

Ungdom og straff på 2000-tallet – nye praksiser, kjente dilemmaer¹

Stian Lid

NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus

Spørsmålet om hvordan vi skal møte ungdom som begår kriminalitet, har blitt diskutert gjennom historien. Siden tusenårsskiftet har myndighetene igjen rettet spesiell oppmerksomhet mot barn og straff. Det er innført nye alternative straffereaksjoner, og særlige bestemmelser for hvordan de yngste kan straffes. Denne artikkelen analyserer statistikk over ilagte straffereaksjoner for perioden 2002–2013, og diskuterer utviklingen i straff av ungdom frem til i dag. Straff av ungdom har endret seg betydelig i denne perioden. Langt færre ungdom fengsles, og forelegg er en langt mindre brukt straffereaksjon overfor unge lovbrøyttere enn tidligere. Reaksjonen betinget påtaleunntatelse, hvor ungdommene slipper videre straffefølgelse hvis de overholder avtalte vilkår, har økt betydelig, og er på vei til å bli den mest brukte straffereaksjonen overfor ungdom. Tett oppfølging fra ulike etater, ruskontrakter, deltagelse i program og møte i konfliktrådet er sentrale vilkår. Artikkelen diskuterer hvordan dette kan forstås, og belyser noen problematiske sider ved utviklingen.

Nøkkelord: ungdom, straff, behandling, sosial kontroll, kriminalstatistikk

Innledning

Hvordan et samfunn kontrollerer og straffer kriminalitet kan ikke sees som en direkte reaksjon på kriminaliteten. Hvordan vi straffer er heller ikke konstant, men endrer seg med samfunnsutviklingen. Straff er tett knyttet til sosiale, kulturelle, økonomiske og historiske forhold i samfunnet, og det etableres ulike kontrollkulturer (Garland 1990, Johansen 2015). Strafferettsapparatet er ikke lett omdreielig da det styres av lover og regler, men ser man

tilbake i historien har det likevel vært noen betydelige skifter i hvordan vi straffer (Hauge 1996). Dette gjelder særlig hvordan unge lovovertredere har blitt straffet (Ericsson 1996). Et sentralt spørsmål har vært om ungdommene skal forstås som forsømte barn som bør behandles og oppdras, eller forbryterske individer som bør stå til ansvar for sine handlinger og straffes. Ericsson (1996:58) hevder at det ser ut til å foreligge et konstant ønske om at reaksjonene overfor ungdom skal være både behandling og straff, og at diskusjonene har dreid seg om å finne balansepunktet mellom behandling og straff. Dette har preget debatten om både hvilket system, strafferettsapparatet eller barnevernet, de unge skal høre inn under, og innholdet i tiltakene.

Innenfor strafferetten har man definert en tydelig nedre grense for hvem som kan straffes. Siden 1990 har den kriminelle lavalder vært 15 år, og i en del tilfeller skal det tas særlig hensyn overfor personer under 18 år. Aldersgruppen mellom 15 og 18 år har blitt ansett å være en særlig sårbar gruppe, og man har søkt å finne alternative måter å straffe disse unge lovbyrterne på gjennom historien. Særegne reaksjoner for denne aldersgruppen har blitt innført og noen avvirket (Ericsson 1996). Etter tusenårsskiftet har myndighetene igjen rettet spesiell oppmerksomhet mot barn og straff, og uttrykker tydelige målsetninger om å endre reaksjoner overfor denne aldersgruppen (St.meld. 20 2005–2006, NOU 2008). Nye alternative straffereaksjoner har blitt prøvd ut, og i 2014 ble de nye straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging innført. I tillegg har det kommet flere særegne bestemmelser for hvordan unge lovbyrtere kan straffes. Disse endringene har gitt strafferettsapparatet muligheter til å illegge andre straffereaksjoner til ungdom enn tidligere.

I denne artikkelen analyseres hvilke straffereaksjoner strafferettsapparatet (domstolen og påtalemyndigheten) har ilagt unge lovbyrtere i aldersgruppen 15–17 år i perioden 2002–2013, altså frem til innføringen av de nye straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikk over straffereaksjoner er utvidet med ny statistikk tilbake til 2002. Dette gir muligheter for nye og langt mer inngående analyser av straff for ulike aldersgrupper enn tidligere (se Lid 2015, SSB 2016a). Jeg vil diskutere hvordan disse endringene i ilagte straffereaksjoner kan forstås, og knytte endringene opp til to sentrale diskusjoner om straff. For det første problemstillinger knyttet til sammenblanding av straff og behandling. For det andre kritikken av at alternative reaksjoner har en tendens til å bli et tillegg til eksisterende reaksjoner og medføre at kontrollapparatet eser ut. Her vil jeg ta utgangspunkt i Cohens (1994) begrep ”net-widening” som beskriver en

utvidelse av kontrollapparatet som medfører at flere fanges inn i kontrollnettet, og at skillelinjene mellom hva som er kontroll og hva som er hjelp viskes ut.

Siden tusenårsskiftet har det blitt gjort flere studier av hvilke straffereaksjoner ungdom ilegges. I hovedsak har det vært enten evalueringer av forsøksordninger (Egge 2004, Eide 2007, Kvello og Wendelborg 2011, Gustavsen og Vardheim 2013), eller kritiske merknader til de nye straffereaksjonene for ungdom, ungdomsstraffen og ungdomsoppfølging (Scherger 2015, Holmboe 2014, 2016a, 2016b, Iversen 2013). I tillegg har blant annet forholdene for barn i fengsel (Gording Stang og Hydle 2015) og bruk av samfunnsstraff overfor barn (Fornes 2012, Holmboe 2004) blitt undersøkt. Fornes (2009) og Fridriksdóttir (2007) har også gitt en oversikt over de grunnleggende prinsippene for hvordan unge lovbrøyttere møtes. En mer inngående beskrivelse av strafferettsapparatet og andre private kontrollinstitusjoners reaksjoner overfor en bestemt ungdomsgruppe er Høigårds (2002) studie av graffiti-malere på 1990- og 2000-tallet. I tillegg har Falck (2006) gjort en studie av barnevernet og tvangsplasseringer, men den studien innbefatter ikke strafferettsapparatet. Mange av bidragene har hatt en juridisk tilnærming, særlig knyttet til innføringen av nye straffereaksjoner. Borg (2014) har fra et kriminologisk perspektiv studert begrunnelsene for ungdomsstraffen og hvordan denne straffen kan forstås som en straff av sin tid, ved at denne type straff gir den som straffes et betydelig ansvar for å endre seg selv. Holmboes (2016a) avhandling om reaksjonsvalg i norsk strafferett er også svært aktuell for å belyse hvilke reaksjoner som gis ungdom. Ingen av disse bidragene ser imidlertid mer helhetlig på utvikling i straff av ungdom i Norge siden årtusenskiftet, men fokuserer hovedsakelig enten på én type straffereaksjon eller hvilke reaksjoner som møter en type ungdom. For en mer samlet diskusjon av utviklingen i hvordan samfunnet møter unge lovbrøyttere må vi tilbake til Ericssons (1996) bok "Forsømte eller forbryterske" som er en analyse av barnevern og kriminalitetskontroll i etterkrigstiden og frem til midten av 1990-tallet. Ericssons utgangspunkt er barnevernet og ikke strafferettsapparatet som for denne artikkelen.

Hvilke typer straff finnes og hvem ilegger dem?

En vanlig definisjon av straff er at det er et onde som påføres den som har begått en lovovertrødelse, fordi han eller hun skal oppleve det som et onde: Den dominerende begrunnelse for ileggelse av straff er i dag allmennprevensjon, hvor målsetningen er å avskrekke andre fra å begå lovbrudd. Straff kan også

virke individualpreventivt ved at straffen får lovovertrederen til å se de negative konsekvensene av lovbruddet og vil unngå å begå nye straffbare handlinger i fremtiden (Andenæs mfl. 2004, Holmboe 2016). Tradisjonelt sett har individualpreventive hensyn og reaksjonenes mulige rehabiliterende effekt vært særlig vektlagt i diskusjoner om straffereaksjoner overfor unge lovovertridere (NOU 2008).

Den nye straffeloven av 2005 skiller mellom straff og andre strafferettslige reaksjoner (§ 29 og § 30).² Straffeloven lovfester hvilke reaksjoner som anses som straff. I tillegg kan en lovbrøyer ilegges andre strafferettslige reaksjoner på et lovbrudd. Strafferettslige reaksjoner er i Ot.prop.nr 90 (2003–2004) definert som ”straffene, samt andre reaksjoner som ilegges som følge av at det er begått et lovbrudd og som skal ilegges i straffeprosessuelle former”. Denne definisjonen av strafferettslige reaksjoner anvendes i denne artikkelen, men begrepet straffereaksjoner vil benyttes.

