

Justis- og beredskapsdepartementet
Kriminalomsorgsavdelingen
Postboks 8005 dep.
0030 Oslo

Oslo, fredag, 12. desember 2014
Vår ref.:HT/953
Må alltid oppgis.

Høringsuttalelse til endringer i forskrift til lov om straffegjennomføring mv. om mindreårige innsatte og presisering av bestemmelsen om avbrudd ved gjennomføring av samfunnsstraff

Det vises til høringsnotat av 17. september 2014 og Deres referanse 13/3694.

Juss-Buss takker for tilliten som høringsinstans.

1.1 Innledning

Juss-Buss er en frivillig rettshjelpsorganisasjon, drevet av studenter tilknyttet Universitetet i Oslo. Juss-Buss har over 50 saksmottak i fengsel hvert år og tar årlig imot rundt 530 henvendelser vedrørende straffegjennomføring. Gjennom vår praksis har vi opparbeidet oss bred erfaring på området. På bakgrunn av dette vil fengselsgruppa på Juss-Buss komme med noen bemerkninger til høringsbrevet.

I forskrift av 22. februar 2002 nr. 182 til straffegjennomføringsloven foreslår Departementet en rekke endringer. Juss-Buss ønsker å foreslå ytterligere presiseringer til forslagene. Våre endringer er uthevet i fet font. Vi har også strøket noen formuleringer.

1.2 Generelle bemerkninger

Juss-Buss er av den oppfatning at barn ikke skal sone fengselsstraff. Det følger av FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 artikkel 37 litra b at *«fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom»*. Barnekonvensjonen er ratifisert av Norge og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Det er flere alternativer til straffegjennomføring utenfor fengselsmurene som er mer hensiktsmessig for mindreårige. Soning underlagt elektronisk kontroll etter strgf. § 16 og ungdomsstraffen er eksempler på slike soningsmetoder.

Det fremgår av Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 10 tredje ledd¹ at

¹ Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller artikkel 10.

«I straffesystemet skal det inngå en behandling av fangene som har til hovedformål å forbedre dem og bringe dem tilbake til samfunnet. Unge lovovertredere skal holdes adskilt fra voksne, og skal gis en behandling som er avpasset deres alder og rettsstilling.»

Mindreårige med kriminell adferd har ofte mange og sammensatte problemer, noe dagens fengselsstraff er lite egnet til å avhjelpe. Det at barn soner med tungt kriminelle voksne kan resultere i at mindreårige innsatte rekrutteres til kriminelle miljøer. Unge mennesker er ofte mer sårbare for påvirkning og dette kan være uheldig med tanke på rehabiliteringshensynet i straffegjennomføringsloven².

Ettersom soningen gjerne foregår langt hjemmefra, distanseres barna fra familie og annet nettverk, som ofte er den viktigste ressursen i arbeidet med å hjelpe dem tilbake til samfunnet.

Da Norge sist ble evaluert av FNs menneskerettighetsråd fikk de en anbefaling vedrørende barn i fengsel³. Sør-Afrika viste til artikkel 10 annet ledd litra b og tredje ledd og stilte seg kritiske til Norges håndtering av barn som begår lovbrudd. Her siktes det særlig til at mindreårige ikke holdes adskilt fra voksne innsatte.

Kritikken ikke ble fulgt opp⁴.

Det er ingen tvil om at mindreårige har et annet behov enn voksne lovbryttere, og fengselsstraff er ikke tilpasset denne gruppen. Vi mener derfor at fengsling av barn ikke skal forekomme i Norge. Her må man heller utrede alternative oppfølgingsprosedyrer som er adskilt fra det pønale fengselssystemet.

Til tross for vår kritiske holdning til barn i fengsel stiller vi i Juss-Buss oss positive til at Departementet nå foreslår et mer tilpasset regelverk for mindreårige innsatte. Vi har imidlertid noen bemerkninger til lovforslaget.

2.1 Kommentarer knyttet til departementets lovforslag

2.2 Mindreårige innsatte

Juss-Buss har stilt seg positive til regjeringens innføring av en alternativ sanksjonsform, og mener det er mange fordeler med en slik straffereaksjon.

