforhandling påbegynt mellom åtte og 76 dager etter fristen. Syv av sakene ble påbegynt innen 30 dager etter fristen.

Konfliktrådet har ikke den samme positive utviklingen for tidsbruk i de 72 sakene fra første halvår 2019 som generelt i perioden 2017 til 2019. De utvalgte sakene fordeler seg slik: konfliktrådet brukte i den raskeste saken ni dager fra mottatt sak til oppstart av straffegjennomføring, i ni saker gikk det mellom 17 og 40 dager, i tolv saker mellom 40 og 60 dager, i åtte saker mellom 60 og 80 dager, i 21 saker mellom 80 og 110 dager, i ni saker mellom 110-150 dager, i tre saker mellom 150 og 200 dager¹¹ og i en sak 229 dager.¹² Til orientering var medianen totalt sett på 54 dager hos konfliktrådene i tidsperioden 1. januar – 30. juni 2019 (gjelder ca. 300 saker).

Forsinkende elementer i de 72 sakene

Av politiets tilbakemeldinger fremgår det at mange av sakene har vært utfordrende å etterforske enten fordi sakstypen i seg selv er krevende, fordi mistenkte ikke samarbeider (f.eks. møter ikke til avhør), den omfatter flere impliserte og/eller det tilkommer nye anmeldelser.

Et flertall av sakene er etterforsket og/eller påtaleavgjort av personer med spesialansvar for ungdomssaker, men likevel slik at mange av etterforskerne og politiadvokatene også har andre type saker i porteføljen og derfor ikke har kunnet prioritere ungdomssakene fullt ut. Flere av juristene var også nye i jobben da de aktuelle sakene ble avgjort, noe som forlenget saksbehandlingstiden.

¹¹ Begrunnelser for lang oppstart i sakene som tok 150-200 dager var ungdommens uavklarte psykiske helsesituasjon, ferie og sykdom hos flere aktører, ungdommen begikk nye straffbare forhold, påtale ba om å få saken i retur for å vurdere veien videre, uenighet mellom ungdomskoordinator og verge vedrørende tiltak i planen.

¹² Begrunnelser for lang oppstart i denne saken var ut fra opplysninger fra barneverntjenesten, at gutten hadde en omsorgssituasjon preget av vold/trusler, og det pågikk en prosess med barnevernet om plassering av gutten til egnet sted. Ungdomskoordinator avvirket oppstart til gutten hadde trygge omsorgspersoner til støtte i oppfølgingsteamet. Samtykket ble også trukket og forsvarer brukte lang tid på å avklare ungdommens og verges aksept til dommen, ungdommen ble varetektsfengslet i ny sak.

Noen av de gjennomgåtte sakene var opprettet i et annet politidistrikt enn der saken til slutt ble behandlet, og det synes som om noen av disse kan ha blitt liggende unødvendig lenge før oversendelse til "riktig" politidistrikt.

Andre årsaker til at sakene tok tid, herunder at det var ren liggetid, rapporteres å være ferieavvikling og skiftordninger (bl.a. i saker som etterforskes av politibetjenter fra forebyggende avsnitt) samt krevende ressursituasjon, herunder på grunn av omorganiseringer. Dette gjelder både etterforskning og påtale, men tilbakemeldingene er samtidig at situasjonen til dels er vesentlig bedre nå enn da de aktuelle sakene ble behandlet.

De domstolene som har rapportert om sine saker har fremhevet nye straffbare forhold, at forsvarer ikke har mulighet for berømmelse og at tiltalte ikke har møtt til hovedforhandling som forhold som har medført at saker ikke har startet opp innen fristen. Ved gjennomgang av enkeltsakene ble det også avdekket at det kan oppstå liggetid i forbindelse med at dom skal forkynnes, spesielt for verger. Dersom dommen ikke forkynnes ved domsforkynning eller fremmøteforkynning, må dommen ofte oversendes politiet for stevnevitneforkynning.

Konfliktrådene rapporterer om flere årsaker til lang tidsbruk. Det går mye tid i de sakene der ungdommen ikke kjenner godt nok til straffereaksjonene eller det er uklart om det er avgitt et reelt samtykke til straffen før saken oversendes konfliktrådet. Da må konfliktrådet bruke tid på å informere og motivere ungdommen til å gjennomføre straffereaksjonen. Geografiske avstander og utilgjengelighet både hos ungdom og verge, samarbeidspartnere og tiltaksapparat forsinker også igangsettelse. Det er en særlig utfordring at det mangler tiltak eller er vanskelig å raskt få på plass treffsikre og riktige tiltak som møter ungdommens utfordring.

Det påpekes også at det noen ganger må brukes ekstra tid fordi dette er til barnets beste. Eksempler som trekkes frem er komplekse livssituasjoner hos ungdommen som dårlig psykisk helse, rusproblemer og manglende bolig. Mistanke om nye lovbrudd før oppstart kan også kreve at man bruker mer tid.

Et annet forsinkende element konfliktrådene trekker frem er når samarbeidspartnere ikke kjenner godt nok til ungdomsoppfølging og ungdomsstraff og man ikke har fått til de gode tverrfaglige drøftinger i koordineringsgruppen (KOG)¹³.

Rapportering fra både politi og konfliktråd påpeker at en årsak til at det går for mye tid er utarbeidelse av PUM. Politiet påpeker også at det å vente på PUM gjerne blir ren liggetid hos dem. Se nærmere om PUM i punkt 4.2.

Alle etater fremhever ferieavvikling og sykemelding som årsaker til at det går unødvendig tid i sakene.

[Tilbakemelding fra etatene om hva som kan bidra til raskere behandling](#)

I tilbakemeldingene fra politiet er det mange som fremhever at det kan være meget tidsbesparende hvis det gjennomføres mer og konsentrert etterforskning i den innledende fasen. Videre vektlegger noen distrikter at det kan være litt tid å spare på mer effektivt saksinntak og effektiv fordeling av

¹³ Alle konfliktråd har en eller flere koordineringsgrupper. Det er per august 2020 i alt 54 KOG. Dette er et tverretattlig rådgivende organ for påtalemyndigheten og konfliktrådet i saker om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

sakene. Dette er forhåpentligvis forbedret den senere tid, bl.a. ved etablering av Felles straffesaksinntak (FSI) og ved økt digitalisering.

Det påpekes videre at flere prosesser må skje samtidig, og at påtalejurist bør involveres tidlig både for å bli kjent med saken og for å vurdere eventuelle behov for relevante undersøkelser og utredninger. Det må videre etableres gode interne rutiner for å følge opp sakene/etterforskingsskritt, slik at de ikke blir liggende uten fremdrift. Likeså at tidsbruken vil være kortere hvis sakene ble håndtert av etterforskere og jurister med spesialkunnskap om ungdomssaker, og aller helst at disse er dedikert bare til slike.

Politiet er i all hovedsak positive til at saker drøftes i KOG, og det er få som rapporterer at KOG har vært et forsinkende element. Noen mener drøftelse i KOG kan ha bidratt til kortere behandlingstid. Det ble fremhevet at det er viktig at det avholdes ekstra KOG-møter ved behov, særlig på steder det går mer enn to uker mellom KOG-møtene, og noen nevner at de heller drøfter saken med ungdomskordinator enn å vente på neste KOG-møte.

