

Justis- og beredskapsdepartementet
Kriminalomsorgsavdelingen
Postboks 8005 dep.
0030 OSLO

16. desember 2014

Uttalelse fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i forbindelse med høring om endringer i forskrift til lov om straffegjennomføring mv. om mindreårige innsatte og presisering av bestemmelsen om avbrudd ved gjennomføring av straff

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev 16.09.2014, med forslag til endringer i forskrift 22. februar 2002 nr. 182 til lov om straffegjennomføring og forskrift 19. mars 2010 nr. 408 om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff.

Norsk senter for menneskerettigheter har inntil videre status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NI) i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette gir senteret en formell rolle i overvåkingen av menneskerettighetene nasjonalt i henhold til FNs såkalte Paris-prinsipper. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal senteret bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Senteret skal videre ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter har ingen kommentarer til presiseringen av bestemmelsen om avbrudd ved gjennomføring av straff, og høringsuttalelsen begrenser seg derfor til å omhandle forslag til endringer i forskrift til lov om gjennomføring av straff mv.

NI vil påpeke at departementet har gjort et viktig og godt arbeid i oppfølgingen av lovendringene i straffegjennomføringsloven av 2012 slik at de bestemmelser som fremdeles ikke har trådt i kraft kan tre i kraft. NI er i all hovedsak positiv til endringene som foreslås, da det fra et menneskerettslig perspektiv er viktig å tilpasse regelverket for straffegjennomføring særskilt til barn sett hen til at det er snakk om en særlig sårbar gruppe. NI vil understreke at det er en del av Norges internasjonale forpliktelser å sikre at nasjonalt regelverk er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Det fremlagte forslaget inneholder klare problemstillinger knyttet til menneskerettighetene som ble belyst i proposisjonen.

Flere av forslagene er avgjørende for å oppfylle Norges menneskerettslige forpliktelser ved barns straffegjennomføring, og NI oppfordrer til snarest mulig iverksettelse.



Postadresse:
Postboks 6706
St. Olavs plass 5
0130 OSLO Norge

Besøksadresse:
Cort Adelers gate 30
0254 OSLO Norge

Tlf.: 228 42001
Faks: 228 42002
E-post: info@nchr.uio.no
www.jus.uio.no/smr

2. Kommentarer til de konkrete forslagene

De menneskerettslige forpliktelsene i forbindelse med gjennomføring av straff av barn er i all hovedsak presentert i Prop. 135 L (2010-2011) som inneholdt lovforslagene som de aktuelle forskriftsendringene bygger på. De gjengis derfor ikke nærmere her med mindre de knytter seg direkte opp mot forskriftsendringene.

Ungdomsenheter og fengselsavdelinger som mottar mindreårige

Det er etter NIs syn positivt at departementet foreslår å løfte frem bestemmelser fra FNs barnekonvensjon om barns rett til å bli hørt og vurderinger av hensynet til barnets beste i forskriftens § 3-1 a tredje ledd, jf. høringsnotatets punkt 2.1. NI tror et slikt grep kan være pedagogisk og informativt i og med at mange saksbehandlere i kriminalomsorgen ikke har juridisk bakgrunn, og således ikke nødvendigvis er kjent med menneskerettslige forpliktelser og deres forrang foran norsk lovgivning.

NI er imidlertid bekymret for situasjonen for barn som må sone ved ordinære fengsler. FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav c) gir barn rett til å sone adskilt fra voksne med mindre det er til barnets beste. Forskriften innebærer ikke et forbud mot at barn soner sammen med voksne, og heller ingen regulering av tilpasset kompetanse hos ansatte i ordinære fengsler som skal ha ansvar for barns straffegjennomføring. Det fremstår som vilkårlig om barn får plass i ungdomsenhet eller i ordinære fengsler med voksne medfanger. Dermed blir det også vilkårlig om barn får en tilpasset straffegjennomføring i tråd med barnekonvensjonen. NI mener det bør sikres at barn ikke skal sone sammen med voksne. Som et minimum bør det kreves tilsvarende kompetanse for barn som soner i ordinære fengsler som i ungdomsenhet.

Reaksjon på brudd

NI er positiv til at departementet lager særregler for reaksjon på brudd for barn i forskriftens § 3-39 a, jf. høringsnotatets punkt 2.2, og at barn hermed ikke skal rammes av de groveste reaksjonene. Det er nødvendig for å være i overensstemmelse med FNs barnekomites generelle kommentar nr. 10 avsnitt 89, jf. barnekonvensjonens artikkel 37, at barn ikke kan isoleres som disiplinærreaksjon, og det er viktig at dette presiseres i forskriften som foreslått.

Utelukkelse fra fellesskapet

Det er positivt at hjemmelen for isolasjon av barn snevres inn, jf. høringsnotatets 2.3. Det er et svært inngripende tiltak å isolere en person, og tiltaket kan ha store negative helseeffekter både fysisk og mentalt. Den nye lovteksten begrenses hjemmelen for isolasjon av barn, men det oppstilles ikke noe totalforbud. Isolasjon kan vedtas i skjermingsøyemed, herunder for å forhindre betydelig materiell skade, av akutte bygnings- eller bemanningsmessige grunner eller ved eget ønske. Det er vilkår om at isolasjonen er strengt nødvendig, og hensynet til barnets beste er fremhevet i forskriftens § 3-35 fjerde ledd.

