



Justis- og beredskapsdepartementet (ved KOA)
Gullhaug Torg 4A, Postboks 8005 Dep,
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
201417878-17

Dato:
06.01.2015

Høringsuttalelse fra Kriminalomsorgsdirektoratet

Det vises til høringsbrev av 16.9.2014. Kriminalomsorgsdirektoratet har sendt høringsnotatet videre til regionkontor som har sendt videre til enhetene. Vedlagt følger derfor også merknader fra underliggende enheter. KDI kommenterer kun noen av disse.

Det er gledelig at ny § 10 a, § 31 nytt åttende ledd, endringer i § 37, endringer i § 38 tredje og fjerde ledd og nytt femte ledd, § 39 nytt annet punktum og § 40 nytt tiende ledd, om ikke lenge kan settes i kraft. Vi vil likevel også knytte noen bemerkninger til enkelte av lovbestemmelsene.

Teknisk merknad til strgjfl § 37

Strgjfl. § 37 vil i fremtiden inneholde tolv ledd i motsetning til dagens ni ledd. Det er – pedagogisk sett – uheldig. Nye § 37 femte ledd andre og tredje punktum gir dessuten lite mening hva gjelder rapportering oppover i systemet:

*«Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet av en innsatt under 18 år overstiger 7 dager, skal Kriminalomsorgsdirektoratet **ta stilling** til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Melding skal deretter gis **til direktoratet** med 7 dagers mellomrom.»*

Å «ta stilling til» et vedtak betyr i praksis å treffe ny beslutning, altså et nytt enkeltvedtak som kan påklages etter vanlige regler. Etter nye § 37 femte ledd andre punktum skal KDI ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes, dersom delvis utelukkelse av den mindreårige overstiger 7 dager, samt gi melding til KDI med 7 dagers mellomrom.

Vi antar at dette er en inkurie fra lovgivers side; at det derimot er *regionalt nivå* som skal treffe vedtak etter 7 dager. KDI oppfordrer Justis- og beredskapsdepartementet om å gi nye § 37 femte ledd andre og tredje punktum om å rette opp i dette ved neste lovendring:

Materiell merknad til strgjfl § 40 tiende ledd

KDI er i tvil om forslaget til § 3-39a har tilstrekkelig hjemmel i lov. I nye strgjfl. § 40 tiende ledd slås det nemlig fast at reaksjonene i annet og fjerde ledd annet og tredje punktum ikke kan brukes overfor innsatte under 18 år ved brudd på straffegjennomføringen.

Dette betyr at kriminalomsorgen er *helt* avskåret fra å ilegge mindreårige følgende reaksjoner etter § 40 andre ledd bokstav a og b:

- **skriftlig irettesettelse,**
- **tap av dagpenger i en bestemt periode** (hvilket reduseres *delvis* med inntil 50 % i reaksjonsperioden på inntil 14 dager, jf. forskriften § 3-37)

De foreslåtte reaksjonene «*skriftlig irettesettelse i kombinasjon med samtale om bruddet og om eventuelle konsekvenser av nye brudd*» og «*delvis tap av dagpenger for en tidsbegrenset periode inntil syv dager*» kan vanskelig sies å være «mindre inngripende reaksjoner» enn dagens reaksjoner, jf. § 40 tiende ledd andre setning, da samme reaksjoner kan ilegges etter dagens reaksjonssystem. Se dessuten merknader til forskriften § 3-39a nedenfor.

Til straffegjennomføringsforskriften

Særregler for ungdomsenheter og fengselsavdelinger som mottar mindreårige etter nye

§ 3-1 a

Nye § 3-1 a første ledd

«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.»

Bemerkning

Ved ungdomsenheten finnes det flere ulike team: *Det tverretatlige teamet* består av enhetens leder som er ansatt i kriminalomsorgen. I tillegg har ungdomsenheten et *basispersonale*. Ved Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten er alle ansatt i kriminalomsorgen og går i skift. Halvparten av dem er fengselsfaglig og halvparten miljøfaglig – eller annen relevant sosialfaglig (spesielt barnevern) – utdannet.

Forskriftsbestemmelsen bør denne distinksjon ta innover seg. Det kan syntes usikkert om bestemmelsen knytter seg til det tverretatlige teamet eller enhetens basispersonale. Vi legger til grunn at det er basispersonalet bestemmelsen retter seg mot.