Det ble trukket frem fra domstolen at ved å gi en forhåndsinnkalling til forkynning til siktede og verger kan eventuell liggetid unngås. Dette kommenteres ytterligere i punkt 4.4.

I likhet med politiet rapporterer konfliktrådene at det som bidrar til raskere igangsettelse er når gode tiltak allerede er i gang eller når man får gode drøftinger i KOG med ungdomsjurist(er) som deltar fast, der forslag til konkrete tiltak i aktuell sak drøftes. PUM beskrives også som tidsbesparende av noen konfliktråd. At ungdom, foresatte, samarbeidsinstanser og tiltak er tilgjengelige, samt god samhandling mellom etatene trekkes også frem som viktige bidrag til en effektiv igangsettelse. Flere av friomsorgskontorene trekker også frem det gode samarbeidet med ungdomsjuristene, ungdomskordinator og KOG som viktige bidrag for å få ned tidsbruken. En saksbehandler uttalte at «*en velfungerende KOG antagelig er det beste verktøyet for å sikre effektiv saksbehandling*».

Tre eksempler til illustrasjon

Arbeidsgruppen har valgt å trekke frem tre eksempler fra de 72 sakene for å illustrere utfordringer som fremkommer av analysen.

Eksempel 1 - Grovt skadeverk, ildspåsettelse. Saken avgjort ved tilståelsesdom.

Det første eksemplet arbeidsgruppen ønsker å trekke frem er en sak hvor det gikk for lang tid i alle ledd av straffesakskjeden utenom domstolene. NN ble i september 2018 dømt til fengsel i 75 dager på vilkår om ungdomsoppfølging i et år. Lovbruddet ble begått 28. august 2017 og ungdommen ble siktet 18. oktober samme år. Det ble rekvirert PUM samme dag, men den ble ikke utarbeidet før medio mars 2018. Politiet purret ikke før primo mars. Saken ble oversendt domstolen 28. august 2018, og dom ble avsagt fire uker senere. Det gikk deretter drøyt tre måneder før dommen ble beordret fullbyrdet og oversendt konfliktrådet, og fire og en halv måned før ungdomsplan var på plass.

Det gikk med andre ord ca. ett år og ni måneder fra lovbruddet ble begått til straffereaksjonen var i gang.

Politiet rapporterer at det fremstår uforklarlig at det gikk fem måneder fra PUM inkom til saken ble påtaleavgjort og oversendt tingretten. Det er heller ikke noe ved saken som kan forklare at det gikk mer enn tre måneder fra dommen ble avsagt og vedtatt av domfelte til saken ble oversendt konfliktrådet. Det påpekes at saken ikke ble håndtert av ungdomsjurist, og at det ikke kan ses bort fra at det kan ha hatt betydning for den liggetid som var hos politiadvokaten. Videre hadde det aktuelle

politidistriktet på denne tiden svært store utfordringer med å håndtere distriktets straffesaksporfølje, ikke minst på påtale-siden. Kriminalomsorgen rapporterer at ungdommen unndro seg kontakt og at det tok tid å finne ut av vergemål samt å få innhentet opplysninger. Kriminalomsorgen beskriver at de på daværende tidspunkt hadde begrenset erfaring med PUM. Samtidig poengteres det at opplysninger om verge burde vært avklart før oversendelsen av anmodningen til friomsorgen samt at en raskere tilbakemelding fra kilder som for eksempel barneverntjenesten hadde bidratt til raskere gjennomføring av PUM. Rutinene for utarbeidelse av PUM er endret siden 2018. Konfliktrådet rapporterer at KOG hadde drøftet saken og mente at den ikke var egnet, videre at de aldri var i kontakt med gutten og de fikk dermed ikke informert om straffereaksjonene i forkant av idømmelse. Da saken allikevel ble oversendt var det vanskelig å komme i kontakt med ungdommen på grunn av institusjonsplassering og utfordringer knyttet til dette. Da de tilslutt klarte å komme i kontakt, gikk det relativt raskt å få på plass en ungdomsplan. I likhet med politiet har det vært store utfordringer knyttet til ressurser og å håndtere saksmengden ved aktuelt konfliktråd.

Eksempel 2 - Ranssak

Det andre eksempelet er en sak som synliggjør utfordringene når ungdommen er del av et større sakskompleks, med flere involverte og gjentatt kriminalitet. NN ble ved dom fra tingretten i juni 2018 idømt ungdomsstraff med gjennomføringstid på ett år og fire måneder. For hans del gjelder dommen to ran begått 27. mars og 23. desember 2017 og et tilfelle av erverv av narkotika. Gjennomføringen startet opp 7. juni 2019.

Det gikk i overkant av to år og to måneder fra det første lovbruddet til straffereaksjonen var i gang.

Ranet 27. mars 2017 ble begått av NN sammen med fire andre i forbindelse med en planlagt narkotikahandel, og anmeldt umiddelbart. Flere av de involverte (ikke NN), var på det tidspunktet allerede tiltalt for ran, dels sammen med ungdommer som ikke var med 27. mars.

Saken synes i all hovedsak ferdig etterforsket sommeren 2017, og ble oversendt statsadvokaten 21. oktober 2017 med forslag om tiltale mot fem personer. Anmodning om PUM for NN ble sendt samme dag. Statsadvokaten returnerte saken til politiet fem dager etter, med beslutning om tiltale. Anmodning om beramning ble oversendt tingretten 7. desember, og saken ble berammet 7.-9. mars 2018 (senere utsatt, se nedenfor). Tingretten har ikke i ettertid kunnet oppgi begrunnelse for hvorfor ikke saken kunne berammes tidligere. PUM ble oversendt påtalemyndigheten medio desember 2017.

Politiadvokaten har forklart at tidsbruken frem til saken ble oversendt statsadvokaten dels skyldes ferie og manglende kapasitet, men at det også var krevende sider ved selve sakskomplekset. Forhold på de involvertes side, både hver enkelt og dynamikken dem imellom, skapte for øvrig utfordringer for etterforskingen og bidro til økt tidsbruk. Bl.a. var flere av dem krevende å få kontakt med og lite samarbeidsvillige. Flere av de mistenkte begikk også ny kriminalitet, og det ble gjort en del arbeid som ikke er synlig i de aktuelle sakene, men som medførte forsinkelser. Politiet oppfattet det som utfordrende at barnevernet ikke iverksatte tiltak som hindret ny kriminalitet. Det er for øvrig også grunn til å tro at noe liggetid skyldes politiets forberedelser til en hovedforhandling i sakskomplekset (mot bl.a. medsiktede i ranet 27. mars) som var berammet i august 2017 og som ble utsatt rett før gjennomføringen. Det er ikke gitt forklaring på hvorfor det gikk over en måned fra statsadvokaten returnert saken til den ble oversendt tingretten.

Hovedforhandlingen primo mars 2018 måtte utsettes fordi en medtiltalt hadde forsvunnet natten før. Den ble utsatt til juni 2018, og omfattet da også ytterligere straffbare forhold begått av de tiltalte, blant annet ranet NN var med på 23. desember 2017.

Tingretten avsa dom 21. juni 2018. NN godtok dommen ved forkynnelsen dagen etter, men vergen var ikke involvert og den 3. juli erklærte NN anke. Også tre av de øvrige domfelte anket.