Ungdomsstraffen er et nytt alternativ til ubetinget fengsel og samfunnsstraff for barn som har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

2.3 Ungdomsenheter og fengselsavdelinger som mottar mindreårige

Departementets forslag om å innta en bestemmelse i forskriften § 3-1 a om tverrfaglig sammensetning av bemanning i ungdomsenhetene anser vi som en positiv endring.

² Straffegjennomføringsloven § 2 «Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger (...)».

³ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review and Norway's response to the recommendations: A/HRC/27/3.

⁴ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review and Norway's response to the recommendations: A/HRC/27/3, 131.16.

Vi stiller oss også bak departementets forslag om å ta inn ordlyden «*barnefaglig*» kompetanse i forskriften for å tydeliggjøre et minimumskrav.

Juss-Buss stiller seg kritiske til at mindreårige i noen tilfeller kan innsettes i vanlig fengselsavdelinger. Det bør aldri være tilfelle.

Ordlyden i forskriften § 3-1 a er ikke presis med tanke på hvem som skal sitte i ungdomsenheten, og åpner for vid skjønnsmessig adgang.

I statsbudsjettet⁵ foreslås det kun bevilgning til etablering av én ny ungdomsenhet på Østlandet med plass til fire innsatte. Denne og enheten i Bergen vil da være de eneste. Dette er problematisk.

Potensielt kan det medføre at mindreårige innsatte må sone langt unna sin familie. Dersom de skal sone nærmere sitt hjem er alternativet å sone ved vanlige fengselsinstitusjoner. Dette kan også være tilfellet der det er kapasitetsmangel ved ungdomsenhetene. Dersom formålet er at alle barn som soner fengselsstraff skal sone i ungdomsenheter må dette følges opp med at det opprettes flere ungdomsenheter omkring i landet.

Vi stiller oss spørrende til hvordan en kapasitetsmangel skal løses i praksis. Spesielt er vi spørrende til hvordan det skal sondres mellom hvem som skal i ungdomsenhet og hvem som må sone ved andre fengselsavdelinger. Hvorvidt Departementet legger til grunn prinsippet om først i tid best i rett eller om avgjørelsen fattes ut fra en individuell vurdering er uklart. Vi er av den oppfatning at barn aldri skal sone i fengselsavdelinger med voksne da dette vil vanskeliggjøre rehabiliteringen. Dersom dette blir aktuelt må det oppsettes klare vilkår for i hvilke tilfeller det kan skje. Her bør det tas en konkret individuell vurdering der alder er et viktig vurderingsmoment.

§ 3-1 a. Særregler for ungdomsenheter og fengselsavdelinger som mottar mindreårige

Ungdomsenhetene skal ha en tverrfaglig bemanning der en halvpart av bemanningen består av fengselsbetjenter og den andre halvparten består av tilsatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn.

*Fengsler som mottar mindreårige innsatte i varetekt eller til straffegjennomføring, har plikt til å tilrettelegge forholdene i fengselet slik at den mindreåriges behov så langt det er mulig blir ivaretatt. **Ved innsettelse skal det foretas personundersøkelse og samtaleprogram med barnet som skal legges til grunn ved tilpasning av den mindreåriges behov.** Tverretattlig team skal kontaktes for å bistå med tilretteleggingen.*

Ved alle handlinger og avgjørelser som berører innsatte under 18 år, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Innsatte under 18 år skal i den forbindelse ha anledning til å gi uttrykk for egne synspunkter, enten direkte eller gjennom representant. Særlig gjelder dette i rettslig og administrativ saksbehandling som angår vedkommende.

Ved innsettelse av en person under 18 år i fengsel, skal det registreres hvem som er verger for vedkommende, jf. vergemålsloven §§16, 25, 27, samt utlendingsloven kapittel 11 A. Vergene skal informeres om alle handlinger og avgjørelser som er av betydning for innsatte.

§ 3-4 tredje ledd skal lyde:

Mindreårige skal, ved fengsling, (strøket «som hovedregel») settes inn i ungdomsenhet. Andre straffegjennomføringsformer skal vurderes. Tilsvarende gjelder mindreårige som varetektsfengsles.

⁵ Statsbudsjettet 2015 Prop. 1S: «For å bedre barn og unges forhold under frihetsberøvelse foreslår Regjeringen å etablere en ny ungdomsenhet på Østlandet.»

