



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

DERES REF.:

VÅR REF.:

2018/01039-005 RBR/ggr
089

DATO:

31.08.2018

GJENGPROBLEMATIKK – MULIGE TILTAK

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 17. august d.å., hvor riksadvokaten innen 1. september anmodes om å komme med "innspill"

"... til tiltak rettet mot bekjempelse av gjengproblematikken. Dette gjelder både innspill til regelverksendringer og/eller forslag til bedre samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden."

Riksadvokaten har i sine overveielser hatt en løpende dialog med Politidirektoratet og Oslo politidistrikt, senest et orienteringsmøte 21. august d.å., og er kjent med merknadene derfra.

1. Erfaringsgrunnlag

Med jevne mellomrom har riksadvokaten i den rettspolitiske debatt som kjent advart mot situasjonsbestemte stemningsbølger. Den negative utviklingen i gjengmiljøene på det sentrale Østlandet medfører imidlertid at det herfra gis en ubetinget tilslutning til departementets gjennomgang av aktuelle strategier og virkemidler. Selv om det gjeldende regelverk søkes utnyttet fullt ut, gjør situasjonen at det er hensiktsmessig å vurdere om det er behov for enkelte nye lovhjemler.

Gjengproblematikken representerer en betydelig kriminalitetsutfordring, og omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer. Utviklingen på dette området følges naturlig nok nøye. Gjennom vold, trusler og annen kriminalitet bidrar disse miljøene til å skape utrygghet i befolkningen, hvilket selvsagt må tas på største alvor. Gjengproblematikken er ikke ny, og virkemiddelbruken må ses i en lengre tidshorisont. På slutten av 90-tallet utspant det seg på det sentrale Østlandet flere voldelige sammenstøt med skytevåpen før politiet fikk situasjonen under kontroll. I kjølvannet av skyting i området ved Aker brygge noen år senere kom en ny oppblomstring av uønsket gjengvold. En viktig erfaring fra disse

periodene er utvilsomt at samordnet, målrettet og utholdende innsats, både i det forebyggende og det reaktive sporet, gir resultater. Det er all grunn til å tro at dette fortsatt vil være situasjonen.

Gjengene representerer ikke en homogen og ensartet persongruppe. Dette er viktig å omerindre når strategier skal evalueres og virkemiddelbruk avstemmes. Dels snakker vi om tunge multikriminelle aktører, dels rotløs ungdom som kan stå på terskelen til en kriminell løpebane.

Som overordnet ansvarlig for politiets straffesaksbehandling har riksadvokaten gitt påtalemyndigheten og politiet et klart og tydelig signal om at overfor "nøkkelpersonell" i de ulike miljøer som begår alvorlig kriminalitet, vil inkapasitering og lange fengselsstraffer utgjøre en viktig del av den strategi som skal og må følges. I tillegg til en intensivert og målrettet innsats i det reaktive sporet understrekes samtidig viktigheten av at forebyggende virkemidler aktivt tas i bruk, og at innsatsen favner bredt. Ikke minst Politidirektoratet spiller her en sentral rolle.

I det følgende peker vi på mulige regelverksendringer som det etter vårt syn kan være grunn til å utrede nærmere.

2. Ungdomsstraff

2.1 *Generelt*

Reglene om ungdomsstraff trådte i kraft 1. juli 2014, og er i nåværende straffelov regulert i §§ 52a-52c. Den 16. januar 2015 utga riksadvokaten midlertidige retningslinjer om bruken av reaksjonsformen, og minnet her blant annet om at andre straffereaksjoner enn ubetinget fengsel skal anvendes for gjerningspersoner under 18 år *så langt det er mulig*. Oppdaterte retningslinjer er inntatt i riksadvokatens brev av 8. august 2017.

Riksadvokatembetet har ikke mottatt merknader som gjør at vi setter spørsmålsteget ved straffeformens berettigelse. Spørsmålet er snarere om det er nå, ikke minst i relasjon til gjengkriminelle, er grunnlag for enkelte justeringer og tilpasninger.

2.2 *Anvendelsesområde*

For det første er det grunn til å se nærmere på om domstolene kanskje har gått noe langt i å anvende ungdomsstraff i tilfeller av meget alvorlig kriminalitet. Riksadvokaten minner om at lovgivers intensjon var at ungdomsstraff ikke skulle anvendes i de alvorligste tilfellene.