Ankene ble oversendt lagmannsretten 23. juli 2018, og beslutning om å henvise ankene til behandling ble truffet tre dager etter. Ankeforhandlingen ble berammet til 14.-16. januar 2019. Ansvarlig lagmannsrett har opplyst at datoen for ankeforhandlingen i januar mest sannsynlig var det første tidspunktet lagmannsretten hadde tilgjengelig egnet rettsal og dommere til å iretteføre saken. Lagmannsretten har ikke nedtegnet opplysninger om det ville vært mulig for samtlige aktører å møte tidligere, og kan følgelig ikke si noe sikkert om det etter så lang tid. Innkalling til ankeforhandling ble forkynt for NN 4. januar, og en uke etter meddelte forsvarer at NN trakk anken. Lagmannsretten hevet saken for NNs del 25. januar 2019.

Straffen for NN ble beordret fullbyrdet 4. mars 2019 og oversendt konfliktrådet fire dager etter. Gjennomføringen startet opp tre måneder senere, 7. juni. Det aktuelle konfliktrådet forklarer at på grunn av påsken kom vedkommende på kartleggingsamtale først 30. april. Fra 30. april til oppstart 7. juni ble tiden brukt til kartlegging av oppfølgingsbehov og å sette sammen oppfølgingsteam. Det trekkes frem at saken ikke hadde vært innom KOG og at det gikk noe tid å komme i dialog med kriminalomsorgen vedrørende oppfølgingsteam, som kreves når det er ungdomsstraff. Konfliktrådet trekker frem at saken burde vært drøftet i KOG før konfliktrådet mottok den fordi det ville lette etablering av team og tiltak. Det trekkes også frem at konfliktrådet burde være delaktig i PUM, samt stevnet som vitne i rettsaken for å forklare hva ungdomsstraff/ungdomsoppfølging innebærer.

Eksempel 3 - Bruk/besittelse av hasj. Saken avgjort med betinget påtaleunntatelse med særvilkår ungdomsoppfølging.

Det siste eksemplet er en sak der det gikk raskt i alle ledd i straffesakskjeden. Saken gjelder bruk og besittelse av hasj, og det gikk 1 måned og 4 dager fra brudd på ruskontrakt til straffereaksjonen var i gang.

Forholdet ble anmeldt 31. januar 2019 og ransaking ble gjennomført umiddelbart. Ungdommen ble avhørt 4. februar og erkjente bruk og besittelse av hasj, og ønsket ruskontrakt. Saken ble oversendt påtaleansvarlig 5. februar og påtaleavgjort åtte dager etter ved ileggelse av betinget påtaleunntatelse med særvilkår om ruskontrakt.

Den 7. mars 2019 ble det rapportert at ungdommen hadde avlagt to positive urinprøver. Han ble avhørt dagen etter, og samtykket da til drøftelse i KOG. Saken ble drøftet der en uke etter. Den 26. mars 2019 fikk politiet tilbakemelding om at gutten hadde samtykket til ungdomsoppfølging, og dagen etter fikk han en ny betinget påtaleunntatelse, denne gang med særvilkår ungdomsoppfølging. Saken ble oversendt konfliktrådet samme dag. Ungdomsplan ble signert 11. april 2019. Aktuelt konfliktråd begrunner den raske tidsbruken med at det foreligger et godt tverretattlig samarbeid, at ungdomskordinator sine kjerneoppgaver ble prioritert og saksmengden hos ungdomskordinator.

3. Innspill fra forsvarergruppen

Forsvarere har en sentral rolle i ungdomsstraff- og ungdomsoppfølgingssaker idømt av domstolene, og har innsikt i saksgangen fra et annet perspektiv enn arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen mente derfor det var hensiktsmessig å innhente deres erfaringer vedrørende tidsbruk i disse sakene. Det ble avholdt et møte med forsvarergruppen ved advokat Cecilie Nakstad. Erfaringen til Nakstad bekrefter funnene til arbeidsgruppen om at det går for lang tid i disse sakene fra lovbrudd til igangsatt straffereaksjon. Nakstad trekker frem at dette særlig gjelder saker der det er flere siktede. Erfaringen er at det er etterforskningsfasen som tar lengst tid. Andre utfordringer som trekkes frem er

berømmelse og forkynning. Det kan gå unødvendig tid å forkynne da særlig dersom verger er skilt og domfelte ikke bor med vergen. Fremmøteforkynning kan avhjelpe liggetiden det medfører.

Forsvarergruppen ved Cecilie Nakstad ønsker også å trekke frem som et problem tidsforløpet fra rettskraftig dom og frem til igangsetting av ungdomsstraff. Dette kan muligens avhjelpes dersom forsvarer ved kopi av påtegninger holdes orientert om hvor saken befinner seg i systemet. Forsvarer kan da aktivt påvirke fremdriften. Det vil også være hensiktsmessig om forsvarer mottar kopi eller innkalles til Ungdomsstormøtet. Til tross for muligheten til deltagelse fra forsvarer i Ungdomsstormøtene deltar forsvarere i svært liten grad. Dette skyldes manglende informasjon om når møtene avholdes, samt også manglende kunnskap hos forsvarere om muligheten til deltagelse og muligheten til å kunne søke seg oppnevnt etter straffeprosessloven § 100, 2. ledd. Forsvarergruppen vil tilstrebe å opplyse sine medlemmer om denne muligheten.

Nakstad hadde også erfaring med saker som går raskt. Kjennetegnet ved disse sakene var at det kun er én tiltalt og at den geografiske driftsenheten ansvarlig for saken har dedikerte etterforskere og jurister.

4. Fordypning av utvalgte temaer med forslag til konkrete tiltak

Gjennom analysen av de 72 sakene samt arbeidsgruppens generelle erfaring med straffereaksjonene trekkes her frem fire områder som arbeidsgruppen tenker særlig har innvirkning på tidsbruk. Dette gjelder ressurser, organisering og kompetanse (punkt 4.1), utarbeidelse av PUM (punkt 4.2), uklarheter rundt informasjon til ungdommen og samtykke til både drøftelser i KOG og straffereaksjonene (punkt 4.3) samt tidsbruken fra dom til straffereaksjonen er i gang satt hos konfliktrådene (punkt 4.4). Nedenfor drøfter arbeidsgruppen ulike problemstillinger knyttet til disse temaene med tilhørende anbefalinger.

4.1 Ressurser, organisering, kompetanse

Landets 12 **politidistrikter** er ulike både med hensyn til størrelse, kriminalitetsomfang og typer kriminalitet. Det er ulike utfordringer i det enkelte distrikt, fra storbyproblematikk på den ene siden til store geografiske avstander på den andre. Dette krever ulik ressursbruk og organisering av politiets tjenester, også for håndtering av ungdomssakene.

Det er ulikt hvor ungdomssakene etterforskes. I noen politidistrikter etterforskes de ved forebyggende enhet, i andre ikke. Kriminalitetstyper som håndteres på spesialseksjoner, f.eks. seksuelle overgrep, etterforskes som hovedregel ved den aktuelle spesialseksjonen. For å heve kompetansen og kvaliteten på etterforskningen har politiet som en del av politireformen iverksatt en rekke tiltak. Tiltakene i det såkalte *Etterforskningsløftet* er mange, og skal styrke kvaliteten i straffesaksbehandlingen generelt. Dette vil formentlig også komme ungdomssakene til gode.