Straffereaksjoner kan bli ilagt av domstolen, eller i mindre alvorlige saker, av påtalemyndigheten i politiet. Påtalemyndigheten kan ilegge forelegg, som er en bøtestraff, betinget påtaleunntatelse der man slipper tiltale under bestemte vilkår, og overføring til konfliktrådsbehandling. I tillegg har politiet og tollvesenet myndighet til å utstede forenklede forelegg for mindre alvorlige toll- eller trafikkforseelser på stedet. Domstolene kan ilegge fengselsstraff, som både kan være betinget eller ubetinget, samfunnsstraff, særreaksjoner og bøter. Domstolene har adgang til å kombinere forskjellige straffer, for eksempel ubetinget fengsel og betinget fengsel eller bot (se tekstboks 1 s. 38 for ytterligere beskrivelser av straffereaksjonene). Den siktede kan imidlertid alltid velge å få saken behandlet i retten ved å nekte å vedta forelegget eller påtaleunntatelsen.

Nye målsetninger om alternative reaksjoner for ungdom

Myndighetene har hatt tydelig målsetning om å endre reaksjoner mot unge lovbrøyttere (St.meld. 20 2005–2006, St.meld. 37 2007–2008, Justis- og politidepartementet 2005–2008, 2009, NOU 2008). Her presenteres de viktigste føringene og juridiske endringene i straff av ungdom for denne artikkelens tidsperiode 2002–2013.³

I 2003 ble FNs barnekonvensjon inkorporert i norsk lov, og det har påvirket både lovgivning og straffutmåling (Holmboe 2014). Prinsippene i FNs barnekonvensjon om *hensynet til barnets beste* har stått sentralt i regje-

Tekstboks 1: Utvalgte typer straffereaksjoner

Påtaleunntatelse kan brukes når påtalemyndigheten mener de kan bevise straffeskyld, men når en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen og en videre straffeforfølgning av saken (strpl. § 69). Påtaleunntatelsen kan gjøres betinget ved at siktede i en prøvetid aksepterer bestemte vilkår som oftest er ikke å begå ny straffbar handling, og andre individuelt tilpassede vilkår (jmf. strl. § 53 nr. 2-5). Brytes vilkår kan strafforfølgningen tas opp igjen (strpl. § 74 3. ledd).

Forelegg er en bot som kan gis av påtalemyndigheten i mindre alvorlige saker i stedet for å reise tiltale (strpl. § 255). Hvis den siktede vedtar forelegget, blir det ingen retts sak.

Bot ved dom kan ilegges av domstolen, men domstolen skal samtidig fastsette en fengselsstraff fra én dag til tre måneder som skal fullbyrdes dersom boten ikke betales.

Ubetinget fengselsstraff innebærer frihetsberøvelse for den dømte. I hovedsak innebærer det soning i fengsel, men soningen kan også gjennomføres delvis eller i sin helhet utenfor fengsel.

Betinget fengsel innebærer at den dømte slipper å sone i fengsel hvis betingelsene som domstolen fastsetter, overholdes. Betingelsene er vanligvis at man ikke begår nye lovbrudd i prøvetiden (vanligvis 2 år), og andre bestemte særvilkår (strl. kap 5.).

Samfunnsstraff er en alternativ reaksjon til fengsel (strl. § 28 a). Ved samfunnsstraff setter domstolen vilkår som domfelte må overholde i gjennomføringstiden må overholde. Vilkårene kan blant annet være restriksjoner for hvor man kan oppholde seg, deltagelse i arbeid, utdanning eller behandling.

ringens handlingsplan ”Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (Justis- og politidepartementet 2005–2008), i Stortingsmeldingen ”Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrutarar” (St.meld. 20 2005–2006), og i den offentlige utredningen ”Barn og straff” (NOU 2008:19). Disse dokumentene fokuserte alle på anvendelse av alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrutere. Det ble særlig påpekt at bruk av fengsel overfor barn kan være svært uheldig for barnets utvikling, og at fengselsstraff overfor barn burde benyttes kun når det er særlig påkrevet. Samfunnsstraff ble presentert som et egnet alternativ til fengsel. Ved samfunnsstraff samtykker den domfelte til å delta i arbeid, opplæring eller behandling i et fastsatt antall timer gitt av domstolen. Retten kan også bestemme at den domfelte skal overholde bestemmelser gitt av kriminalomsorgen om bosted, oppholdssted etc. (jf. strl. § 28a). Overføring av saken til konfliktrådet ble også vurdert som en egnet reaksjon, eller at påtalemyndigheten ilegger betinget påtaleunntatelse ved at straffesaken ikke videre straffefølges på betingelse av at ungdommen overholder vilkår som vedkommende samtykker til (strpl. § 69, strpl. § 71a, strl. § 53 nr. 2–5). Et hovedkriterium er at lovovertreder ikke begår nye straffbare forhold innenfor en fastsatt prøvetid, mens andre vilkår blir besluttet avhengig av hva slags

kriminalitet lovovertrederen har begått og hvilke utfordringer som det vurderes at personen har. Vilkår kan være meldeplikt til politiet, avholdelse fra alkohol og andre rusmidler og avleggelse av rusprøver, megling i konfliktråd etc. (se tekstboks 3 for vilkår). Ileggelse av forelegg ble vurdert som en lite hensiktsmessig reaksjon, og burde begrenses da denne type bøtestraff i mange tilfeller vil ha lite rehabiliterende virkning. Påtaleunntatelse med vilkår ble vurdert som et alternativ til forelegg (St.meld. 20 2005–2006, NOU 2008).

Riksadvokaten følger opp føringene i handlingsplanen og stortingsmeldingen i årlige rundskriv om mål og prioriteringer i straffesaksbehandling i politiet, og fra og med rundskrivet i 2006 ble alternative reaksjoner overfor unge lovbrøyttere særlig vedlagt (Riksadvokaten 2006). Riksadvokaten utarbeidet også et eget rundskriv om økt bruk av konfliktråd både av påtalemyndighetene og domstolene (Riksadvokaten 2008).

I tillegg til de politiske føringene om å øke bruken av betinget påtaleunntatelse, samfunnsstraff og overføring til konfliktråd, ble det vektlagt at innholdet i reaksjonene bedre skal tilpasses ungdommens individuelle behov ved at vilkår ved straffutmålingen ”skreddersys” ungdommen. Særlig ble det fokus på oppfølgingen av den enkelte unge lovbrøytter, og at den bør skje gjennom et ”forpliktende og strukturert samarbeid” (Justis- og politidepartementet 2005–2008, 2009, St.meld. 20 2005–2006, NOU 2008, Riksadvokaten 2006). Det ble iverksatt flere pilotprosjekter, deriblant *ungdomskontrakt* som vilkår for påtaleunntatelsen. Ungdomskontrakt er en kontrakt mellom lovbrøytter og foresatte på den ene side, og politi og kommune på den annen side, om tiltak som kan bidra til endring (Egge 2004). Dette tiltaket ble videreutviklet til et prøveprosjekt med oppfølgingsteam i flere kommuner. Oppfølgingsteam skulle skape forpliktende, forutsigbart og strukturert samarbeid mellom rettshåndheverne og hjelpeapparatet på ulike forvaltningsnivåer rundt den enkelte lovovertreder (Kvello og Wendelborg 2011). For å øke anvendelsen av betinget påtaleunntatelse ble det, parallelt med disse prosjektene, anvendt en redusert minstetiden for denne straffe-reaksjonen. Erfaringene fra disse prøveprosjektene ble også hensyntatt da Stortinget fulgte opp med flere vesentlige lovendringer for straff av mindreårige i 2012 (Prop. 135L 2010–2011, Innst. 83 L 2011–2012). De mest sentrale lovendringene overfor aldersgruppen 15–17 år var (Eskeland 2013):

- Ubetinget fengsel kan bare idømmes når det er *særlig påkrevd* (strl. § 18).
- Samfunnsstraff skal kunne benyttes også når det ellers ville vært idømt fengsel over ett år (strl. § 18 2, ledd).

- Betinget påtaleunntatelse hadde tidligere en minstetid på 2 år, men ble endret til 6, 12, 18 eller 24 måneder (strpl. § 69 2. ledd).
- Nye straffereaksjoner: *ungdomsstraff* og *ungdomsoppfølging i konfliktråd* (se tekstboks 2 for nærmere forklaring av reaksjonene). Reaksjonene trådte imidlertid først i kraft i 1. juli 2014 (konfliktrådsloven).