2.4 Reaksjon på brudd

Vi stiller oss bak forslaget om å innta et nytt ledd til straffegjennomføringsloven § 40 som sier at reaksjoner på brudd skal gjennomføres på alternative måter.

Etter ny § 3-39 a skal mindreårige innsatte ved svikt møtes med samtalebasert program som står i sammenheng med disiplinærbruddet. Vi ønsker å understreke at bemanningsproblemer eller andre utfordringer knyttet til ressurser ikke kan være et hensyn som kan medføre at mindreårige blir møtt med andre reaksjoner.

§ 3-39 a. Særregler for mindreårige innsatte om reaksjoner ved brudd ved gjennomføring av fengselsstraff

Innsatte under 18 år som begår brudd som nevnt i straffegjennomføringsloven § 40 første ledd ved gjennomføring av fengselsstraff, skal i første rekke møtes med samtalebaserte program som står i sammenheng med disiplinærbruddet, slik som russamtale, sinne- og stressmestring mv.

Andre reaksjoner som kan benyttes er

- a) **Oppfølgingssamtale («betinget reaksjon med vilkår» er strøket)** om bruddet,
- b) skriftlig irettesettelse i kombinasjon med samtale om bruddet og om eventuelle konsekvenser av nye brudd, og
- c) delvis tap av dagpenger for en tidsbegrenset periode inntil syv dager.

Reaksjonen skal ha en sammenheng med bruddet og være forholdsmessig.

Innsatte under 18 år kan bare utelukkes fra fellesskapet etter særreglene i straffegjennomføringsloven § 37 annet eller tiende ledd og ikke som reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff.

2.5 Utelukkelse fra fellesskapet

Juss-Buss stiller seg positive til innsnevring av muligheten til å isolere mindreårige innsatte.

Det er godt dokumentert at isolasjon kan medføre store psykiske og fysiske skadevirkninger⁶. Vi mener at isolasjon av barn aldri bør forekomme. Det kan åpnes for et snevert unntak i tilfeller hvor vedkommende utgjør en fare for seg selv eller andre. Er dette tilfellet må det utredes om den innsatte skal undergå psykisk helsevern, og det må tilstrebes at samtaler med kvalifisert personell skjer så raskt som mulig.

Dersom isolasjon av barn likevel skal tillates mener vi at det bør utvises særlig stor varsomhet ved anvendelse av isolasjon i forebyggende øyemed. Hvilke situasjoner som gir hjemmel for isolasjon må fremgå klarere av ordlyden. Isolasjonen må være absolutt siste mulighet og alle andre tiltak bør være uttømt. Skadepotensialet er stort og vedtaket må være forholdsmessig. Varigheten kan ha stor betydning for skadeomfanget. Tidsperspektivet må derfor spesifiseres i ordlyden.

Vi mener prinsipielt at utelukkelse fra fellesskapet aldri skal kunne begrunnes med offentlig ressursmangel.

Ettersom isolasjonsvedtak er noe av det mest inngripende forvaltningen kan vedta overfor et enkeltindivid, er det særlig viktig å sikre mindreårige innsatte et reelt rettsvern i forbindelse

⁶ <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/rapporter/docs/isolasjonsrapport.pdf>

med en slik reaksjon. Dette kan sikres gjennom å gi adgang til fri rettshjelp ved isolasjonsvedtak for samtlige mindreårige innsatte.

§ 3-35 tredje og fjerde ledd skal lyde:

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» er strøket). I slike tilfeller skal fengselet sørge for utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak.

Kriminalomsorgen skal, ved beslutning om utelukkelse fra fellesskapet av innsatte under 18 år, alltid vurdere hensynet til barnets beste. Det skal også legges til rette for tett oppfølging og fagpersonell må besøke innsatte daglig for å motvirke negative virkninger av utelukkelsen fra fellesskap.

2.6 Besøk

Juss-Buss stiller seg positive til et nytt åttende ledd i strgfjfl. § 31 og til at Kriminalomsorgen dekker kostnadene for besøk minst én gang i måneden.

Vi ønsker imidlertid å komme med noen bemerkninger. Straffegjennomføringsloven § 31 sett i sammenheng med JDL-reglene artikkel 60 understreker betydningen av at barn skal ha rett til minst ett besøk i måneden og helst én gang i uken. Juss-Buss vil understreke betydningen besøk kan ha for å avhjelpe barnet fra en meget tyngende situasjon.