De fleste politidistriktene har egne ungdomsjurister ved en eller flere generelle påtaleseksjoner, men det er store forskjeller på hvordan de benyttes. Noen behandler kun ungdomssaker, andre har øvrig portefølje i tillegg. Samtlige politidistrikt opplyser at tett oppfølging og øremerking av jurister gir positiv effekt. Flere av distriktene har imidlertid en utfordring med betydelig turnover blant påtalejurister, noe som opplyses bl.a. å skyldes høyt arbeidspress. I saker som behandles ved spesialseksjoner, kan det være en utfordring at seksjonen ikke uten videre kjenner godt nok til straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og f.eks. ikke sørger for at saken drøftes i KOG der det kan ligge an til slik reaksjon.

En viktig årsak til at seksukersfristen oversettes synes å være kapasitetsutfordringer hva gjelder etterforskning. Distriktene må prioritere mellom prioriterte saker.

Erfaring tilsier at det er viktig for gode resultater på området å avsette ressurser til økt lederoppmerksomhet og dedikerte etterforskere og påtalejurister som følger opp sakene. Det er videre avgjørende at påtalejuristene gis tid og rom til å være tett på i initialfasen og den videre etterforskningen. Spesialisering på dette området synes å være viktig for å heve kompetansen, kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen.

Politidistriktene har iverksatt ulike tiltak for bedre ressursutnyttelse på området ungdomssaker. Noen distrikter har f.eks. jevnlig saks møter for å sikre riktig intern prioritering, fremdrift og henleggelse av de riktige sakene i en tidlig fase. PAL Strasak benyttes for å holde kontroll på sakene. Videre har enkle tiltak som å merke ungdomssakene tydelig fra dag én, herunder synliggjøre tidsfrister, hatt god effekt. Det skiller dem visuelt fra øvrige saker og reduserer risikoen for at de blir forlagt. Viktighetene av å bruke etterforskningsplaner fremheves til stadighet av statsadvokatene og riksadvokaten, og slike benyttes i økende grad også i ungdomssakene. Det er videre viktig å rekvirere PUM i en relativt tidlig fase av etterforskningen. For å få ned saksbehandlingstiden vurderes det i den enkelte sak om hensynet til rask ferdigstilling skal gå foran prinsippet om å forene forfølgning mot samme person for flere straffbare handlinger. Enkelte politidistrikter har etablert et samarbeid med tingretten opp mot raskere håndtering av ungdomssaker.

Det kan videre opplyses at det i ny revidert straffesaksinstruks av 8. mai 2020, bl.a. er presisert at alle anmeldelser "*skal behandles av Felles straffesaksinntak (FSI) for å sikre riktig prioritering i henhold til sentrale, regionale og lokale prioriteringsskriv, og en god kvalitet i den innledende fasen av etterforskningen*". Ungdomssakene skal imidlertid som hovedregel ikke påtaleavgjøres ved FSI, men "*etterforskes av den geografiske driftsenhet hvor gjerningspersonen er bosatt, blant annet for å lette samarbeid med eksterne samarbeidspartnere og kunne sikre nødvendig oppfølging i det forebyggende sporet*".

I politidistriktene arrangeres det fagsamlinger med fokus på ungdomssakene, og nesten 50 politijurister og statsadvokater deltok på et nasjonalt seminar arrangert av riksadvokaten i mars 2020. Polititjenestepersoner og -jurister deltar også på tverrfaglige seminarer arrangert av andre. Det er imidlertid ingen sentraliserte systematiske kompetansehevingstiltak av betydning for ungdomssakene. På politiutdanningen (bachelorstudiet) dekkes temaet ungdom og kriminalitet delvis i faget "forebygging". Den obligatoriske opplæringen av nye politijurister har lite oppmerksomhet om ungdomssakene, men temaet har vært berørt. Verken videreutdanning i etterforskning eller videreutdanning for påtalejurister i regi av Politihøgskolen har per i dag spesifikt fokus på straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Det er heller ikke satt i gang noe spesifikt på området i regi av Etterforskningsløftet. Det arbeides p.t. med tema til Obligatorisk årlig opplæring (OÅO) for 2021, men slik det ser ut synes det vanskelig å prioritere temaet ungdomssaker.

Statsadvokatene holder seg orientert om utviklingstrekk ved straffesaksbehandlingen i det enkelte politidistrikt, bl.a. ved inspeksjoner og andre kontaktpunkter, og fagledelsen tilpasses lokale behov. Generelle retningslinjer for statsadvokatenes fagledelse er gitt i rundskriv nr. 2/2012 punkt III. I tillegg vises til riksadvokatens brev 11. desember 2019 med føringer for fagledelsen i 2020. Arbeidet med å utvikle en aktiv fagledelse skal videreføres i 2020, og Den høyere påtalemyndighet er ved Stortingets budsjettvedtak 12. desember 2019 tilført 10 millioner kroner til dette arbeidet. Arbeidsgruppen mener det vil kunne bidra positivt til politiets håndtering av ungdomssakene, herunder tidsbruk, dersom statsadvokatembetene inkluderer denne sakstypen ved inspeksjoner eller annen generell fagledelse.

Domstolenes ressursituasjoner har vært utfordrende pga. avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt (ABE-kutt). Riksrevisjonens rapport om domstolens effektivitet påviste at effektiviteten er for lav, og at domstolene kunne klart å gjennomføre åtte prosent flere saker med de ressursene domstolene har. I forbindelse med oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport vil Domstoladministrasjonen tilby statistikk til domstolene, slik at domstolene kan følge med på sin saksbehandlingstid.

Norske dommere er generalister. Domstolene varierer også i størrelse slik at muligheten for en moderat spesialisering vil være ulik. Oslo tingrett har fra mars 2020 spesialisert saksbehandlingen av ungdomssaker før hovedforhandling på enkelte dommere og saksbehandlere. De har også planlagt at det skal være spesialiserte hovedforhandlingsdommere i disse sakene.

Det foreligger ingen kompetanseplaner for temaene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, men alle dommere gjennomfører et introduksjonsprogram når de tiltrer som dommer eller dommerfullmektig. Dommere har vært invitert til seminarer om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som har vært arrangert, blant annet av Sekretariatet for konfliktrådene. Videre har ansatte i Domstoladministrasjonen skrevet om temaet i domstolmagasinet «Rett på sak».

Alle dommere har tilgang til informasjon om ulike temaer på domstolens intranettsider. Oslo tingrett har utarbeidet en egen veileder for behandling av straffesaker med tiltalte under 18 år, og denne veilederen er tilgjengelig der.

Kriminalomsorgen har en generalistmodell ved de fleste friomsorgskontorene da det ikke er gitt ekstra ressurser til å ansette personer som er dedikert til å utarbeide PUM. Samtidig har de fleste friomsorgskontorene utpekt saksbehandlere med særlig kunnskap om målgruppen, og Oslo friomsorgskontor har opprettet en egen avdeling Ung som kun jobber med målgruppen 15 - 24 år.

Saksbehandlere ved friomsorgskontorene er i hovedsak sosionomer, barnevernspedagoger og/eller samfunnsvitere med erfaring med målgruppen. De har god kjennskap til straffesaksjeden og til andre aktuelle tjenesteytere sine oppgaver.