Lovendringene gav påtalemyndigheten og domstolen nye reaksjonsmuligheter overfor ungdom. Samtidig ble mulighetene for å benytte ubetinget fengsel innskrenket, mens mulighetene for å anvende reaksjonene samfunnsstraff og betinget påtaleunntatelse overfor mindreårige økte. Siden begynnelsen av 2000-tallet har altså flere ulike alternative reaksjonsformer blitt prøvd ut og flere vesentlige lovendringer for straff av ungdom er innført. I artikkelen vil jeg se nærmere på hvilken betydning dette har hatt for ileggelse av straff overfor ungdom og da for ulike typer lovbrudd.

Tekstboks 2: Nye straffereaksjoner for ungdom fra 2014

Ungdomsstraff kan i dømmes i stedet for ubetinget fengsel eller strengere samfunnsstraffer for lovbrutere under 18 år, og som har begått alvorlig og gjentatt kriminalitet (strl. 2005 § 28c). Gjennomføringstid er fra 6 mnd. til 2 år, i enkelte alvorlige saker i inntil 3 år.

Ungdomsoppfølging i konfliktråd av lovbrutere under 18 år kan besluttes av påtalemyndigheten enten som vilkår ved påtaleunntatelse (strpl. § 69) eller ved overføring til konfliktrådet (strpl. § 71a). Domstolen kan også fastsette ungdomsoppfølging som vilkår ved betinget fengsel (strl. § 53 nr. 3. bokstav i). Øvre grense for gjennomføringstiden er ett år (strpl. § 69, § 71a, strl. § 53). Ungdomsoppfølging er dermed en reaksjon som anvendes for mindre alvorlige lovbrudd enn ungdomsstraff.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging skiller seg med henhold til hvor alvorlige lovbrudd de kan anvendes overfor, og innholdet og alvoret i sanksjonen (Holmboe 2014). Reaksjonene har imidlertid en lik struktur og er delt i tre etter at sanksjonen er ilagt: gjennomføring av et ungdomsstormøte, utarbeidelse av en individuelt tilpasset ungdomsplan og oppfølging av planen (konfliktrådsloven § 22). Konfliktrådene er ansvarlig for gjennomføringen av begge straffereaksjonene.

Tekstboks 3: Vilkår ved straffeutmåling

Såkalte særvilkår kan være meldeplikt for politiet, avholdsplikt, avleggelse av rusprøver, gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll, institusjonsopphold, megling i konfliktråd, ungdomsoppfølging i konfliktrådet, arbeid, utdanning eller plikt til å oppholde seg på et bestemt sted eller borte fra bestemte personer (strl. § 53 nr. 2-5).

Datagrunnlaget, begrensninger og muligheter

Analysen bygger på Statistisk sentralbyrås (SSB) offentlig statistikk over straffe-reaksjoner som inneholder data fra det sentrale straffe og politiopplysningsregister (SSP), det sentrale bøtere register (BOT) og register for innkreving av blant annet straffekrav (SIRI) (SSB 2016a). Statistikken omfatter alle rettskraftige straffereaksjoner uten ankemulighet. I 2014 ble statistikken utvidet med flere tabeller tilbake til 2002 som gir langt mer kunnskap om hvilke typer reaksjoner ulike aldersgrupper ilegges enn tidligere (Lid 2015, SSB 2016a). Denne artikkelen har benyttet statistikk for perioden 2002–2013, og beskriver utviklingen frem til innføringen av de nye reaksjonene i 2014. Enkelte tall fra statistikken for 2014 vil imidlertid benyttes i noen avsluttende diskusjoner i artikkelen.

Dette er en analyse av endringer i hvilken type straff som ilegges, og ikke hvorvidt man dømmer strengere eller mildere nå enn før. Ved ileggelse av straff skal det i straffeutmålingen tas hensyn til blant annet omstendighetene da lovbruddet ble begått, og forhold hos den tiltalte (tidligere straff og alder). Flere tiltalepunkter fører også ofte til strengere straff (Andenæs mfl. 2004). Disse vesentlige forskjellene i sakstypene er vanskelig å kontrollere for i statistikken (se Thorsen, Lid og Stene 2009). Dette vanskeliggjør identifisering av like saker og vurdering om man ilegger strengere eller mildere straffer enn tidligere. Artikkelen avgrenser seg derfor til typer straffereaksjon som strafferettsapparatet har anvendt, og da i hovedsak for perioden 2002–2013. Holmboe (2016a, 2016 b) har imidlertid gjort en omfattende studie av domstolenes begrunnelser for valg av reaksjoner, og analyserer dermed bakgrunnen for reaksjonsfastsettelse (straffeutmåling).

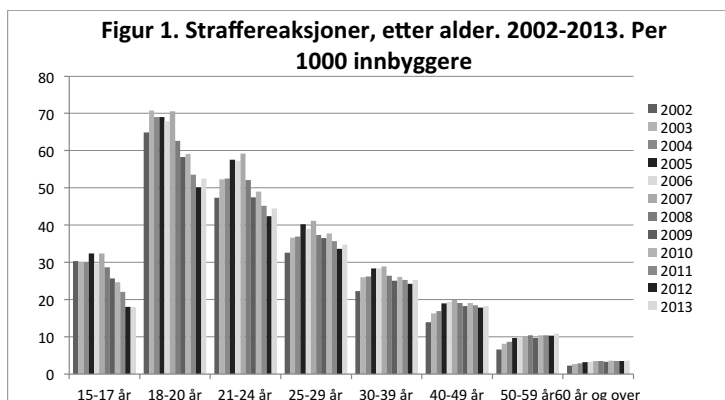
Bruk av registerdata har begrensninger ved at man er avgrenset til dataene som er lagret i registrene og gjort tilgjengelig for statistikk (Lyngstad og Skardhamar 2011). I det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret registreres ikke vilkår på en tilstrekkelig måte for å kunne benyttes til statistikkformål (SSB 2016a). Dette hindrer nærmere analyse av bruken av ulike vilkår ved straffeutmålingen.

Forenklete forelegg for mindre alvorlige toll- eller trafikkforseelser utelates i denne artikkelen. Da det er både mindre alvorlige lovbrudd og type reaksjonsform. For ungdom i alderen 15–17 år utgjorde forenklete forelegg 16 prosent av alle ilagte reaksjoner i 2013, mens for alle andre aldersgrupper er forenklet forelegg den reaksjonen klart flest ilegges (SSB 2016b).

Færre ungdommer straffes

De siste årene har det vært en betydelig nedgang i den registrerte ungdomskriminaliteten (Stene og Lid 2013). Antall straffereaksjoner ilagt ungdom i alderen 15–17 år har også blitt kraftig redusert. I 2013 ble det ilagt 3 500 straffereaksjoner overfor denne aldersgruppen som er hele 36 prosent færre enn i 2008 (Lid 2015, SSB 2016b). Vi må tilbake på 1990-tallet for å finne et lavere omfang enn i 2013 (se Stene og Thorsen 2007).

Sett i forhold til andel av befolkningen som befinner seg i denne aldersgruppen er også andelen 15–17-åringer som er straffet blitt betydelig mindre de siste årene, og det er nå en mindre andel av ungdom som blir straffet enn i de fleste andre aldersgrupper (se figur 1). I 2013 ble det ilagt om lag 18 straffereaksjoner per 1000 innbyggere. Det er kun de over 50 år og eldre hvor andelen ilagte straffereaksjoner er lavere enn blant ungdom i alderen 15–17 år (SSB 2016b). På begynnelsen av 1980-tallet var det motsatt, og ungdom ble relativt sett oftere ilagt reaksjon av strafferettsapparatet sammenlignet med de fleste andre aldersgrupper (Stene og Thorsen 2007). Ungdom blir altså langt sjeldnere straffet. Samtidig anmelder færre ungdommer å være ofre for lovbrudd (SSB 2015a). Selvrapporteringsstudier viser også en nedgang i andelen av ungdom som er involvert i kriminalitet eller annen problematferd (se bl.a. Frøyland og Sletten 2012, Bakken 2015). De siste årene har vi altså sett en betydelig reduksjon i antallet og andelen ungdom som kommer i kontakt med strafferettsapparatet. Dette er ikke unikt for Norge, men også en utvikling som er tydelig blant annet i Danmark (Balvig 2011).

