

Justis- og beredskapsdepartementet
Krimomsorgsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@jd.dep.no

Deres ref.:
13/3694-MGR

Dok. nr.: 187841

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no

16.12.2014

Høring om endringer i forskrift til straffegjennomføringsloven (barn og straff)

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 16.9.2014 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt forsvarergruppens høringsutvalg. Utvalget består av Arild Dyngeland (leder), John Christian Elden, René Ibsen, Knut Rognlien, Mette-Julie Sundby og Inger Marie Sunde.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Mindreårige innsatte.

2.1 Innledning.

Advokatforeningen har ved en rekke anledninger vist til at statens folkerettslige forpliktelser skal tillegges vesentlig vekt ved utformingen av regelverk hvor barnet møtes med strafferettslige

reaksjoner. Norge bør være en fanebærer i arbeidet med å utvikle og utfylle den internasjonale rettsutviklingen på straffegjennomføringsrettens område. Det anføres at dette arbeidet må ta utgangspunkt i at statens nasjonale utforming av lovbestemmelser skal utvikle gjeldende rett på området, og ikke kun oppfylle statens folkerettslige forpliktelser i medhold av blant annet Barnekonvensjonen, Havanna-reglene (heretter JDL-reglene) mv.

Advokatforeningen mener at ved oppfyllelse av statens forpliktelser etter Barnekonvensjonen må tiltakene som iverksettes ta utgangspunkt i de norske samfunnsforhold, herunder blant annet ressurser, samfunnets syn på barn og barns rettsstilling, lovgivningen om barns rettigheter for øvrig, infrastruktur, med videre. Barns rettigheter under straffegjennomføringen skal være tilsvarende barns rettigheter i frihet i medhold av straffegjennomføringsrettens normalitetsprinsipp. Videre understrekes det at Barnekonvensjonen og Havanna-reglene/JDL-reglene kun presenterer minstekrav. Norge har full anledning til å gå godt utover minstekravene og bidra til større utvikling av barns rettigheter enn det som følger av internasjonale forpliktelser.

Advokatforeningen vil understreke utgangspunktet for barnets møte med strafferettspleien. Barn kan i mindre grad enn voksne klandres for sine handlinger. Dette utgangspunktet gjelder også overfor barn som har overtrådt ett eller flere straffebud i medhold av straffeloven eller spesiallovgivningen. Den straff et barn dømmes til, skal ikke i like stor grad være et onde som man aksepterer i forhold til voksne lovbrøtere, ettersom barnet ikke anses å ha skyldene tilsvarende en voksen, og dermed heller ikke kan klandres like strengt for sin utviste subjektive skyld.

Advokatforeningen anfører at ethvert barn, i kraft av å være barn, til tider trenger en helt annen og langt sterkere individuelt tilpasset tilnærming fra kriminalomsorgens side, enn hva som er tilfellet for voksne innsatte. Kriminalomsorgens håndtering av barnet må settes i sammenheng med straffens formål om å forhindre ny kriminalitet, men hvor individualpreventive hensyn og hensynet til barnets beste skal gis forrang i forhold til allmennprevensjonshensyn, inkapasiteringshensyn, retribusjonshensyn mv.

2.2 Ungdomsenheter og fengselsavdelinger som mottar mindreårige.

Departementet viser til at det i noen tilfeller vil være aktuelt å innsette barn i en vanlig fengselsavdeling, jf. høringsforslaget punkt 2.1 annet avsnitt og forslag til § 3-4 tredje ledd.

Advokatforeningen vil påpeke at innsettelse av barn i ordinære fengselsavdelinger ikke under noen omstendigheter kan harmonere med hensynet til barnets beste. Etter Advokatforeningens mening bør barn kun innsettes i fengsel sammen med andre barn, og da først etter at alle andre tiltak utenom fengsel er prøvd ut. Ved innsettelse av barn i fengsel løper man en risiko for at andre innsatte vil kunne utøve en negativ påvirkning på barnet som medfører videre kriminalitet. Det vises blant annet til Europarådets anbefaling Rec (2006) 2 punkt 35.4 hvor det slås fast at barnet skal holdes adskilt fra den delen av fengslet som benyttes av voksne med mindre dette anses for å være i strid med barnets interesser.