Fra et sikkerhetsmessig utgangspunkt oppfattes det som uheldig at *forskriften* skal bestemme at «*en halvpart*» av bemanningen består av fengselsbetjenter og den andre «*halvparten*» består av tilsatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn». Fengselsledelsen (ledelsen ved ungdomsenheten) må etter KDIs mening stå fritt innen administrative og økonomiske rammer til å råde over enhetens *totale* bemanning. Krevende innsatte vil fra tid til annen kreve ekstra bemanning med fengselsfaglig bakgrunn. Ledelsen ved ungdomsenheten kan følgelig ikke tvinges til å motregne personale med fengselsfaglig bakgrunn og personale med sosialfaglig bakgrunn. KDI oppfordrer derfor Justis- og beredskapsdepartementet til å sløyfe den delen av bestemmelsen som sier noe om andel:

«Ungdomsenhetene skal ha en tverrfaglig [basis]bemanning ... [som] består av fengselsbetjenter og ... tilsatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn.»

Nye § 3-1 a andre ledd

«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. Hvis det foreligger personundersøkelse av den mindreårige, skal denne legges til grunn ved vurderingen av den mindreåriges behov. Tverretatlige team skal kontaktes for å bistå med tilretteleggingen.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Nye § 3-1 a tredje ledd

«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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag. Siste punktum bør imidlertid presiseres. FNs barnekomite har uttalt følgende om Barnekonvensjonen art. 3 (1):ⁱ

*«The obligation to ensure that all judicial and administrative decisions as well as policies and legislation concerning children **demonstrate** that the child's best interests have been a primary consideration. This includes **describing** how the best interests have been examined and assessed, and what weight has been ascribed to them in the decision. »*

Dette må få betydning for nye § 3-1 a tredje ledd. Særlig kriminalomsorgen begrunnelsesplikt berøres. Vedtak som gjelder barn, må – på bakgrunn av FNs barnekomites uttalelse – **positivt** tilkjenne at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn for avgjørelsen, samt hvilken vekt hensynet til barnet er blitt tillagt ved avgjørelsen. KDI foreslår følgende presisering:

«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. [Enkeltvedtak som gjelder barn må gi uttrykk for at hensynet til barnets beste har vært det grunnleggende hensynet, og det må fremgå av vedtaket hvilken vekt hensynet til barnet er tillagt.] »

Nye § 3-1 a fjerde ledd

«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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Om innsettelse av barn i fengsel etter § 3-4 tredje ledd

Nye § 3-4 tredje ledd

«Mindreårige skal som hovedregel settes inn i ungdomsenhet, med mindre den mindreåriges behov blir bedre ivarett i et annet fengsel. Tilsvarende gjelder mindreårige som varetektsfengsles.»

Bemerkning

ⁱ CRC - General Comment No. 14: *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.*

KDI er enig med departementet i at ordlyden «med mindre den mindreåriges behov blir bedre ivaretatt i et annet fengsel» stemmer overens med BK artikkel 37 bokstav c snevre ordlyd (på engelsk «*unless it is considered in the child's best interest*»). Det bør imidlertid presiseres at det er den rettslige standarden «barnets beste» som skal styre avgjørelsen om innsettelse, og med det også signaliseres at spørsmålet om innsettelse vil bero på en helhetsvurdering hvor det også tas hensyn til formålet med straffen, sikkerhetsmessige grunner og om det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen.

Videre bør forskriftsbestemmelsen ta innover seg kriminalomsorgens forpliktelse til å vurdere lempeligst mulig straffegjennomføringsform, eksempelvis etter § 12

KDI oppfordrer på denne bakgrunn Justis- og beredskapsdepartementet til å endre bestemmelsen slik:

«Mindreårige skal som hovedregel settes inn i ungdomsenhet, med mindre [det enkelte barnets beste] blir bedre ivaretatt ... [ved annen gjennomføringsform]. Tilsvarende gjelder mindreårige som varetektsfengsles.»

Besøk til innsatte under 18 år etter nye § 3-28 a

Nye § 3-28 a første ledd

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

Bemerkning

KDI slutter seg i all hovedsak til departementets forslag. Bestemmelsen går imidlertid lenger enn det BK art. 37 (c) andre punktum gjør. Etter BK skal “[every child] ... have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances». Bakgrunnen for unntaksregelen «exceptional circumstances» er et ønske om å unngå familiemedlemmer som utøver dårlig innflytelse på barnet. Det er et typetilfelle som ikke alltid vil dekkes inn av «sikkerhetsmessig forsvarlig» etter tredje ledd. Samme unntak bør tas inn i forskriftsbestemmelsen.