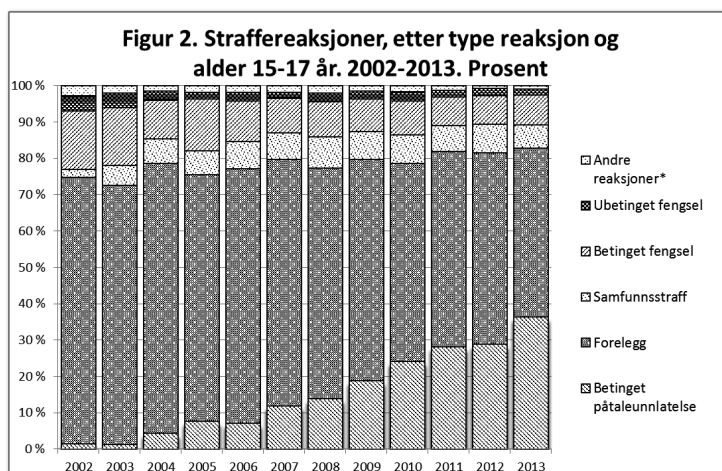


Kilde: SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624

Endrede reaksjonsformer

Figur 2 viser en fordeling av ilagt straff for ungdom i perioden 2002–2013 etter ulike straffereaksjoner. Som figuren viser var forelegg den klart mest anvendte reaksjonstypen overfor ungdom på begynnelsen av 2000-tallet. Bruken av forelegg gikk kraftig ned i perioden 2002–2013, både i antall og andel av alle reaksjoner. Forelegg utgjorde i 2013 under halvparten (46 prosent) av alle straffereaksjoner mot aldersgruppen 15–17 år. Betinget påtaleunntatelse var en ubetydelig reaksjonsform på begynnelsen av 2000-tallet, men har økt jevnt til 36 prosent av alle straffereaksjoner i 2013. Totalt ble det ilagt nesten 1 300 betingede påtaleunntatelser i 2013 til ungdom, og mer enn halvparten av disse var ilagt i straffesaker med narkotikalovbrudd som hovedlovbrudd (i hovedsak for bruk av narkotika), mens 23 prosent var for tyveri og annen vinningskriminalitet som hovedlovbrudd (Lid 2015, SSB 2016b).

I 2002 ble ordningen med samfunnstjeneste utvidet til samfunnsstraff. Etter denne utvidelsen ble samfunnsstraff i større grad brukt også overfor de yngste lovbrύτεerne, men noe mindre de siste årene. I 2013 ble det ilagt i overkant av 200 straffereaksjoner av denne typen overfor 15–17-åringene, og samfunnsstraff utgjorde dermed 6,5 prosent av alle registrerte reaksjoner mot denne aldersgruppa. Samfunnsstraff blir relativt sett mer brukt overfor de yngste enn overfor andre aldersgrupper. Bruk av betinget fengsel har hatt størst



Kilde: SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624

* Andre reaksjoner = Bot ved dom, særreaksjon og annen type reaksjon

nedgang blant ungdom, og har blitt mer enn halvert siden 2002 (Lid 2015, SSB 2016b).

Det er og har vært et tydelig politisk mål å redusere bruken av fengselsstraff overfor de yngste. På begynnelsen av 2000-tallet var det registrert over 200 ubetingede fengselsdommer for unge i alderen 15–17 år. I 2013 var antallet kun 62, som utgjør i underkant av to prosent av alle reaksjoner til denne gruppa dette året. Av ungdommer i alderen 15–17 år som har fått en ubetinget fengselsdom de siste tre årene har om lag halvparten vært straffet for vinningskriminalitet som hovedlovbrudd, mens om lag 30 prosent hadde voldskriminalitet som hovedlovbrudd (Lid 2015, SSB 2016b).

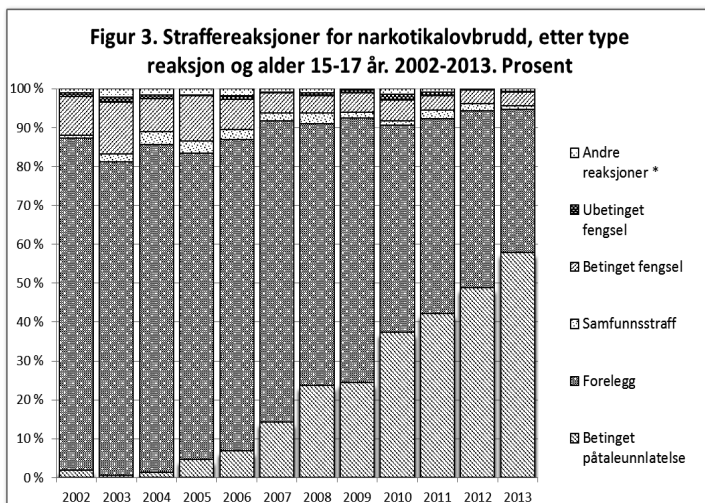
Statistikken over fengslinger viser at svært få mindreårige har sittet i fengsel for å sone en ubetinget fengselsdom de siste årene. I 2013 var det fire nyinnsettelse i fengsel av mindreårige (SSB 2016c). I Norge i dag er det svært få mindreårige som soner i fengsel, men det er noen flere som var mindreårige på gjerningstidspunktet og får ilagt en ubetinget fengselsdom.

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det skjedd en betydelig endring i påtalemyndighetens og domstolens reaksjoner mot de mindreårige når vi ser på alle lovbruddene samlet sett. I det følgende viser jeg hvordan utviklingen har vært innenfor de mest alvorlige lovbruddsgruppene; narkotika-, vinning, vold- og seksualkriminalitet.

Endrede reaksjoner overfor ulike typer lovbrudd

I 2013 ble det registrert 1 200 straffereaksjoner med narkotikaforbrytelser som hovedlovbrudd ilagt mindreårige i alderen 15–17 år, og det var et rekordhøyt antall reaksjoner for denne type lovbrudd (SSB 2016b). Narkotikakriminalitet er en type lovbrudd som i hovedsak blir oppdaget og anmeldt av politiet. Omfanget av saker i strafferettsapparatet avhenger dermed hovedsakelig av politiets prioriteringer og innsats (Thorsen, Lid og Stene 2009, Holmboe 2016a), og kan ikke forstås som et speilbilde av bruken av narkotika blant ungdom. Undersøkelser tyder på at bruk av narkotika blant ungdom har hatt en liten nedgang de siste årene (Frøyland og Sletten 2012).

Narkotikaforbrytelser var blant den typen lovbrudd som tidligere oftest ble avgjort med et forelegg av påtalemyndigheten (se figur 3). I løpet av 2002–2013 har påtalemyndigheten endret sin praksis markant, med mye mer ut-



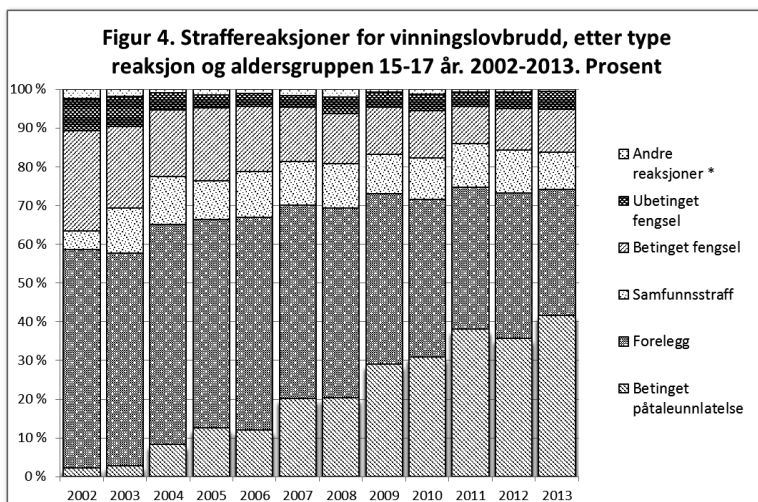
Kilde: SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624

* Andre reaksjoner = Bot ved dom, særreaksjon og annen type reaksjon

strakt bruk av betinget påtaleunntatelse for aldersgruppen 15–17 år. I 2013 fikk mer enn halvparten av de yngste med narkotika som hovedlovbrudd denne typen straff (Lid 2015, SSB 2016b). Betinget påtaleunntatelse og forelegg utgjør 95 prosent av alle straffereaksjoner ilagt de under 18 år (SSB 2016b). Det betyr at svært få av disse unge må møte for straffesaksbehandling i domstolen. Bruken av betinget fengsel har også blitt vesentlig lavere siden begynnelsen av 2000-tallet. De aller fleste straffereaksjoner for narkotikalovbrudd som ungdom ilegges, er for mindre alvorlig narkotikakriminalitet, som bruk og besittelse av narkotika. I 2013 var mer enn syv av ti straffereaksjoner for narkotikakriminalitet for disse mindre alvorlige narkotikaforbrytelsene. Det er en noe høyere andel enn tidligere, og en høyere andel enn for de andre aldersgruppene (SSB 2016d).

Det har også skjedd betydelige endringer i straffesaker med tyveri- og annen vinningskriminalitet som hovedlovbrudd, men ikke like store endringer som for narkotikalovbrudd. Betinget påtaleunntatelse er blitt den mest anvendte straffen overfor ungdom for vinningskriminalitet. I 2013 ble i det ilagt nesten 300 betinget påtaleunntatelser, som utgjorde mer enn 40 prosent av alle reaksjoner for vinningskriminalitet dette året. Bruken av forelegg har også blitt betydelig mindre (Lid 2015, SSB 2016b).