Etter Advokatforeningens syn bør Norge ikke åpne for at barn kan innsettes i ordinære avdelinger. Alternativt bør slik adgang representere et særdeles snevert unntak. Det bør således

inntas i forskriften at enhver innsettelse av barn i ordinære avdelinger krever at barnet skal holdes fullstendig atskilt fra voksne innsatte. Unntak bør i alle tilfeller bli hjemlet som en snever unntaksregel, hvor det samtidig inntas at kriminalomsorgen skal prioritere at barnets opphold i ordinær avdeling skal utgjøre et så kort opphold som mulig. Videre vil Advokatforeningen anføre at innsettelse av barn i ordinær fengselsavdeling aldri bør skje dersom det ikke er barnefaglig forsvarlig. Det bør inntas i forskriften at kompetansegruppen i de nye ungdomsenhetene bør pålegges en uttalelsesplikt i de tilfeller hvor det er spørsmål om å innsette barn i ordinær fengselsavdeling.

Advokatforeningen mener at det er en selvfølge at det tilbud som tilbys barnet i ungdomsenheten, også skal tilbys barn som unntaksvis flyttes til ordinær soning. Det anføres at en slik understrekning av barnets rettigheter bør inntas i forskriften. En slik passus vil gi en klar oppfordring til kriminalomsorgen om at innsettelse eller flytting av barnet fra ungdomsenheten ikke skal kunne skje på grunn av ressurshensyn, men at det skal være hensynet til barnets beste som nødvendiggjør flytting.

Til forskriftens § 3-4 tredje ledd foreslås følgende endring:

"Mindreårige skal som hovedregel settes inn i ungdomsenhet. Unntak fra hovedregelen kan kun besluttes dersom dette er til barnets beste, og den mindreåriges behov blir bedre ivaretatt i et annet fengsel. Dersom det besluttes at barnet skal innsettes i ordinær fengselsavdeling, skal kriminalomsorgen sørge for at barnet sikres de samme rettigheter som barn i ungdomsenheter."

Til forskriftens § 3-4 foreslås et nytt fjerde ledd:

"Ved innsettelse av barn i ordinær fengselsavdeling skal et av landets tverretatlige ungdomsenhetsteam uttale seg om innsettelsen er i samsvar med barnets beste og at det er barnefaglig forsvarlig".

2.3 Reaksjon på brudd.

Advokatforeningen er enig i at det skal anvendes særlige regler overfor barn ved brudd ved gjennomføringen av fengselsstraff. Advokatforeningen er også enig i at reaksjonen på brudd bør skje gjennom samtalebaserte program som er forholdsmessig i forhold til disiplinærbruddet.

I forslaget til ny § 3-39 foreslås det at barnet kan ilegges delvis tap av dagpenger som reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff. Dette synes å være en mildere, men i sitt vesen tilsvarende, reaksjon som kan ilegges voksne innsatte ved disiplinærbrudd, jf. straffegjennomføringsloven § 40 andre ledd.

Etter Advokatforeningens syn er delvis tap av dagpenger et lite adekvat reaksjonsmiddel overfor barn. Det vises til Taraldsrud-utvalgets vurderinger under punkt 9.6.3.6, hvor tap av dagpenger i en bestemt periode er en reaksjon "som i liten grad er egnet til [å] fremme positiv atferdsendring hos barnet". Det anføres at ekspertutvalgets vurdering i det vesentlige viser til mangelen på hensiktsmessighet ved reaksjonen i seg selv, og ikke til størrelsen på tapet av dagpenger. Advokatforeningen vil anføre at når departementet foreslår et delvis tap av dagpenger overfor

barn, kan dette vanskelig, om i det hele tatt, være en rimelig og fornuftig reaksjon som står i sammenheng med brudd ved gjennomføringen av fengselsstraff.