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS) tilbyr årlig kurs om personundersøkelser herunder PUM for ansatte i friomsorgen. Her inviteres også påtalemyndigheten og domstolen for gjensidig erfaringsutveksling som oppleves nyttig for alle parter.

KRUS har utarbeidet en håndbok¹⁴ – Personundersøkelser – for ansatte i kriminalomsorgen.

Konfliktrådene ble 1. juli 2019 omorganisert fra 22 til tolv konfliktråd. Hensikten var blant annet å skape mer robuste fagmiljøer og effektive kontorer. Det er for tidlig å si om dette har hatt effekt på tidsbruken i sakene. Det er ungdomskoordinator ansatt i Konfliktrådet som koordinerer gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

I 2019 ble organisasjonen tildelt ekstra ressurser. Midlene ble benyttet til å styrke arbeidet med straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, i all hovedsak med å opprette nye ungdomskoordinatorstillinger ved de konfliktrådene som over tid har hatt mange ungdomssaker. En ønsket effekt var at de konfliktrådene som ble styrket med ungdomskoordinatorstillinger skulle få en positiv utvikling i sin tidsbruk.

¹⁴ <https://www.krus.no/personundersokelse.6284663-520745.html>

Syv av de åtte konfliktrådene som ble styrket med nye ungdomsordinatorstillinger i 2019 hadde en nedgang i sin saksbehandlingstid, og resultatkravet på 60 dager ble nådd. Sammenlignet med året før har det vært en positiv utvikling.

Sekretariatet har brukt ressurser på å styrke opplæringen av landets ungdomscoordinatorer og hatt fokus på arbeidet med analyser og rammeverk. Det er også gjort grep for å få likere praksis og å få ned tidsbruk i konfliktrådene uavhengig av ulikt sakstilfang og ujevne ressurser. Eksempelvis er det fra juni 2020 iverksatt tiltak der det lånes ressurser fra et konfliktråd til et annet ved at ungdomscoordinator tar over noen av sakene ved et konfliktråd med høyt sakstilfang og sykemeldinger.

Samtlige etater har påpekt viktigheten av å ha god kompetanse om straffereaksjonen ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i egen organisasjon og ikke minst nok ressurser for å sikre rask håndtering av sakene. Dette påpeker også Nordlandsforskning i sin følgeevaluering som sentrale momenter for å få ned tiden.¹⁵

Viktigheten av å kjenne godt til hverandres fagområde og tjenester peker seg også ut som et viktig tidsbesparende element i straffesakskjeden. Et tiltak for å få enda bedre samarbeid og kompetanse på tvers av etatene er å invitere til hverandres fagseminarer og konferanser, samt gjøre informasjon mer tilgjengelig med live stream av seminarer og konferanser samt e-læringsprogrammer. Videre bør etatene etterstrebe og invitere hverandre inn i hverandres prosesser med å utvikle retningslinjer/veiledere og rutinebeskrivelser m.m.

Mange av funnene i analysen har handlet om «glippsoner» og unødig tidsbruk i samhandlingen mellom etatene. Arbeidsgruppen ser at det kan være gevinst å hente på bedre kommunikasjon mellom etatene innad i straffesakskjeden og med samarbeidende etater som helse og barnevern. Arbeidsgruppen er kjent med prosjektet ESAS og etableringen av Justishub. Til tross for økt fokus på digitalisering i straffesakskjeden synes det fortsatt å gå unødvendig tid på å dele og sende informasjon om en sak mellom aktørene i straffesakskjeden. Arbeidsgruppen har ikke hatt kapasitet til å gjøre en grundig analyse av mulig effektivisering ved digitalisering, men vil påpeke at det er behov for å se på hvordan aktørene knyttet til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging kan kommunisere på en sikker og effektiv måte.

Hva gjelder dialog som går utenfor Justishub, eksempelvis informasjonsutveksling i KOG eller innhenting av informasjon ifm utarbeidelse av PUM, er det viktig at denne både er sikker ut fra personvern hensyn samtidig som den er så effektiv som mulig. Det er i dag mulig å sende sikker e-post mellom enkelte aktører. Det er også mulig å sende informasjon trygt mellom saksbehandlingssystemer ved å benytte organisasjonsnummer med kontaktperson. I dag er det imidlertid lite føringer for hvordan de ulike mulighetene kan benyttes. Det er et behov for å avklare hvordan informasjonsflyt overfor etater som ikke omfattes av Justishub/Esas, som f.eks. barnevern, skole og helsevesen, kan skje på en sikker og effektiv måte. Det bør i den forbindelse ses hen til erfaringer med ustrukt bruk av videomøter, telefon og annen digital kommunikasjon under covid-19 pandemien.

Arbeidsgruppens anbefalinger

- Etatene bør sikre økt kompetanse om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i alle relevante deler av egen organisasjon
- Etatene bør øke oppmerksomheten mot betydningen av at sakene behandles så raskt som mulig og det bør legges til rette for bemanning og rutiner som støtter opp under dette

¹⁵ Nordlandsforskning rapport nr 2/2019 «Mellom hjelp og straff» s.175

- Etatene bør tilgjengeliggjøre informasjon om og fra seminarer, fagsamlinger og konferanser på tvers av straffesakskjeden
- Det bør vurderes å utarbeide felles veiledere/retningslinjer for å sikre effektiv håndtering av saker fra lovbrudd til igangsatt straffereaksjon. Relevante etater involveres avhengig av tema
- Det bør vurderes om det skal etableres sikker e-post og/eller annen sikker samhandling mellom relevante aktører i påvente av en eventuell inkludering i Justishub. Kostnader knyttet til utvikling må finansieres særskilt
- Det bør avklares hvordan informasjonsflyt overfor etater som ikke omfattes av Justishub kan skje på en sikker og effektiv måte

4.2. Personundersøkelse for mindreårige PUM

Personundersøkelse for mindreårige (PUM) kan i mange tilfeller gi meget nyttig informasjon ved valg av straffereaksjon. Det *kan* innhentes PUM i alle saker, og i saker som bringes inn for domstolen *skal* det foreligge PUM før pådømmelse med mindre slik undersøkelse er "åpenbart unødvendig". I brev 14. desember 2015 har riksadvokaten gitt føringer om forståelsen av dette unntaket, og videre fremhevet at det ikke er nødvendig å rekvirere PUM når ungdomsoppfølging ilegges av påtalemyndigheten. I samme brev, under henvisning til seksukersfristen i strpl. § 249 andre ledd, er det fremhevet at anmodning om PUM skal sendes så snart saken er tilstrekkelig opplyst til det. Betydningen av PUM er omhandlet også i riksadvokatens brev 9. august 2017 (retningslinjer i etterkant av uttalelser i Høyesteretts dom i sak HR-2016-1365-A).

Det er kriminalomsorgen som utfører personundersøkelsene, etter rekvisisjon fra påtalemyndighet eller domstol. Kartleggingen skjer i form av et intervju med siktede samt eventuell innhenting av informasjon fra andre kilder, eksempelvis skole og barnevern etter samtykke fra den siktede. Kartleggingen av siktedes personlige livsforhold og framtidsmuligheter skal bidra til at påtalemyndigheten eller domstolen gis et bedre grunnlag til å fastsette en riktig straffereaksjon. PUM gir en beskrivelse av følgende livsområder; bolig, utdanning, økonomi, nettverk, fritidsaktiviteter, helsetilstand, rusmiddelbruk samt eventuelt andre forhold av betydning. Til slutt gis en faglig vurdering fra personundersøkeren. Vurderingen har fokus på momenter som er relevante for å motvirke kriminalitet.