Samlet sett utgjør betinget påtaleunntatelse og forelegg nå en større andel av alle reaksjoner ilagt de yngste enn tidligere (se figur 4). Det betyr at unge lovbrutere som er tatt for tyveri og annen vinningskriminalitet også sjeldnere må møte for domstolen, og at påtalemyndigheten i større grad ilegger straff. Bruken av betinget fengsel har hatt en enda større nedgang enn forelegg, og utgjør nå kun 11 prosent av alle reaksjoner med vinningskriminalitet som hovedlovbrudd. Betinget fengsel og samfunnsstraff har de siste årene utgjort

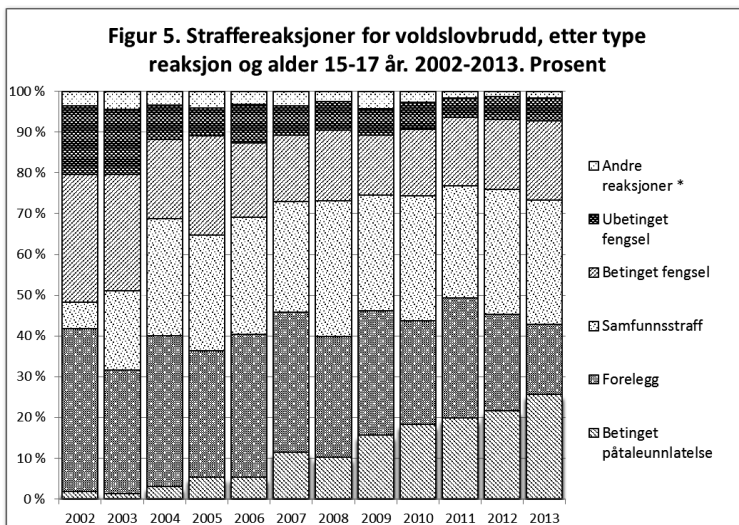


Kilde: SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624

* Andre reaksjoner = Bot ved dom, særreaksjon og annen type reaksjon

en omtrent like stor andel av alle reaksjonene overfor ungdom dømt for vinningskriminalitet som hovedlovbrudd. Antall straffereaksjoner ilagt ungdom for vinningskriminalitet har nærmest blitt halvert siden 2008, og i 2013 ble det ilagt nesten 700 straffereaksjoner (Lid 2015, SSB 2016b).

Antall straffereaksjoner med voldslovbrudd som hovedlovbrudd har blitt mer enn halvert siden 2008, og i 2013 ble det ilagt kun 300 reaksjoner. Som figur 5 viser har betinget påtaleunntatelse også for voldslovbrudd blitt en langt mer brukt reaksjon. I 2013 var hver fjerde straffereaksjon en betinget påtaleunntatelse, som betyr at flere fikk dette enn forelegg. Samfunnsstraff har blitt den mest anvendte straffereaksjonen overfor de yngste for voldslovbrudd. I 2013



Kilde: SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624

* Andre reaksjoner = Bot ved dom, særreaksjon og annen type reaksjon

var 30 prosent av alle reaksjonene overfor de yngste samfunnsstraff, og det er betydelig høyere enn for andre aldersgrupper.

Den yngste aldersgruppen er den eneste aldersgruppen hvor ubetinget fengsel har gått ned når det gjelder voldslovbrudd (Lid 2015). I 2002 og 2003 ble det ilagt 89 ubetingede fengselsdommer årlig for de yngste, mens i 2013 var antallet kun 18. Bruken av betinget fengsel har også blitt kraftig redusert, men fortsatt brukes denne typen straff relativt sett langt oftere overfor de yngste enn overfor voksne voldsdømte. Også blant 15–17 åringene er det mer alvorlige typene reaksjoner som dominerer for voldslovbrudd. Domstolen ilegger straff i langt over halvparten av alle straffesakene (Lid 2015, SSB 2016b).

Blant unge seksualforbrytere i alderen 15–17 år ble det ilagt til sammen 155 reaksjoner i 2011–2013. Av de få unge som ble straffet, var 40 prosent dømt for seksuell omgang med andre mindreårige, mens 12 prosent fikk straff for voldtekt (SSB 2016d). En av tre straffereaksjoner for seksuallovbrudd i aldersgruppen 15–17 år var samfunnsstraff, som dermed er den mest anvendte reaksjonen i denne aldersgruppen. Samfunnsstraff er mindre brukt for seksualforbrytelser i andre aldersgrupper (Lid 2015, SSB 2016b).

Endringer i domstolen og påtalemyndighetens praksis

Dreiningen i strafferettsapparatets praksis for perioden 2002–2013 har fulgt intensjonene og føringene fra lovgiver, og endringene i praksis kom allerede før lovendringene i 2012 om straff av mindreårige. Påtalemyndigheten har dreid sin praksis fra å ilegge forelegg til å gi betinget påtaleunnlattelse. Domstolen benytter nå i langt større grad samfunnsstraff ved alvorlige straffesaker, og ilegger langt sjeldnere betinget fengsel og svært sjelden ubetinget fengsel. Disse endringene i type straff har skjedd overfor unge lovbytere som har begått forskjellige typer lovbrudd. Størst endring har vi sett for narkotikalovbrudd, hvor betinget påtaleunnlattelse nå utgjør mer enn halvparten av alle reaksjoner.

For narkotika- eller vinningslovbrudd ilegger nå påtalemyndigheten en større andel av reaksjonene enn tidligere, mens en mindre andel av de straffede for denne type lovbrudd må møte i domstolen. I straffesaker for voldslovbrudd er det imidlertid fortsatt slik at mer enn halvparten av de yngste som ilegges en reaksjon blir tiltalt og må møte i domstolen. Antall reaksjoner ilagt aldersgruppen 15–17 år har samlet sett blitt redusert med mer enn en tredel siden 2008. Ilagte reaksjoner av domstolen har hatt enda større nedgang og er blitt halvert. Av de 3 500 registrerte straffereaksjoner i 2013 var kun 600 av dem ilagt av domstolen (SSB 2016b). I løpet av få år har altså langt færre ungdommer kommet i kontakt med strafferettsapparatet og ungdommer må langt sjeldnere enn tidligere møte i domstolen for straffesaksbehandling. Anvender vi statistikk over straffereaksjoner for en lengre periode må vi lengre tilbake enn 1980 for å finne så få ungdommer som må møte i retten enn i dag (Stene og Thorsen 2007).

*Diskusjon***Fra straff til oppfølging**

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det altså vært store endringer i hvilke typer straff som ilegges ungdom. Det har vært endringer både i hvilke reaksjoner domstolen og påtalemyndighetene ilegger, og endringene i reaksjonsformene gjelder for ulike typer lovbrudd. Til sammenlikning har hvilke typer reaksjoner som ilegges personer over 18 år i liten grad endret seg i denne perioden (Lid 2015). Det betyr at strafferettsapparatet i større grad skiller mel-

lom reaksjoner som ilegges ungdom og voksne enn det som var tilfellet på begynnelsen av 2000-tallet.

Jeg vil i det videre diskutere hvordan disse endringene kan forstås. Endringene vil bli drøftet opp mot spørsmålene om sammenblanding av straff og behandling, og at alternative reaksjoner ikke blir alternativer men blir et tillegg til eksisterende reaksjoner som medfører at kontrollapparatet eser ut.

Myndighetenes intensjon om endring i straff var å få ungdom ut av fengsel og at straffereaksjonene ”skreddersys” til den enkelte lovovertreder. Som gjennomgangen har vist har bruk av fengsel blitt kraftig redusert i perioden 2002–2013, og fortsatte å gå ned i 2014 (SSB 2016b). Barnevernet kan også plassere barn som har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende bruk av rusmidler eller annen adferd, på institusjon (barnevernsloven § 4–24, 4–26). I denne perioden har det også vært en nedgang i denne typen plasseringer (SSB 2015b). Bruk av institusjon for ungdom som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet ser dermed ut til å ha blitt betydelig mindre, og disse ungdommene blir i større grad møtt av tiltak utenfor institusjonene.

Som jeg har vist var forelegg den klart dominante reaksjonstypen på begynnelsen av 2000-tallet, og var den typen reaksjon som relativt sett ble mest anvendt for de fleste typer lovbrudd. Økt bruk av forelegg i strafferettsapparatet, både overfor ungdom og voksne, begynte allerede på 1980-tallet, men forsterket seg på 1990-tallet hvor antall ilagte straffereaksjoner økte betraktelig (Stene og Thorsen 2007). Johansen (2015) omtaler denne utstrakte bruken av forelegg i det norske strafferettssystemet fra 1980-tallet som en bøkultur. Denne praksisen overfor ungdom avtok altså utover 2000-tallet, og på mange måter fremstår den utstrakte bruken av forelegg overfor ungdom på 1990- og 2000-tallet mer som en parentes i historien om straff av ungdom, i hvert fall hvis de siste års endringer fortsetter.