KDI stiller spørsmål ved om besøket en gang i måneden skal gjelde familie som kommer tilreisende fra andre steder i Norge eller om adgangen til å få dekket besøk av kriminalomsorgen også gjelder for familie som vil komme tilreisende fra andre steder i verden. Det kan bli meget kostnadskrevende. Departementet bør på den bakgrunn vurdere å ta inn en reservasjon om at kriminalomsorgen bare skal dekke reiser «innad i Norge».

KDI forslår at bestemmelsen gis følgende utforming:

«Innsatte under 18 år skal ha rett til å motta minst ett besøk i måneden, og kan motta besøk ukentlig eller oftere, fra nær familie. [Innsatte skal nektes besøk der det ikke er til barnets beste]. Kriminalomsorgen dekker kostnader til reise [innad i Norge] og opphold på billigste måte i tre dager minst én gang i måneden for inntil fire personer. Kriminalomsorgen avgjør, utfra barnets behov, hvor ofte besøk utover det månedlige skal innvilges, hvor lenge et besøk skal vare og hvor mange som kan delta på hvert besøk.»

Nye § 3-28 a andre ledd

«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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Nye § 3-28 a tredje ledd

«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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Om telefonsamtalers hyppighet etter § 3-29 annet ledd

Nye § 3-29 annet ledd

«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 som hovedregel gis adgang til telefoning med nær familie ut fra den mindreåriges behov, med mindre kapasitetsmessige hensyn ikke er til hinder for det. 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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag. Ordlyden «ikke er til hinder for» er godt i tråd med § 3-1 a tredje ledd, da det signaliseres at de kapasitetsmessige hensyn med tyngde må tale mot å la den mindreårige telefonere med familie utover minimumskravet på 2 ganger 20 minutter. Vi forslår likevel følgende omredigering for å lette forståelsen av bestemmelsen:

«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. I fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsboliger gjelder ikke denne tidsbegrensningen. Mindreårige har som minimum rett til to telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet per telefonsamtale [uavhengig av fengselets sikkerhetsnivå]. Innsatte under 18 år skal som hovedregel gis adgang til telefonering med nær familie ut fra den mindreåriges behov, med mindre kapasitetsmessige hensyn ikke er til hinder for det.»

Utelukkelse etter § 3-35 tredje og fjerde ledd

Nye § 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 innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 37 tiende ledd. I slike tilfeller skal fengselet prioritere utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak.»

Bemerkning

Begrepet «skjermingsøyemed» i første punktum er ikke å finne i straffegjennomføringsloven, og har heller ikke sin naturlige plass der. Begrepet er formodentlig hentet fra psykisk helsevernloven § 4-3. Skjerming brukes her om tiltak som iverksettes for å holde en pasient helt eller delvis atskilt fra medpasienter og fra personell som ikke deltar i undersøkelse og behandling av og omsorg for pasienten, altså der straffegjennomføringsloven benytter begrepet utelukkelse. Begrepet skjerming bør ikke tas inn i straffegjennomføringsforskriften. Se også Telemark fengsels uttalelse på dette.

Begrepsbruken henger formodentlig sammen med understrekingen i forslaget til § 3-39 a fjerde ledd, om at utelukkelse fra fellesskapet ikke kan benyttes «som reaksjon på brudd ved gjennomføring av fengselsstraff.» Under § 37 er det overflødig. Det heter i overskriften på § 3-35 at det her dreier seg om utelukkelse fra fellesskapet som «forebyggende» tiltak. Presiseringen etter § 3-39 a er tilstrekkelig.

Forskriftsbestemmelsen gir uttrykk for at utelukkelse av mindreårige skal være «strengt nødvendig» (hvilket også går frem av loven), samt at fengselet skal prioritere utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak. Hva som ligger i det strenge nødvendighetskriteriet sies det ingenting om. KDI finner at § 3-35 tredje ledd heller må gis følgende form:

«Innsatte kan bare utelukkes helt eller delvis dersom det anses strengt nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 37 tredje ledd. Utelukkelse av den mindreårige skal derfor bare finne sted dersom dette er den eneste muligheten til å oppnå formålet med utelukkelsen eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det som nevnt i § 37 niende ledd. Begrensninger i fellesskapet skal kompenseres utvidet adgang til lufting, samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, fysisk aktivitet, sosialpedagogiske- og andre forebyggende tiltak.»

Nye § 3-35 fjerde ledd

«Kriminalomsorgen skal, ved beslutning om utelukkelse fra fellesskapet av innsatte under 18 år, alltid vurdere hensynet til barnets beste.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag, men understreker den prinsipielle og vanskelige problemstilling som vil reise seg der fellesskapet består av voksne personer: Fellesskap mellom barn og voksne i fengsel anses i sin alminnelighet ikke som «barnets beste».