Som det fremgår i punkt 2.1 og 2.2 bruker kriminalomsorgen relativt lang tid på å utarbeide PUM'ene. En forskriftsfesting av frist for ferdigstilling av PUM kunne bidratt til at oppgaven blir ytterligere prioritert. Tiden som medgår til å utarbeide PUM er ofte ren liggetid hos politiet/påtalemyndigheten. Dette gjelder ikke minst i saker der PUM er rekvirert sent i prosessen, f.eks. i forbindelse med at den oversendes for påtaleavgjørelse, og det ikke er gjenstående etterforskningskritt. Det er også eksempler på at hovedforhandlinger har måttet utsettes i påvente av PUM.

Flere politidistrikter gir tilbakemelding om at rutinen tidligere var at man ventet med å rekvirere PUM til det var sikkert at det kom til å bli truffet positiv påtaleavgjørelse, men at man nå er mer bevisst på at det i mange saker kan være hensiktsmessig å innhente PUM tidligere. Det er imidlertid mothensyn som kan tilsi at det ikke rekvireres PUM tidlig i etterforskningen. Det kan bl.a. innebære unødvendig ressursbruk hos kriminalomsorgen (f.eks. hvis saken henlegges), og relevante forhold kan endre seg mellom utarbeidelsen og straffereaksjonen.

Som nevnt innledningsvis har en fordobling av sakene hos kriminalomsorgen de siste årene gjort at omfanget har økt kraftig. Det er imidlertid ikke tildelt flere ressurser. Det fører til at selv om

ungdomssakene er prioritert, er det utfordrende for friomsorgskontorene å overholde internfristen i kriminalomsorgen på fire uker.

Friomsorgen rapporterer at det er en utfordring at i enkelte saker møter ikke siktede/verge til oppsatte avtaler. Den siktede går ofte på skole og må forholde seg til fraværsgrenser. Tidspunktene må også passe for verge. Når ungdom er plassert på institusjon, går det også lenger tid til å sette opp avtaler, og i de tilfeller institusjonen har beliggenhet i annet distrikt overføres oppdraget til aktuelt friomsorgskontor hvor det også kan gå unødvendig tid. Videre er innhenting av relevante kilder i enkelte saker, samt kompleksiteten og innhenting av komparentopplysninger, noe som kan ta lang tid.

En annen utfordring for kriminalomsorgen er at rekvisisjonen om utførelse av PUM fra påtalemyndigheten ikke er fullstendig eller tilstrekkelig spisset. Oversendte opplysninger er ofte mangelfulle som for eksempel informasjon om verge/vergespørsmålet, behovet for tolk/verger, aktuelle kontaktopplysninger, informasjon om det er innhentet samtykke til drøftelse i KOG samt eventuell beramning av tidspunkt for straffesaken. Sen postgang forlenger saksbehandlingstiden ytterligere.

Det er opplyst at det noen steder rekvireres PUM i de aller fleste saker uavhengig av om disse sakene skal til domstolen eller ikke. Ut fra et barnefaglig perspektiv er det også viktig å stille seg spørsmålet om det er riktig å rekvirere PUM i de sakene som ikke skal til domstolene og der en har tilstrekkelig med informasjon fra andre kilder. En PUM er per idag en omfattende kartlegging, og bør kun foretas der det er behov for det ut fra barnets beste.

Kriminalomsorgen har også fått tilbakemelding fra representanter fra domstol og påtalemyndighet at innholdet i PUM i mange tilfeller er for omfattende og inneholder unødig informasjon. De ønsker at PUMene skal være korte, konsise og kun inneholde relevante opplysninger med en faglig vurdering fra personundersøker. KDI har fått tilnærmet lik tilbakemelding fra friomsorgen som mener at PUM med dagens maler er for omfattende og tidskrevende i forhold til formålet med PUM.

For å begrense tidsbruken i kriminalomsorgen og begrense belastningen for ungdom knyttet til unødvendig kartlegging, bør det vurderes å lage en nasjonal mal for rekvisisjon av PUM forankret hos og med tydeligere føringer fra Riksadvokaten. Den 20. desember.2018 sendte Justis- og beredskapsdepartementet høringsbrev med utkast til ny forskrift om personundersøkelser i straffesaker, hvor blant annet krav til rekvisisjon av PU og innføring av frist for prioritering av personundersøkelse for mindreårige foreslås (4 uker). Det er per dags dato ikke vedtatt ny forskrift. Arbeidsgruppen mener det er viktig at PUM utarbeides raskt slik at dette ikke blir et forsinkende element. En frist vil kunne være et tydelig signal om at saksområde skal prioritere. Det bør derfor vurderes om tidsfristen skal formaliseres i forskrift.

Arbeidsgruppen anbefaler

- Det bør vurderes klarere føringer for om og når PUM skal rekvireres
- Det bør utarbeides en nasjonal mal for rekvisisjon av PUM og en nasjonal mal for PUM
- Det bør sees nærmere på om det er behov for å få på plass samarbeidsrutiner som sikrer mer effektive prosesser rundt institusjonalisert ungdom
- Det bør vurderes om kriminalomsorgens tidsfrist for utarbeidelse av PUM skal fastsettes i forskrift

4.3. Informasjon til ungdommen, samtykkeinnhenting, drøftelser i koordineringsgruppen (KOG)

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 at barn skal få uttale seg om alle forhold som angår barnet, og barnet skal særlig gis anledning til å uttale seg i alle rettslige og administrative saker. En forutsetning for at barnet skal kunne uttale seg, er at voksne har gitt informasjon i en form som barnet forstår og i en setting som oppleves trygt og hvor det er mulig å ta inn over seg informasjonen.

Før ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kan idømmes/ilegges, må ungdommen og verge få god informasjon slik at de er innforstått med innholdet i straffereaksjonene, og det må i prosessen innhentes flere samtykker. Dette krever samarbeid mellom de involverte etatene.

Per i dag må det innhentes samtykke til at saken kan drøftes i KOG før påtalemyndigheten avgjør om ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er en egnet straffereaksjon. Alternativt kan saken drøftes anonymt. Dersom det er aktuelt å innhente PUM, må ungdom og verge samtykke til informasjonsinnhenting til bruk ved utarbeidelsen. Straffereaksjonene er per i dag samtykkebaserte og det må derfor også innhentes samtykke fra ungdom og verge før straffen ilegges/idømmes. Felles for alle samtykkene er at de skal være reelle og informerte, noe som krever god informasjon i forkant.

I Nordlandsforskning (2019) sin følgeevaluering av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging peker forskerne på at det kunne stilles spørsmål ved om ungdommenes samtykke alltid var reelt og informert.¹⁶ Barneombudets rapport fra 2019¹⁷ viser at ungdommene fikk varierende informasjon. Et viktig funn var hvor lite opptatt ungdommene tilsynelatende virket over tema informasjon.

«Sett med Barneombudets øyne skjerper dette egentlig bare behovet for tydelige krav til god informasjon til ungdommene. Informasjon er ikke nødvendigvis noe ungdommene etterspør selv, og siden informert samtykke og egenmotivasjon er helt sentralt for at ungdommene skal kunne gjennomføre reaksjonene, må plikten til å informere være tydelig definert i regelverket».