En annen hovedendring i strafferettsapparatets praksis er den store økningen i bruk av betinget påtaleunndlatelse for mindre alvorlige lovbrudd, og økt bruk av samfunnsstraff i mer alvorlige straffesaker. Denne type reaksjoner kan hevdes å ha innhold som ligger langt tettere på behandling og oppdragelse, enn flere andre typer reaksjoner, særlig forelegg. Tvangsaspektet ved straffen er noe nedtonet, særlig sammenliknet med fengsel eller annen type institusjonsopphold, selv om riset bak speilet fortsatt er høyst reelt ved at brytes vilkår vil straffesaken kunne gjenoptas. Selv om det historisk sett, særlig overfor unge, også har blitt lagt vekt på behandling og oppdragende virkemidler

i straffen, kan utviklingen i strafferettsapparatets praksis de siste 10–15 årene tyde på en forsterket tro på denne typen virkemidler i straffen. For å bruke Ericssons (1996) begrepsapparat kan endringene omtales som en tyngdeoverføring fra straffemodellen og tilbake til behandlings- og oppdragsmodellen. Strafferettsapparatet har imidlertid ikke overlatt hele ansvaret for straffegjennomføringen til behandlingsapparatet. Politiet kan selv ta del i oppfølgingen av ungdommen, og hvis vilkår brytes kan saken føres tilbake til påtalemyndigheten eller domstolen for ny straffesaksbehandling.

Er ungdoms rettssikkerhet truet?

Holmboe (2014), Scherger (2015) og Iversen (2013) har diskutert om innføringen av ungdomsstraffen bryter alminnelige krav til rettssikkerheten. Blant annet kritiserer Iversen (2013: 631) ungdomsstraffen for å være i ”strid med de krav som bør stilles til rettslikhet, forutberegnelighet og ensartet praksis ved gjennomføringen av straffereaksjoner”. Han hevder at ungdomsstormøtet har fått for stor adgang til å differensiere innholdet og omfanget av straffen, og at dette betyr at likhets- og forholdsmessighetsprinsippene innenfor strafferetten, om at like handlinger skal behandles likt og at straffen skal stå i forhold til lovbruddet, ikke ivaretas tilstrekkelig. Barnekonvensjonens prinsipper om at barn har særegne rettigheter og status, og at hensynet til barnets beste skal veie tungt, har blitt lagt som et premiss for utviklingen av straff for ungdom på 2000-tallet (Prop 135 2010–2011, Innst. 83L 2011–2012). Holmboe (2014), Scherger (2015) og Iversen (2013) hevder at det kan se ut til at lovgivers ønske om å finne en konstruktiv reaksjon overfor unge lovbrøyttere har resultert i at de vanlige prinsippene strafferettsapparatet bygger på tøyes. At fundamentale rettssikkerhetsgarantier rokkes ved vil sjelden være til det beste for barnet. Jeg vil også legge til at det kan se ut til at myndighetene og strafferettsapparatet er mer innstilt på å sette til side sentrale krav til rettssikkerhet, blant annet prinsippet om lik straff for lik handling, når det gjelder ungdom enn når det gjelder voksne.

Selv om nåtidens og tidligere tiders praksis er vesensforskjellig, fremstår det likevel relevant å vise til tidligere tiders kritikk av behandlingssideologien på 1960- og 70-tallet. Fra et behandlingssynspunkt skulle straffen fastsettes ut fra hvilken behandling som var mest passende for den enkelte lovbrøytter og ikke lovbruddet som var begått. Dette ble etter hvert kraftig kritisert fordi likhets- og forholdsmessighetsprinsippene i strafferetten ikke ble godt nok

ivaretatt. Denne kritikken førte blant annet til at man mistet troen på behandling som virkemiddel og begrunnelse for straff (Hauge 1996).

De kritiske merknadene til straff av ungdom har de siste årene i stor grad handlet om de nye straffereaksjonene ungdomsstraffen, og til dels ungdomsoppfølging. De aller fleste ungdommer som kommer i kontakt med straffettsapparatet er tatt for mindre alvorlige forhold enn lovbrudd som kvalifiserer til ungdomsstraff (se tekstboks 2 om straffereaksjoner, strl. § 28c). Utviklingen de siste årene viser imidlertid at påtalemyndigheten avgjør en stadig større andel av de mindre alvorlige forholdene ungdom er tatt for. Flere ungdommer slipper dermed belastningen det kan være å møte for domstolen, og faren for en forsterket stemplingsprosess reduseres. At påtalemyndigheten avgjør en større andel av sakene, kan imidlertid være bekymringsverdig for ungdommenes rettsikkerhet da straffesaken ikke føres til domstolsbehandling med de rettsikkerhetsgarantier det innebærer. Både påtalemyndigheten og domstolen kan ved ileggelse av straffereaksjoner med vilkår benytte vilkårene i strl. § 53 (se tekstboks 3). Vilrårene i straffereaksjonen, og dermed straffens innhold, vil på flere punkter være lik uavhengig om det er påtalemyndigheten eller domstolen som ilegger straffereaksjonen.⁴ Det betyr at for ungdommene kan gjennomføringen av straffen oppleves nærmest like inngripende og alvorlig uavhengig om den er ilagt av domstolen eller påtalemyndigheten. Utviklingen de siste årene har gitt påtalemyndigheten en enda viktigere rolle både ved at de ilegger en større andel av reaksjonene, at innholdet i reaksjonene de ilegger er mer differensiert og muligens mer inngripende enn tidligere og at det er mindre forskjeller i innholdet i reaksjonene som ilegges av påtalemyndigheten og domstolen. Dette gjør at oppmerksomheten om ungdom og straff generelt, og ungdoms rettssikkerhet spesielt, i langt større grad også bør rettes mot påtalemyndighetens avgjørelser.

Større nett og finere masker?

I boka "Vision of social control" hevder Cohen (1994) at i siste halvdel av det tjuende århundre har målet vært å bygge ned det formelle kontrollapparatet, og sluse avvikere vekk fra de sentrale institusjonene – som fengsler og andre tvangsinstitusjoner – og heller integrere dem i lokalsamfunnet. Han hevder imidlertid at bruk av de tradisjonelle kontrollmetodene i realiteten har blitt forsterket, og at de alternative reaksjonsformene som har vært mer forbundet med velferd og assistanse ikke har blitt alternativer, men kommet i tillegg. I

sum har det ført til et kontrollkontinuum hvor grensene for om du er dømt, hva du er dømt for og hvor lenge blir uklart. Fiskenet er metaforen Cohen bruker, og hevder at kontrollapparatets nett har blitt større og maskene finere. Han hevder at antall mennesker som havner i systemet vokser samtidig som graden av inn gripen overfor mange av de som fanges økes. Inne i nettet, kontrollsystemet, er det utviklet et finmasket klassifikasjonssystem hvor alle de som kommer inn i systemet gjøres til gjenstand for en lang rekke vurderinger og sendes mellom ulike institusjoner. Dette fører til at grensene mellom velferdsstaten og straffesystemet blir uklare.

Utviklingstrekkene Cohen beskriver hevder Johansen (2015) langt på vei også er gjeldende for utviklingen i Norge de senere årene. Johansen viser til fem punkter. 1) Bruk av fengsel har økt og alternativer reaksjoner har ikke blitt alternativer, men har kommet i tillegg. 2) Kontrollinstitusjonene blir mer sammensatt av forskjellige typer tiltak. 3) Grensen mellom fengsel og sivilsamfunn har blitt utydelig. 4) Systemet har blitt mer finmasket, og flere blir fanget inn i reaksjonsapparatet. 5) Inn gripens intensitet forsterkes.

Johansen studerer straff generelt, og har ikke fokus på straff av ungdom. Hvordan passer Cohens beskrivelser av trender i kriminalitetskontrollen, og Johansen beskrivelse av utviklingen i straff i Norge generelt, overfor unge lov brytere i Norge?