2.3 *Deldom*

Ungdommer som ikke samtykker til ungdomsstraff synes i stor grad å bli idømt betingede straffer. I mange tilfeller er dette både naturlig og riktig, men ikke alltid. Spesielt overfor langtkomne kriminelle ungdommer som begår meget alvorlig kriminalitet er det nødvendig med en rask og følbar reaksjon.

Flere praktikere i påtalemyndigheten har etterlyst muligheten for kombinasjonsstraff – dels ungdomsstraff, dels en kort ubetinget reaksjon (som avsones før ungdomsstraffen gjennomføres). Dagens lovgivning åpner ikke for en slik løsning, se Prop. 135L (2010-2011) side 166-167:

"Det er heller ikke hensiktsmessig å kombinere ungdomsstraffen med ubetinget fengsel. Soning av fengselsstraff kan virke forstyrrende på gjennomføringen av

ungdomsstraffen. Dessuten innføres en ny straffereaksjon nettopp for å redusere antall barn i fengsler, og det er derfor mot sin hensikt å åpne for slik deldom."

Etter riksadvokatens syn taler de foreliggende erfaringer for at departementets omtalte standpunkt bør undergis en fornyet vurdering.

2.4 Egnethetsvurdering og (substansielt) samtykke

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter at ungdommen samtykker og er egnet for en slik reaksjonsform. Tilbakemeldinger i enkeltsaker kan tyde på at den forutsatte egnethetsvurderingen tidvis er mangelfull eller fraværende. Dette er problematisk ettersom ikke alle er reelt og tilstrekkelig motiverte for en slik straffereaksjon. Ekstra utfordrende blir det hvis samtykket først blir gitt i rettsmøte eller på et sent stadium i prosessen, kanskje også uten at ungdommen egentlig har forstått hva reaksjonen innebærer. I slike tilfeller vil det lett medgå unødig tid til å motivere ungdommen til oppstart og gjennomføring av straffen - om man i det hele tatt lykkes.

2.5 Medgått tid fra straffbar handling til oppstart av straffegjennomføringen

Riksadvokaten konstaterer betydelige utfordringer knyttet til fremdrift og oppfølging. Bakgrunnen er formentlig sammensatt. Formålet bak reaksjonsformen er som kjent at den domfelte skal gis tydelige og nødvendige rammer som bidrar til at formålet bak straffen ivaretas, og tidselementet står her helt sentralt. Ikke minst i gjengsakene, hvor en rask og synlig reaksjon er viktig både av allmennpreventive og individualpreventive grunner, er dette svært uheldig.

2.6 Oppfølging ved vilkårsbrudd

Erfaringene så langt kan tyde på at domstolene vegrer seg for å omgjøre en idømt ungdomsstraff til soning av subsidiær fengselsstraff. Det er også varierende i hvilken grad domstolene anerkjenner vilkårsbrudd som grunnlag for omgjøring. Riksadvokaten har forståelse for at dette er krevende vurderinger, og er enig i at man skal være restriktive med bruk av ordinær fengselsstraff mot unge lovbryttere. Samtidig kan det skade hele ordningens legitimitet hvis det fester seg en oppfatning i ungdomsmiljøene om at brudd ikke får konsekvenser.

3. Besøksforbud og oppholdsforbud

Den beskrevne utvikling gir etter vårt syn grunnlag for en bredere gjennomgang av hele lovverket, utover ungdomsstraff.

Det danske Folketing vedtok i fjor, som ledd i rocke-bande-pakke III, et lovforslag som innebærer at domstolene som ledd i en straffedom kan gi personer som dømmes etter nærmere angitte bestemmelser et oppholdsforbud på avgrensede områder (eksempelvis kommuner) i inntil 10 år. Forutsetningen er at vedkommende har tilknytning til en gruppe personer som til sammen står bak omfattende og alvorlig kriminalitet, og at overtredelsen har en relasjon til den dømtes tilknytning til gruppen. Riksadvokaten tilrår at det innhentes erfaringer fra rettshåndhevende myndigheter i Danmark for å nærmere vurdere slike tiltak.

Norge har som kjent i straffeprosessloven et eget kapittel 17a om besøksforbud og oppholdsforbud mv. Med hjemmel i straffeloven § 57 kan påtalemyndigheten be om dom for kontaktforbud, herunder oppholdsforbud med mulighet for elektronisk kontroll. Bestemmelsen har sitt kjerneområde som beskyttelsestiltak for fornærmede, men hjemler også vern av andre. I forarbeidene er det angitt at § 57 skal ha et videre nedslagsfelt enn den tilsvarende bestemmelsen i gammel straffelov, og i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 24.4 uttales:

"Som regel vil et kontaktforbud ta sikte på å beskytte den fornærmede, men det kan også gjelde andre. Forbudet kan for eksempel utformes slik at det gjelder i forhold til samtlige barn i en bestemt barnehage eller en bestemt skoleklasse."