I Riksadvokatens brev 9. august 2017 understrekes påtalemyndighetens ansvar for at det er innhentet samtykke i forkant av illeggelse av ungdomsreaksjonene.

Det er i dag ulik praksis når det gjelder hvordan ungdommen informeres, hvem som innhenter de ulike samtykkene og på hvilket tidspunkt det skjer. Gjennomgang av enkeltsakene og generell erfaring fra etatene viser at dette har betydning for tidsbruk i saken; både tiden fra siste lovbrudd til påtale- eller domsavgjørelse og tiden konfliktrådet bruker fra mottatt sak til straffereaksjonen igangsettes. Per i dag kan konfliktrådet oppleve å få overført saker der signert samtykkeskjema ikke følger saksmappen til ungdommen, mens det i andre saker kan synes som om ungdommen – til tross for signert samtykkeskjema - ikke har forstått hva han/hun har samtykket til. Det kan derfor i en rekke saker stilles spørsmål om ungdommen har fått tilstrekkelig informasjon og gitt et reelt samtykke.

I høringsnotatet av 1. september 2020 med forslag til endringer i konfliktrådsloven mv. er det foreslått å fjerne samtykke til drøftelser i KOG og til straffereaksjonene.

¹⁶ Nordlandsforskning rapport nr 2/2019 «Mellom hjelp og straff» s.58

¹⁷ Barneombudet rapport (2019) «Oppsummering av samtaler med ungdom om ungdomsstraff og -oppfølging»

Blir kravene til samtykke opprettholdt, bør det ses nærmere på hvem som skal ha ansvar for de ulike samtykkeprosessene, inklusiv hvem som bør ha ansvar for å utarbeide samtykkeskjema.

Koordineringsgruppen (KOG) er et viktig forum for å sikre gode og effektive prosesser i håndteringen av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Politiet og konfliktrådene har stort sett rapportert at KOG oppleves som en effektiviserende og nyttig møtearena for å avklare bl.a. koordinering av arbeidsoppgaver knyttet til informasjon og samtykke til straffereaksjonene. Sekretariatet for konfliktrådene er i gang med å kartlegge hvordan KOG fungerer. Foreløpige funn tyder på at KOG kan bidra til å få ned tidsbruken, samtidig er det per i dag sprikende praksis og behov for å gjennomgå prosessene og lage felles føringer for å sikre bedre, og mer effektiv samhandling. I tråd med høringsnotatet er arbeidsgruppen enig i at KOG lovfestes slik at deltakerne i KOG er omforent sine oppgaver og hvilken rolle de har i KOG.

Høringsnotat om endringer i konfliktrådsloven mv. foreslår en presisering når det anses «åpenbart unødvendig» å utarbeide en PUM hvor det påpekes at vitneførsel sammen med annen informasjon kan erstatte PUM i noen tilfeller. Det varierer i hvilken grad ungdomskoordinator i dag vitner i retten. Arbeidsgruppen vil ta stilling til forslag i høringsnotatet i separate høringsuttalelser.

Secretariatet for konfliktrådet har igangsatt et prosjekt, «Storbyprosjektet», hvor vitneførsel av ungdomskoordinator utprøves som tiltak i alle ordinære¹⁸ ungdomssaker som behandles i domstolen fra deler av Oslo (Sentrum) og Bergen (Sentrum). I mange saker har konfliktrådet kunnskap om den tiltalte via drøftelser i KOG og kan derfor gi ungdom/verge, samt forsvarer og dommer, god og tilpasset informasjon om straffereaksjonene basert på type lovbrudd, oppfølgingsbehov og aktuelle tiltak. I noen saker har vitneførsel kombinert med annen informasjon erstattet PUM. I prosjektet har enkelte ansatte i påtalemyndigheten gitt tilbakemelding om at å erstatte PUM på denne måten har effektivisert tidsbruken og muliggjort å beramme aktuelle saker raskere. Vitneførsel fra ungdomskoordinator kan ha en betydning utover det å erstatte PUM ved å sikre at domstolen og ungdom/verge er godt informert om innholdet i straffereaksjonene. Tilbakemeldingene fra påtalemyndighet og domstolen i prosjektområdene så langt vedrørende konfliktrådets vitneførsel er at det er et viktig tiltak for å ivareta ungdommens rettsikkerhet og å gi forsvarere, dommer og meddommere nødvendig kunnskap om innholdet i straffereaksjonene.

I sin følgeevaluering påpekte også Nordlandsforskning nødvendigheten i å ansvarliggjøre straffesakskjeden til å gi informasjon til ungdom og verge om status i deres sak.

«Ventetiden kan være en stor belastning for både ungdommen og hennes/hans familie. Flere etterspør informasjon underveis, om status i saken, eller bare en bekreftelse på at man ikke er «glemt». Nye spørsmål kan også oppstå i ventetiden, når det umiddelbare sjokket knyttet til lovbruddet er litt mer på avstand, og de det gjelder, blir i stand til å reflektere over saken. Mulighet for rutinemessig dialog med foreldre/verge/ungdom før start på straffegjennomføringen, kan med fordel drøftes.» (Nordlandsforskning 2019: 175)

Arbeidsgruppen mener det er svært viktig å plassere ansvaret for å gi jevnlig oppdatert informasjon om saken. Det bør formaliseres at ungdom og verge regelmessig informeres om status i sin sak fra avhør og til straffereaksjon er igangsatt. En naturlig ansvars plassering kan være at politiet informerer ungdommen og verge frem til saken er overført til konfliktrådet. Når saken er hos konfliktrådet, er det naturlige at ungdomskoordinator informerer om status i saken frem til ungdomsplanen er signert og straffereaksjon er igangsatt. Dersom det ikke oppnås kontakt, dokumenteres det. I de tilfeller ungdom har en forsvarer, må det avtales mellom politiet og forsvareren hvem som skal holde

¹⁸ Saker som prosederes av spesialavsnitt inngår ikke prosjektet p.t

ungdom og verge løpende oppdatert om status i sin sak. Det vises i denne sammenheng til forsvarergruppens innspill om behov for å holde forsvarer orientert og hvordan dette potensielt kan effektivisere tidsbruken. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det vil kunne hjelpe på unødvendige «liggetider» at ungdom/verge holdes løpende orientert om hva som skjer i saken. Dersom tidsbruken er berettiget, er det uansett viktig, og i tråd med funn fra Nordlandsforskning, at ungdom og verge vet hvor deres sak står og hvorfor det tar tid.