Barn er i en særlig utsatt situasjon, og bør ikke under noen omstendighet isoleres. FN's spesialrapportør mot tortur har uttalt at isolasjon bare skal benyttes i «very exceptional circumstances, as a last resort, for as short a time as possible», – og en absolutt tidsbegrensning for all isolasjon på 15 dager.¹ Flere av FN's overvåkningsorganer har anbefalt et totalforbud mot isolasjon av barn.² FN's barnekomité har uttalt at "[r]estraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to him or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted".³

NI mener barnekomiteens uttalelse gir grunn til å stille spørsmål ved anledningen til å isolere barn for å forhindre materielle skader etter straffegjennomføringslovens § 37 annet ledd bokstav c, eller av bygnings- eller bemanningsmessige grunner eller som følge av eget ønske etter tiende ledd. NI ber departementet om å foreta en vurdering av dette. Dersom menneskerettslige forpliktelser er til hinder for isolasjon av barn i medhold av en eller flere av bestemmelsene må det presiseres i forskriften, og departementet bør sørge for en etterfølgende lovendring som sikrer at det fremgår av straffegjennomføringsloven. Dersom bygnings- og bemanningsmessige hensyn blir hjemmelsgrunnlag for isolasjon også av barn, bør det fremgå av forskriften at barn skal prioriteres fellesskap fremfor voksne når fengselet vedtar isolasjon på dette grunnlag.

NI er svært kritisk til at det ikke oppstilles en maksimumsgrense for isolasjon av barn. Det bør oppstilles en snever tidsramme for unntaksvis isolasjon av barn.

Besøk

NI er positiv til at det forskriftsfestes hvor ofte barn har rett til å motta besøk i forskriftens §§ 3-28 a, jf. høringsnotatets punkt 2.4. Rett til besøk minst én gang i måneden er imidlertid ikke særlig vidtrekkende. Som det nevnes i høringsnotatet anbefaler JDL-reglene artikkel 60 at barn helst skal få besøk en gang i uken.

Retten til å motta besøk oftere enn én gang i måneden, forutsatt at det er til barnets beste, kan med fordel fremheves i forskriften. Slik forslaget til forskrift nå er utformet kan det synes som at besøk én gang i måneden er hovedregelen, mens hyppigere besøk kan vurderes. NI anbefaler at forskriften beskriver hyppigere besøk som hovedregelen, og at rett til besøk kun én gang per måned er et minstekrav.

Det bør i tillegg presiseres at det kun er barnets behov som er relevant i vurderingen, og at kapasitetsmessige hensyn således ikke kan begrense at barn mottar besøk, heller ikke når besøk skjer oftere enn én gang i måneden.

¹ A/66/268 avsnitt 89 og 76.

² Ibid avsnitt 66.

³ CRC/C/GC/10 avsnitt 89.

Øvrige endringer

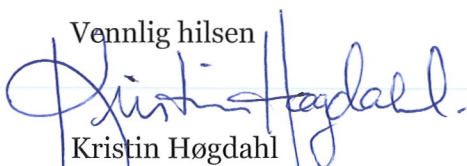
NI er positiv til at retten til bruk av telefon for mindreårige utvides i forskriftens 3-29 annet ledd, jf. høringsnotatets punkt 2.5. Det er videre viktig at barn får slik informasjon som angitt i forskriftens § 2 fjerde ledd og § 4-1 femte ledd og at det går fram av forskriften.

Til slutt mener NI det er positivt at barn prioriteres i soningskøen i forskriftens § 3 annet ledd, og at det settes en maksimumsgrense for antall dager fra fullbyrdelsesordre til oppstart av soning. Det er imidlertid viktig å ta hensyn til barnets beste som antydnet i siste setning i bestemmelsen. NI stiller spørsmål ved om departementet bør avgjøre barnets beste-vurderingen til opplæring eller annet opplegg for rehabilitering. Det kan tenkes andre situasjoner enn de nevnte hvor barnets beste ikke nødvendigvis tilsier raskest mulig soningsstart. NI ber derfor departementet vurdere om bestemmelsen bør utvides til en bredere vurdering av barnets beste i beslutningen om soningsstart.

3. NI anbefaler

- snarest mulig iverksettelse av forskriftsendringene og de tilhørende lovbestemmelsene, da flere av disse er nødvendige for å oppfylle Norges menneskerettslige forpliktelser ved barns straffegjennomføring
- at det sikres at barn ikke må sone sammen med voksne. Som et minimum bør det kreves tilsvarende kompetanse blant ansatte som jobber med barn som soner i ordinære fengsler som i ungdomsenhet
- at forskriften ikke åpner for isolasjon av barn. Som et minimum må grunnlaget for isolasjon av barn være strengt avgrenset uten unntak, kun i de tilfeller at et barn utgjør en direkte og umiddelbar fare for seg selv eller andre, og bare etter at andre tiltak har blitt utprøvd, samt at det oppstilles en snever tidsramme for unntaksvis isolasjon av barn
- at forskriften beskriver hyppigere besøk enn én gang i måneden som hovedregel, og at rett til besøk kun én gang per måned er et minstekrav. Det bør presiseres at det kun er barnets behov som er relevant i vurderingen, og at kapasitetsmessige hensyn således ikke kan begrense at barn mottar besøk, heller ikke når besøk skjer oftere enn én gang i måneden.

Vennlig hilsen



Kristin Høgdaahl

Fungerende leder av Nasjonal institusjon



Marit Lomundal Sæther
Seniorkonsulent