Myndighetene har, som tidligere beskrevet, ønsket et langt mer ”forpliktende og strukturert” samarbeid mellom rettshåndheverne og hjelpeapparatet i oppfølgingen av den enkelte lovovertræder. Relevante kommunale, statlige og sivile aktører, som for eksempel politi, barnevern, helsetjenester og skole, skal involveres og gjøres ansvarlige i oppfølgingen av ungdommen. En slik involvering og ansvarliggjøring i oppfølgingen av straffen vil medføre at disse aktørene også dras inn i straffegjennomføringen. For virksomheter utenfor den tradisjonelle justissektoren kan en slik involvering i straffegjennomføringen oppfattes som problematisk. Huse (2015) hevder at for oppsøkende tjenester i kommunen er denne type involvering utfordrende fordi oppfølging basert på straff bryter med de oppsøkende tjenestenes tradisjon og prinsipp om at kontakten med ungdommen er basert på frivillighet og brukermedvirkning. Lignende utfordringer kan man tenke seg også kan bli gjeldende for andre virksomheter som skolen og fritidssektoren som kan dras inn i straffegjennomføringen. For å sette det på spissen kan man si at hele det omfattende hjelpeapparatet som eksisterer for barn og unge er blitt forvandlet til potensielt å bli en del av strafferettsapparatet. Dette er også svært aktuelt for de nye straffe-

reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (se Christie 2015). Grensene mellom institusjoner som driver med kriminalitetskontroll, og oppdragelse eller behandling av ungdom viskes ut. Det blir utydelig hva som er straff og hva som er behandling, og skillene mellom straffesystemet og velferdsstaten blir diffuse. Bildet av mer diffuse institusjonelle skillelinjer forsterkes også ved at enkelte barnevernkontor har plassert egne ansatte ved forebyggende avdeling i politiet for å bidra i det kriminalitetsforebyggende arbeidet og i oppfølgingen av ungdom som straffes. Samtidig gjør forebyggende politibetjenter mye sosialfaglig arbeid (Finstad 2000), og har overtatt flere sosialfaglige virkemidler, deriblant strukturert samtale (bekymrings samtalen) (Lie 2011). Til sammen bidrar disse endringene til svært utydelige skillelinjer mellom kriminalitetskontroll på den ene siden og oppdragelse og behandling, på den andre. En sentral kritikk av behandlingssideologien på 1960- og 1970-tallet var at når behandling blir et sentralt virkemiddel ved straffen blir det vanskelig å skille mellom hva som er straff og behandling, og hvilken rolle de ulike etatene eller aktørene som er involvert har (Hauge 1996, Ericsson 1996). Tidligere tiders kritikk av straff av ungdom er slik aktuell for utviklingen vi ser i dag.

Som vi har sett har det vært en økning i bruk av reaksjoner med bestemte vilkår i straffeutmålingen, og særlig betinget påtaleunntakelse. Vilkår i straffereaksjonene kan føles langt mer inngripende for ungdommene enn en del av de tidligere reaksjonene, for eksempel kan avlegging av ukentlige urinprøver og deltagelse i samtalegrupper oppleves mer inngripende enn å måtte betale en bot. Utviklingen i straff av ungdom etter tusenårsskiftet sammenfaller på mange måter med utviklingstrekkene i kriminalitetskontrollen Cohen (1994) og Johansen (2015) har beskrevet.

Andre utviklingstrekk de siste årene følger ikke den generelle utviklingen like tydelig. Et av de mest markante trekkene siden årtusenskiftet er at fengselsstraff brukes langt mindre overfor unge, mens det har økt for voksne. De siste årene har det også blitt langt færre ungdommer som ilegges en formell reaksjon i strafferettsapparatet, og reaksjoner ilagt av domstolen har hatt størst nedgang og er svært lavt sammenliknet med tidligere. Å holde ungdom mest mulig unna det strafferettslige reaksjonsapparatet har av flere blitt sett på som et viktig velferdsgode da kontakt med strafferettsapparatet virker stigmatiserende og utstøtende (Christie 1982, Høigård 2002). Jo yngre lovbrøtere er ved første gangs kontakt med reaksjonsapparatet, og jo lengre inn de har kommet i systemet, jo vanskeligere er det å komme seg ut igjen. Kan vi med dette si at endringene i strafferettsapparatet de siste årene ikke har medført at systemet eser

og får enda flere personer inn i nettet, men heller at færre ungdommer fanges og færre blir ført langt inn i strafferettsapparatet? Nedgang i antall ilagte straffereaksjoner de siste årene bør sees i lys av den tydelige nedgangen i ungdomskriminaliteten som fremkommer både i kriminalstatistikkene og i selvrapporteringsundersøkelsene (Frøyland og Sletten 2012, Stene og Lid 2013, Bakken 2015). At færre ungdommer blir straffet kan henge sammen med at færre ungdom begår kriminalitet, og ikke endringer i måten strafferettsapparatet håndterer straffesakene. Når det gjelder antall ilagte reaksjoner er et nærliggende spørsmål om nedgangen i antall straffereaksjoner ville vært enda større hvis ikke straffereaksjonsapparatet hadde endret seg så betydelige det siste tiåret slik vi har beskrevet.

Cohen (1994) er opptatt av hvordan samfunnet på utsiden av kontrollsystemet har en særlig viktig rolle ved å fange opp individer og sluse dem inn i systemet. Livet på utsiden påvirkes av endringene på innsiden. Han hevder at nyetablerte og spesielt egnede tiltak kan medføre at politiet eller andre som kommer i kontakt med ungdom sender ungdommene til disse tiltakene, mens man tidligere nøyde seg med en advarsel eller unnlot å gripe inn. De indre klassifikasjonssystemene har slik en selvforsterkende logikk ute i samfunnet. Forelegg, som var den dominerende reaksjonstypen på store deler av 1990- og 2000-tallet, var ansett som en svært lite egnet straffereaksjon overfor barn og unge (Justis- og politidepartementet 2005–2008, 2009, St.meld. 20 2005–2006, Riksadvokaten 2006). Tiltakene strafferettsapparatet nå har tilgjengelig kan fremstå som langt mer egnet blant aktørene ute i samfunnet. Prøveordningen med ungdomsoppfølging ble i 2014 innført som en strafferettslig reaksjon, og kan gis enten som oppfølging i konfliktrådet eller som et vilkår ved straffereaksjonene betinget påtaleunntatelse og betinget fengsel (se tekstboks 2). I 2014 økte antall straffereaksjoner ilagt ungdom under 18 år for første gang på mange år. Økningen gjaldt betinget påtaleunntatelse, som økte med mer enn 30 prosent fra 2013 til 2014, og det var i hovedsak for mindre alvorlig kriminalitet (SSB 2016b). Uten at man med sikkerhet kan si hva den samlede økningen i antall reaksjoner overfor ungdom fra 2013 til 2014 skyldes, vil det være nærliggende å se den i lys av ny lovgivning og utviklingen som jeg har belyst i strafferettsapparatets praksis det siste tiåret.

Konklusjon

Hvilke typer straff som ilegges ungdom har altså blitt betydelig endret siden begynnelsen av 2000-tallet. I denne artikkelen har flere av endringene blitt problematisert. For det første at den økte bruken av straffereaksjoner med bestemte vilkår i straffeutmålingen medfører at skillene mellom kriminalitetskontroll på den ene siden og hjelp og behandling på den andre igjen blir utydelige. For det andre at de nye straffereaksjonene som nå er etablert fort kan medføre at flere ungdommer og nye grupper av ungdommer blir trukket inn i kontrollapparatet.

Vil det ikke være positivt at ungdommer som begår lovbrudd og bruker rus blir fanget opp av kontrollapparatet? Og vil ikke reaksjonene som nå er utviklet, og som kan tilpasses den enkelte ungdom, kunne være til stor hjelp for ungdommen? Ungdommer som har blitt fulgt opp gjennom prøveprosjektet med oppfølgingsteam fremhevet nettopp den tette og vedvarende oppfølging som positivt for deres utvikling (Kvello og Wendelboe 2011). Har det ikke med den nye praksisen blitt langt bedre? Så, hvorfor denne kritikken? Ericsson skriver (1996:130):

Cohen og Foucaults utgangspunkt er at Staten er et apparat med betydelig potensial for undertrykking. Dette apparatet utøver makt mot undersåtter som har interesse av å gjøre motstand. I et slikt perspektiv blir det naturlig å møte økte kontrolltiltak med mistankenes skjerperte blikk. Går en ut fra en oppdragelses- eller behandlingsmodell, får imidlertid de samme tiltakene en annen karakter. Riktignok kan også oppdragere og behandlere overdrive, men det er viktig og positivt at de bryr seg. Nonsjalandse og likegyldighet er det verste av alt. Det er grunn til å være opprørt når barn og unge ikke får den hjelpen og den behandlingen de trenger. Og det er grunn til å være glad dersom en «når flere» enn en har gjort tidligere. Hvis tiltakene defineres som oppdragelse og behandling, mister Cohens og Foucaults kritikk mesteparten av brodden.

Utviklingen som er beskrevet i denne artikkelen tar utgangspunkt i straffereettsapparatet, og beskriver statens mest inngripende maktutøvelse overfor en svært sårbar befolkningsgruppe. Historien har også vist at behandlingsideologien har legitimert bruk av straff (Ericsson 1996:131). Det er derfor grunn til å møte den siste tids utvikling i straffereettsapparatet med et mistankenes skjerperte blikk.