Arbeidsgruppen anbefaler

- Prosessen knyttet til informasjon og innhenting av samtykker må avklares. Det bør gis føringer om hvordan ungdommen informeres og på hvilke tidspunkter det bør skje. Forutsatt at samtykkekrav opprettholdes, bør det gis føringer både om hvilken etat som innhenter de ulike samtykkene og på hvilket tidspunkt det bør skje
- Det bør videreutvikles informasjon til ungdom, verge og samarbeidspartnere som enkelt beskriver PUM, KOG og straffereaksjonene
- Det bør utarbeides en nasjonal veileder om KOG, forankret hos samarbeidende etater
- Det bør utredes om ungdomsordinator som hovedregel skal vitne i retten dersom ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging kan være aktuelt
- Det bør utredes om det skal formaliseres en plikt til å informere ungdom og verge jevnlig om status i saken frem til straffereaksjon er igangsatt og eventuelt hvem som skal informere

4.4 Tid fra dom til igangsatt straffereaksjon hos konfliktrådet

Analysen over og praksis fra etatene viser at det kan gå en del tid fra dommen avsies til straffereaksjonen igangsettes. Dette kan bl.a skyldes at det tar lang tid å få forkynt dommen for domfelte, og særlig for vergene (når domfelte er under 18 år). Dersom vergene ikke har møtt i hovedforhandlingen og heller ikke er kalt inn til domsforkynnelse eller fremmøteforkynnelse, må dommen vanligvis sendes til politiet for forkynning via stevnevitne.

Det følger av domstolloven § 159 a første ledd at det er retten som skal sørge for at dom i straffesak blir forkynt etter reglene i bestemmelsens annet og tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 18 (2000-2001) pkt. 9.2 at det er opp til retten å bestemme hvilken forkynningsmåte og domsavsigelsesmåte som skal benyttes. Det fremgår videre at: «*Retten bør likevel ta hensyn til hva som vil være mest hensiktsmessig og effektivt totalt sett, ikke bare hva som vil være mest effektivt for domstolens saksavvikling. Forhold som rettssalkapasitet, ventetid og reiseavstand kan ha betydning i denne vurderingen...*» «*..Også saker mot unge lovovertredere bør ofte avsies ved opplesning slik at alvoret i saken blir tydeliggjort ved at siktede får dommen opplest*». Videre gjør tidsaspektet at dommen bør forkynnes for tiltalte og verger ved domsforkynnelse eller fremmøteforkynning. Dato for fremmøteforkynning kan eventuelt forkynnes samtidig som innkallingen til hovedforhandlingen. Denne muligheten kan være effektiviserende, særlig i tilfeller der opplysninger tilsier at det kan bli krevende å få forkynt dommen på annen måte.

En dom skal fullbyrdes straks den er rettskraftig, jf. straffeprosessloven § 452. Høringsnotat om endringer i konfliktrådsloven mv. foreslår å endre «straks» til en uke. Erfaring tilsier at det etter dom på ungdomsstraff/ungdomsoppfølging, kan gå lang tid fra ankefristen er utløpt og frem til dommen oversendes konfliktrådet. Det synes som om dommer kan bli liggende ubehandlet over tid hos jurist og/eller på Domskontoret hos politiet. Dette kan skyldes øvrige arbeidsoppgaver som rettsoppmøter og jourtjeneste, restanser på Domskontoret, eventuelt ferie, sykdom o.l., men også utilfredsstillende rutiner.

Påtaleansvarlig må selv følge opp når dommen er rettskraftig, og det synes å være potensiale for forbedringer av rutiner for å fange opp at dommen er rettskraftig og skal fullbyrdes. Han/hun sender rettskraftig dom til sivilt ansatt for "føring" og videresendelse til Domskontoret, som så sender dommen til Konfliktrådet. Forsinkelser kan oppstå i alle ledd, det bør derfor fremkomme av den elektroniske oversendelsen at oppgaven haster.

Det kan også gå unødvendig tid når sakene er kommet til konfliktrådet. I analysen over i punkt 2.2 oppgir konfliktrådene at det noen ganger overføres saker som ikke har vært drøftet i KOG i forkant av hovedforhandling. Dette kan blant annet skyldes at de er oversendt domstolene fra spesialseksjonene slik beskrevet i punkt 4.1 eller at politiet ikke melder inn saken til KOG fordi det ikke foreligger samtykke fra ungdom eller verge. I slike saker må ungdomskordinator bruke mer tid på å bli kjent med ungdommens utfordringsbilde, informere og motivere ungdommen for straffereaksjonen.

Det er en utfordring at det kan mangle treffsikre og aktuelle tiltak lokalt. I saker som ikke har vært i KOG går en glipp av tverretatlige drøftinger rundt potensielle tiltak og kartlegging av ulike tiltakstilbud både i bostedskommune, spesialisthelsetjeneste og lokalt friomsorgskontor. I en KOG som representerer flere kommuner er det helt avgjørende at medlemmene kan opplyse ungdomskordinator om tiltaks- og tjenestetilbud i de ulike kommunene, samt tenke kreativt rundt hva som eventuelt kan settes i stand rundt ungdommen der tiltak mangler. En typisk nøkkelrolle som har oversikt over hjelpetjenester og tiltak i kommunen er SLT-koordinatorer. Når ungdomskordinator ikke påbegynner dette arbeidet før saken er overført konfliktrådet, går det unødvendig tid både på å kartlegge tiltak samt på å få tilbakemeldinger og avklaringer knyttet til om tiltak og representanter i oppfølgingsteamet er tilgjengelig. Lovgivning av KOG og en nasjonal KOG veileder jf. punkt 4.3 vil kunne bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og å finne frem til relevante tiltak på et tidligere tidspunkt.

Arbeidsgruppen anbefaler

- Det bør sees nærmere på om dommer som hovedregel forkynnes for tiltalte og verger ved domsforkynning eller fremmøteforkynning. Herunder bør det i større grad vurderes om tidspunktet for fremmøteforkynning av dom skal forkynnes samtidig med innkalling til hovedforhandling
- Det bør sees nærmere på saksflyten i politiet, fra dommen innkommer påtalemyndigheten til den sendes konfliktrådet for gjennomføring av straffen
- Det bør sees nærmere på hvordan konfliktrådene kan få raskere og bedre oversikt over tiltaksapparatet i hjemstedskommunene samt sikre tettere dialog med kommunen og/eller SLT-koordinator vedrørende tiltak
- Det bør sees nærmere på hvordan kriminalomsorgens tiltaksportefølje tilgjengeliggjøres for ungdom under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og om deres tiltak bør gjøres mer tilgjengelig enn i dag

5. Oppsummering og veien videre

«Overganger», «falle mellom to stoler», «glippsoner» er alle begreper som kan beskrive ungdoms møte med straffesakskjeden. Felles for begrepene er at de beskriver en risiko systemet kan påføre sårbare barn og unge i en vanskelig livssituasjon. Hvorfor skjer dette? Fordi systemet ikke alltid «snakker» godt nok sammen, og dermed ikke setter ungdommen i sentrum. Gangen i en straffesak bør sees på som et stafettløp hvor det både er viktig å komme raskt i mål, at stafettpippen leveres godt mellom hver deltaker og at den enkelte håndterer saken underveis i tråd med regelverk og faglige standarder. Det er behov for å utvikle en felles kultur og holdning til at vi alle er ansvarlig for

tidslinjen som løper fra et lovbrudd oppdages til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er igangsatt.

Arbeidsgruppen har belyst at det i for mange saker går for lang tid og synliggjort ulike problemstillinger med forslag til utbedringer. På grunn av oppdragets omfang har arbeidsgruppen prioritert å få en felles problemforståelse og har ikke utredet anbefalinger og tiltak fullt ut. Anbefalingene i rapporten peker ut en retning etatene enkeltvis og sammen bør jobbe videre med for å redusere tidsbruken i straffereaksjonene. For å sikre en mer effektiv håndtering av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er det avgjørende at det arbeides videre på tvers av etatene med felles problemforståelse og omforente tiltak.