En klar fordel med en slik tilnærming er at et kontakt- og oppholdsforbud kan gjøres gjeldende umiddelbart etter at dommen er rettskraftig, og vesentlig raskere enn i de fleste saker hvor det idømmes ungdomsstraff. Dette har sammenheng med at det erfaringsmessig tar tid før ungdomsmøtet kan avholdes og tiltak/vilkår fastsettes. En aktiv bruk av eksisterende lovverk i form av dom med oppholds- og kontaktforbud (eventuelt ilagt av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 222a) vil formentlig også kunne avhjelpe barnevernet i deres arbeide ved at det blir enklere å flytte/skjermes ungdommer fra et skadelig miljø.

Bestemmelsens rekkevidde, nedslagsfelt og hensiktsmessighet er samtidig diskutabel, og i hvilken grad denne også vil kunne være anvendelig i relasjon til gjengmedlemmer vil måtte vurderes nærmere.

4. Nye straffebestemmelser bør vurderes

I relasjon til de sentrale aktørene (bakmennene) i gjengene har det vist seg utfordrende at disse bevisst søker å fjerne seg fra konkrete kriminelle handlinger, hvilket utvilsomt påvirker bevissituasjonen. Riksadvokaten konstaterer at dagens alminnelige forbudsbestemmelser og straffeskjerpelser i flere tilfeller ikke kan gis anvendelse, selv om tilknytningen til et kriminelt miljø utvilsomt kan dokumenteres.

Som kjent medførte både rettslige, faktiske og bevismessige utfordringer at visse typer forberedelseshandlinger til terror ble kriminalisert – blant annet ble det gjort straffbart å delta i terrororganisasjoner, samt rekruttere medlemmer. Tiden kan være inne til å vurdere gjennom et bredt sammensatt utvalg om noe tilsvarende bør være en farbar strategi i gjengsammenheng. En utvidelse av nedslagsfeltet for straffbare handlinger i gjengsaker i denne retning reiser utvilsomt motforestillinger, men disse er etter riksadvokatens syn ikke sterkere enn at denne problemstilling bør utredes. Strukturene i disse miljøene er i så henseende et selvstendig argument for å tenke nytt.

Erfaringene fra vårt naboland påkaller også interesse. Vi ønsker ikke en slik situasjon i vårt land. Rapporten fra Brottsförebyggande rådet omtaler for 2017 økningen i antall drap. Sverige rundet i fjor 10 millioner innbyggere, Norge har 5,3 millioner. I 2017 ble det drept 113 mennesker i vårt naboland, hos oss 25. Det er særlig bruk av skytevåpen i episoder der menn dreper menn som viser sterkest vekst, og Stockholm, Gøteborg og Malmø peker seg ut. Politiets vurdering er at en stor del av skyteepisodene i fjor var koblet til konflikter mellom kriminelle; narkotikaoppgjør, rivalisering og hevnaaksjoner. Riksadvokaten ser med bekymring på denne utviklingen i vårt naboland, og erfaring derfra tilsier i det minste at vi må ta gjengproblematikk i vid forstand med stort alvor.

I et svensk perspektiv nevnes også at en betenkning om "Stärkt straffrättslig skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner" (SOU 2018:2) nå er ute på høring. Det er tankevekkende og illustrerende at det er behov for en slik utredning. I direktivene for utredningen beskrives at det på flere plasser i landet forekommer sosial uro som innbefatter å antenne branner og tilbakevendende angrep på samfunnsnyttige funksjoner som politi, ambulanse- og redningspersonell i form av stenkasting og vold ved utrykninger.

5. Effektiv inndragning rettet mot bakmenn

Ungdom tiltrekkes av materielle verdier. Hvis det fester seg et inntrykk av at bakmenn slipper unna, reduserer dette fengselsstraffens preventive virkning. Dette er uttrykkelig omtalt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, og forutsettes fulgt opp av statsadvokatene i deres fagledelse av politiet. Det er ingen tvil om at det her fortsatt foreligger et betydelig forbedringspotensial i politi og påtalemyndighet.

Formentlig kan det være nyttig om departementet inviterte ulike aktører til en idedugnad om vegen videre. Riksadvokatembetet bidrar gjerne med våre erfaringer og vurderinger.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Reidar Bruusgaard
statsadvokat
(sign)

Gjenpart: Politidirektoratet