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

Nye § 3-39 a første til tredje ledd

«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) betinget reaksjon med vilkår om oppfølgingssamtale 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.»

Bemerkning

KDI finner ikke lovhjemmel for nevnte disiplinærreaksjoner, jf. ordlyden «mindre inngripende reaksjoner» i § 40 tiende ledd. Flere av fengslene stiller i sine høringsuttalelser også spørsmål ved hvilken reaksjon som betinges, der det gis «betinget reaksjon med vilkår om oppfølgingssamtale om bruddet».

Vi viser uttalelsen fra Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten.

Nye § 3-39 a fjerde ledd (utelukkelse skal ikke benyttes som straff)

«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.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Om plikten til å gi innsatte informasjon etter § 4-1 femte ledd

Nye § 4-1 femte ledd

«Ved innsettelse av mindreårige i varetekt, skal kriminalomsorgen straks gi innsatte informasjon om fengselet, hva varetektsoppholdet innebærer, hvordan innsatte skal komme i kontakt med advokat, pårørende og politiet og andre forhold av betydning for den mindreårige. Informasjonen skal gis på et språk den innsatte forstår.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Avbrudd av samfunnsstraff etter § 5-3

«Avbrudd etter straffegjennomføringsloven § 57 gis i en bestemt periode av inntil 4 uker og kan senere forlenges én gang med inntil 4 uker. Spørsmålet om ytterligere forlengelse skal forelegges overordnet nivå for avgjørelse. I særlige unntakstilfeller kan regionalt nivå innvilge avbrudd for en ubestemt periode. Avbruddets totale lengde må stå i rimelig forhold til dommens lengde og begrunnelsen for avbruddet

Avbrudd etter straffegjennomføringsloven § 58 tredje ledd og § 59 annet ledd gis i en ubestemt periode.»

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Til forskrift 19. mars 2010 nr. 408 om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff foreslås følgende endringer:

Nye § 2 fjerde ledd

«Er domfelte under 18 år skal det, sammen med innkallingen, vedlegges informasjon om fengselet eller friomsorgskontoret som den domfelte er innkalt til og generell informasjon om straffegjennomføringen. Informasjonen skal gis på et språk den domfelte forstår. »

Bemerkning

KDI slutter seg til departementets forslag.

Nye § 3 annet ledd

«Domfelte som er under 23 år skal prioriteres ved tildeling av plass til fullbyrdelse. Er domfelte under 18 år skal det ikke gå mer enn 60 dager fra kriminalomsorgen mottar fullbyrdselsordre til domfelte påbegynner fullbyrdingen av straffen, med mindre domfelte er under opplæring eller i et annet opplegg som er av vesentlig betydning for den unges rehabilitering.»

Bemerkning


KDI slutter seg til departementets forslag.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Flere av de foreslåtte bestemmelsene i høringsnotatet vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kriminalomsorgen, ut over det som er bevilget til drift av enhetene. Dette gjelder bl.a. forslag om utvidet telefontid og forslag om at kriminalomsorgen dekker kostnadene for besøk i tre dager av inntil fire personer én gang i måneden. Selv om KDI ikke er uenige i dette, vil direktoratet påpeke at ungdomsenhetene vil være et nasjonalt tilbud med innsatte fra hele landet. Kriminalomsorgens utgifter som følge av forslaget vil derfor ikke være uvesentlige. KDI mener bl.a. derfor at det vil være behov for etablering av besøksleilighet også ved den planlagte ungdomsenheten ved Eidsvoll. Dette er det etter KDIs vurdering ikke avsatt midler til i rammene for 2015.

KDI vil spesielt trekke frem forslag om at «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.» Den foreslåtte bestemmelsen *kan* etter KDIs vurdering (mis)forstås slik at det er kriminalomsorgen som skal tilsette personell som ivaretar de funksjoner som etter forvaltningssamarbeidsprinsippet skal ivaretas av kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere. Dette vil i så fall medføre en *vesentlig* merkostnad for kriminalomsorgen, men også være prinsipielt uheldig. Som tidligere nevnt oppfordrer KDI departementet til å sløyfe bestemmelsen hva gjelder andel og presisere at bestemmelsen retter seg mot *basispersonalet* ved enheten eller fengselsavdelingen – ikke det *tverretatlige* teamet.

Med hilsen



Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør



Tom A. Enger
avdelingsdirektør