Mindreårige som opplever å sone på ungdomsanstaltene kan risikere å bli bosatt langt unna sin familie. Her må det legges til rette for at familie som kommer får støttet kostnader tilknyttet besøket. Tett oppfølging fra familie og nærstående er viktig for barnets rehabilitering.

Vi mener at i tilfeller hvor den innsatte må sitte fengslet ved ordinære fengsler skal besøk innvilges flere ganger i uken.

På bakgrunn av det ovennevnte mener vi at det bør inntas en ytterligere presisering i forskriften, som gjør hyppigere besøk mulig.

§ 3-28 a. Besøk til innsatte under 18 år

Innsatte under 18 år skal ha rett til å motta minst ett besøk i måneden, og skal helst kunne motta besøk ukentlig eller oftere, fra familie. Kriminalomsorgen dekker kostnader til reise og opphold på billigste måte i tre dager minst én gang i måneden for inntil fire personer med mulighet for utvidelse. Kriminalomsorgen avgjør, utfra barnets behov hvor ofte besøk utover minstekravet skal innvilges, hvor lenge et besøk skal vare og hvor mange som kan delta på hvert besøk.

Med nær familie menes i utgangspunktet foreldre, søsken og besteforeldre. Etter en konkret vurdering kan imidlertid også andre familiemedlemmer eller personer som den innsatte har særlig tilknytning til anses som nær familie.

Det er en forutsetning at besøket anses som sikkerhetsmessig forsvarlig. Besøk kontrolleres i henhold til reglene i straffegjennomføringsloven § 31. Restriksjoner og kontrolltiltak skal ikke være mer inngripende enn nødvendig.

2.7 Telefoning

Juss-Buss stiller seg i utgangspunktet positive til forslaget.

Vi mener imidlertid at det legges opp til litt for stor skjønsmessig adgang når utgangspunktet er «*barnets behov*». Utgangspunktet bør være at barn som er innsatt i fengsel med høyt sikkerhetsnivå har ubegrenset telefontid til nærstående. Dette bør presiseres i ordlyden.

Kapasitetsmessige hensyn bør brukes med varsomhet og kun være et unntak fra hovedregelen.

I tilfeller der hvor barn blir nødt til å sone ved ordinært fengsel bør de ikke stilles enda dårligere ved å bli avskåret fra telefoning begrunnet i kapasitetsutfordringer.

§ 3-29 annet ledd skal lyde:

*I fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal innsatte gis adgang til å føre én eller flere telefonsamtaler av til sammen inntil 20 minutters varighet pr. uke, dersom kapasitetsmessige hensyn ikke er til hinder for det. **Innsatte under 18 år skal gis ubegrenset adgang til telefoning med nær familie.** Mindreårige har som minimum rett til to telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet per telefonsamtale. I fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsboliger gjelder ikke denne tidsbegrensningen.*

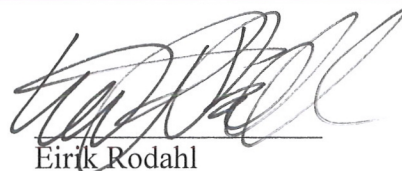
3.1 Kontaktinformasjon

Dersom Dere har spørsmål vedrørende høringsuttalelsen kan Dere kontakte Juss-Buss på vår e-postadresse feg@jussbuss.no, eller kontaktperson Hana Temsamani på tlf. 22 84 29 15. Vedkommende er tilgjengelig mellom kl.10:00 til kl.15:00, alle hverdager med unntak av torsdager.

Med vennlig hilsen,
Fengselsgruppa v/Juss-Buss

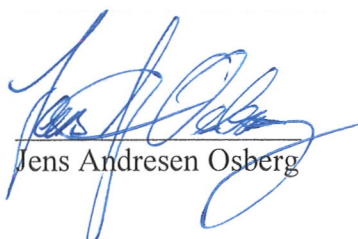


Hana Temsamani



Eirik Rodahl

Maria Rydland
Maria-Kristin Rydland



Jens Andresen Osberg

Ingrid Nygaard Knutzen
Ingrid Nygaard Knutzen