Det foreslås at tap av dagpenger som reaksjon på disiplinærbrudd overfor barn fjernes fra forskriften § 3-39.

2.4 Utelukkelse fra fellesskap.

I henhold til tidligere vedtatt ny strgifl § 37 annet ledd kan barn bare utelukkes fra fellesskapet, eller mer presist, bli satt i isolasjon, som forebyggende tiltak i skjermingsøyemed. Barnet kan også settes i isolasjon dersom "akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold" gjør det "strengt nødvendig". I tillegg kan barnet etter eget ønske isolere seg selv dersom det er "strengt nødvendig". Det er kriminalomsorgen som fatter vedtak om isolasjon, og ved enhver avgjørelse som omhandler barn, skal kriminalomsorgen "alltid vurdere" barnets beste.

Advokatforeningen mener at barn aldri bør settes i isolasjon, og at § 37 annet ledd må endres. Man vet at bruk av isolasjon har en rekke negative konsekvenser for den som blir utsatt for et slikt tiltak. I forskningslitteraturen har man tidligere observert en rekke symptomer og tiltakende psykologiske lidelser hos isolerte innsatte, hvor de mest alvorlige har vært uforklarlig tretthet, depresjon, apati, tics, talevansker, hallusinasjoner, tiltakende innadventhet mv. (F. Jørgensen, 1981). De mest alvorlige følgene av å plassere innsatte i isolasjon er imidlertid selvmord, forsøk på selvmord og/eller annen selvskading. Det vises blant annet til uttalelser fra forsker ved Kriminalomsorgens utdanningssenter, Yngve Hammerlin, i Verdens Gang 5. juni 2013 om risiko og omfang av selvmord, forsøk på selvmord og selvskading ved bruk av isolasjon.

Så langt Advokatforeningen kjenner til, har det ikke vært foretatt forskning på barn og konsekvenser av bruk av isolasjon av barn i fengsel. Det ligger imidlertid i sakens natur at de potensielle skadevirkningene og sannsynligheten for slike for barn i isolasjon, må antas å være vesentlig større enn de vil være for voksne innsatte. Advokatforeningen mener derfor at barnets beste med stor tyngde taler for at bruk av isolasjon ikke bør anvendes overfor barn, og at det under ingen omstendighet bør tillates utover et meget begrenset tidsrom, og med tilrettelegging for at barnet har mulighet til meningsfulle aktiviteter i isolasjonsperioden.

Advokatforeningen merker seg at departementet er oppmerksom på den økte risikoen for negative følger av isolasjon for barnets psykiske og fysiske helse, jf. forslaget om at kriminalomsorgen skal "prioritere" en "utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak", blant annet visitortjeneste og prest. Det skal imidlertid ikke kunne skje ordinært besøk fra familie og venner. Etter Advokatforeningens syn kan det ikke forsvares at barnet skal nektes besøk fra og kontakt med familie utover det som følger av fengselsoppholdet i seg selv.

Advokatforeningen er av den oppfatning at kriminalomsorgen bør tillegges en ubetinget plikt til å sørge for at de nevnte tiltakene iverksettes i tilfeller hvor barnet isoleres. Advokatforeningen er imidlertid bekymret for om kriminalomsorgen vil være i stand til å prioritere barnet under isolasjon i tilstrekkelig grad. Det vises her til Sivilombudsmannens rapport 24. oktober 2014 i forbindelse med besøk hos Tromsø fengsel. Det blir her blant annet avdekket at kriminalomsorgen fortsatt har en praksis om å plassere utsatte grupper av innsatte som soner på

høyt sikkerhetsnivå, blant annet kvinner, på avdeling varetekt. Dette er begrunnet i at blant annet kvinner ikke kan skjermes fra andre innsatte i ordinær avdeling. Det har blitt forsøkt å avhjelpe de negative effektene med isolasjon gjennom forebyggende tiltak, men fengselsledelsen ved Tromsø fengsel forklarer at dette vanskeligjøres med lav bemanning. Advokatforeningen er bekymret for at barn blir og vil bli utsatt for tilsvarende behandling.