Noter

1. Stor takk til Sverre Flaatten for avgjørende innspill på et tidlig utkast, og til Morten Holmboe for nyttige kommentarer på en seinere versjon. Takk også for svært gode innspill fra de to anonyme referene.
2. I artikkelen vil alle henvisninger til straffeloven være til den gamle straffeloven av 1902, som var gjeldende for perioden denne artikkelen tar for seg, hvis ikke annet er oppgitt.
3. For en oversikt over utvikling av reaksjoner overfor ungdom på 1900-tallet, se NOU (2008:15–19) og Ericsson (1996).
4. Det er imidlertid også noen vesentlige forskjeller i hvor streng reaksjon påtalemyndigheten og domstolen kan ilegge. For eksempel ungdomsoppfølging, som ilegges av påtalemyndigheten, kan kun ilegges for inntil ett år og fengselsstraff kan ikke være subsidiær straff, slik det kan være for ungdomsstraff ilagt av domstolen.

Referanser

- Andersen, P. (2015). Lay mediators in the future. *Restorative Justice: An international Journal*, 2015, 3(1), 114–118
- Andenæs, J., Matningsdal, M. og Rieber-Mohn, G.F. (2004). *Alminnelig strafferett*, 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Balvig, F. (2011). *Lovlydig ungdom*. Det kriminalpreventive Råd, Danmark
- Bakken, A. (2015). *Ung data. Nasjonale resultater 2014*. NOVA rapport 7/15
- Borg, V. H. (2014). *Ungdomsstraff: Gjenopprettende strafferett?* Masteroppgave, Universitetet i Oslo
- Christie, N. (1982). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget
- Christie, N. (2015). Widening the net. *Restorative Justice: An international Journal*, 2015, 3(1), 109–113
- Cohen, S. (1994). *Den sociale kontrolls nye former. Kriminalitet, straf og klassifisering*. København: Hans Reitzels forlag
- Eide, A.K., Gjertsen, H., Handegård, T.L. og Olsen, T. (2007). *Et enkelt valg? En evaluering av prosjektet "Felles ansvar" i Salten*. Nordlandsforskning rapport nr. 5/2007
- EGGE, M. (2004). *Forsøk med ungdomskontrakter – en alternativ reaksjonsform rettet mot unge lovbrøyttere*. PHS-forskning 2004:1
- Ericsson, K. (1996). *Forsømte eller forbryterske. Barnevern og kriminalitetskontroll i etterkrigstida*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Eskeland, S. (2013). *Strafferett*, 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk
- Falck, S. (2006). *Mellom straff og behandling. Tvangsplassering av ungdom med*

- alvorlige atferdsvansker*. Oslo: Kommuneforlaget
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag
- Fornes, I. (2009). Barn som begår lovbrudd. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 2009 (3), 225–236
- Fornes, I. (2012). Bruk av samfunnsstraff overfor barn – nye tendenser i Høyesteretts praksis. *Lov og rett*, 51(2), 87–103
- Frøyland, L.R. og Sletten, M. (2012). Mindre problematferd blant de fleste, større problemer for de få? En studie av tidstrender i problematferd: 1992, 2002 og 2010. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 2012, 12(2):43–66
- Gording Stang, E. og Hydle, I. (2015). Barn i fengsel – også barnverntjenestens ansvar. *Norges barnevern*
- Gustavsen, K. og Vardheim, I. (2013). *Følgeevaluering av Oppfølgingsteam-Telemark*. Telemarksforskning 2013 nr. 311
- Holmboe, M. (2016a). *Fengsel eller frihet. Om teori og praksis i norsk straffutmåling, særlig i grenselandet mellom fengsel og mildere reaksjoner*. Oslo: Gyldendal forlag
- Holmboe, M. (2016b). Fengsel eller frihet: Noe om reaksjonsvalg i norsk strafferett. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 103(1), 4–35
- Holmboe, M. (2014). Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging: En oversikt og noen kritiske merknader. *Tidsskrift for Strafferett*, 14(4), 397–414
- Holmboe, M. (2004). Ungdom, fart og samfunnsstraff – noe om utviklingen i rettspraksis. *Tidsskrift for Strafferett*, 4(1), 44–52
- Hauge, R. (1996). *Straffens begrunnelser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Huse, M.B. (2015). *Tatt av politi – fulgt opp av utekontakt*. Forebygging.no Hentet fra <http://www.forebygging.no/Kronikker/—2015/Tatt-av-politi—fulgt-opp-av-utekontakt/>
- Iversen, J.S. (2013). En kritikk av ungdomsstraffen, *Lov og rett*, 2013 (9) s. 630–639
- Johansen, N. (2015). *Det nyliberale Janusansikt. Straff i frihetens tid*. Oslo: Novus forlag
- Justis- og politidepartementet (2005–2008): *Handlingsplan: Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet*, Justis- og politidepartementet. Oslo
- Justis- og politidepartementet (2009): *Handlingsplan: Gode krefter. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan. 35 tiltak for økt trygghet*, Justis- og politidepartementet. Oslo
- Konfliktrådet (2016). *Konfliktrådene er klare for iverksettelse av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. Henter fra: <http://www.konfliktraadet.no/kon->

- fliktraadene-er-klare-for-iverksettelse-av-ungdomsstraff-og-ungdomsoppfoelging.5499947-313453.html
- Konfliktrådsloven: LOV-2014-06-20-49: Lov om konfliktrådsbehandling
- Kvello, Ø og Wendelboe, C. (2011): *Prosessevaluering av det treårige prosjektet: Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim*. NTNU Samfunnsforskning AS
- Larsson, S (1997). Alternativer reaksjoner og alternative konfliktløsning. I: L. Finstad og C. Høigård (red.). *Kriminologi*. Oslo: Pax forlag
- Lid, S. (2015). Markant endring i straff av ungdom. Utvikling i straffereaksjoner 2002–2013. *Samfunnsspeilet nr. 2 2015*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Lyngstad, T.H. & Skardhamar, T. (2011). Nordic register data and their untapped potential for criminological knowledge. *Crime and justice*. ISSN 0192-3234. 40, s. 613–645
- NOU (2008:15). *Barn og straff– utviklingsstøtte og kontroll*, Norges offentlige utredninger. Departementets servicesenter
- Riksadvokaten (2006). *Rundskriv nr.1/2006. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2006*
- Riksadvokaten (2008). *Rundskriv nr.4/2008. Konfliktråd*
- Scherger, V. (2015). Ungdomsstraffen – en fare for barns rettssikkerhet? *Kritisk juss*, 41 (2), 87–104
- SSB (2015a). *Statistikk over Ofre for anmeldte lovbrudd 2014*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2015b): *Statistikk over Barnevernsinstitusjoner 2014*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2016a): *Straffereaksjoner, Om statistikken*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2016b): Statistikkbanktabell: 10624: Straffereaksjoner, etter type reaksjon, hovedlovbruddskategori, hovedlovbruddsgruppe og alder. Absolutte tall. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2016c): *Statistikk over fengslinger 2014*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2016d): Statistikkbanktabell: 10628: Straffereaksjoner, etter hovedlovbruddsgruppe, type hovedlovbrudd og alder. Absolutte tall. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Stene, R.J. og Lid, S. (2013). Ungdomskriminalitet i aldring og endring. I: T. Sandnes (red.) *Ungdoms levekår, Statistiske analyser 136*, Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Stene, R. og L. Thorsen (2007). Ungdomskriminalitet og straff i endring. I:

T. Normann (red.) *Ungdoms levekår, Statistiske analyser 93*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 20 (2005–2008). *Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrytarar*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 37 (2007–2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

strl.: LOV 1902-05-22 nr 10: Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven)

strl. 2005: LOV-2015-10-01 (straffeloven 2005)

strpl.: LOV 1981-05-22 nr 25: lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Thorsen. L.R., Lid, S. og Stene, R.J. (2009): *Kriminalitet og rettsvesen 2009, Statistiske analyser 93*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Abstract

How to deal with young criminal offenders has been discussed through the ages. Since the millennium, Norwegian authorities have again focused on questions of minors and punishment. New and alternative types of punitive reactions have been introduced, with special provisions for the youngest offenders. This article analyses statistics on penal sanctions applied during the period 2002–2013, and discusses developments regarding penal reactions applied to young offenders up to the present. There have been many changes: Far fewer young people are put in prison than earlier, and the use of fines has declined steeply. Prosecution conditionally has increased considerably, and is becoming the norm regarding young offenders. Important conditions are follow-up from the authorities, no-alcohol/drugs pledges, participation in special programs and meetings with the mediation board. The article discusses how to interpret this development, and point to some problematic aspects of this.

Keywords: youth, penal reactions, treatment, social control, crime statistics