Advokatforeningen viser også til General Comment nr. 10 fra FNs barnekomité som omhandler barns rettigheter i rettssystemet.

Som følge av ovennevnte mener Advokatforeningen at det er strengt nødvendig å forplikte kriminalomsorgen til å iverksette en rekke skadeforebyggende tiltak overfor barn i isolasjon, og at denne plikten ikke kan være gjenstand for prioriteringer mellom barnets beste og blant annet budsjett hensyn eller bemanningshensyn. Bruken av isolasjon bør i tillegg reserveres for helt ekstraordinære situasjoner.

Advokatforeningen foreslår følgende endring § 3-35 tredje ledd:

"Innsatte under 18 år kan bare utelukkes fra fellesskapet i skjermingsøyemed, jf. straffegjennomføringsloven § 37 annet ledd jf. første ledd bokstav b til e, dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom den innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 37 tiende ledd. I slike tilfeller skal fengselet gi utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak."

Advokatforeningen foreslår et nytt fjerde ledd til § 3-35:

"Ved bruk av isolasjon skal et av landets tverretatlige ungdomsenhetsteam uttale seg om hvorvidt isolasjonen i det konkrete tilfellet er barnefaglig forsvarlig."

2.5 Besøk og telefonering.

Advokatforeningen tiltrer departementets forslag om at barn skal ha en utvidet rett til å motta besøk fra nær familie, samt at reise- og bokostnader dekkes i tre dager minst en gang i måneden. Advokatforeningen er også enig i at barnet bør gis anledning til å ringe til sin nærmeste familie ut fra sitt eget behov i størst mulig grad, og at minstekravet etter JDL-reglene ikke kan fravikes av kriminalomsorgen med kapasitetshensyn som begrunnelse.

Advokatforeningen mener at ny § 3-28 a i for liten grad tar høyde for barnets behov for nærhet og kontinuitet i sin tilknytning med den nære familie, omsorgspersoner, venner og andre som naturlig omfattes av barnets nettverk. Advokatforeningen mener at det vil være naturlig at også et større nettverk av personer rundt barnet bør omfattes av ordlyden i forskriften.

Videre bemerker Advokatforeningen at lovgiver bør ta utgangspunkt i hva som vil være det beste for barnet ut fra norske samfunnsforhold ved utformingen av rettigheter ved besøk, og ikke begrense seg til å oppfylle minsterettighetene etter JDL-reglene. Advokatforeningen viser igjen til hva Sivilombudsmannen avdekket tidligere i år i Tromsø fengsel, hvor innsatte ikke lenger får ha besøk av familie eller venner i helgene. Dette er et bilde på en konkret, praktisk

problemstilling, som indirekte bidrar med å vanskeliggjøre og uthule den enkelte innsattes rett til å ha kontakt med sin egen familie. Advokatforeningen mener at forskriften bør sikre at bemanningshensyn ikke kan begrunne innskrenkninger i barnets rett til å få besøk. Dette vil sikre at barnets rett på besøk fra familie og annet nettverk også kan skje på de dagene i uken det passer best for barnet og dens familie, og ikke hva som til enhver tid koster minst for kriminalomsorgen.

3. Presisering av bestemmelsen om avbrudd ved gjennomføringen av samfunnsstraff.

Advokatforeningen er enig i presiseringen av gjeldende forskrift.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser.

Advokatforeningen merker seg at departementet antar at forskriftsendringene vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer. Advokatforeningen forutsetter at departementet vurderer saken annerledes dersom kriminalomsorgen gir signaler om det motsatte.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær