

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.
201012809/TRH

Vår ref.
ankrmy@sshf.no

Dato
21.02.2012

Uttalelse til høringsnotat av 17. november 2011 – forslag om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte mv.)

Nasjonalt kompetansenettverk for barn som pårørende – BarnsBeste – takker for muligheten til å komme med innspill til ovennevnte høringsnotat.

Uttalelsen fra BarnsBeste er todelt; først gir vi innspill til tiltak som kan være av stor betydning for barn av innsatte/domfelte. Deretter ser vi nærmere på de foreslåtte lovendringene.

Tiltak som kan være av stor betydning for barn av innsatte/domfelte

Vi vet en del om hva som kjennetegner situasjonen til innsattes pårørende. Fengsel fører ofte til dårligere helse, en forverring av den økonomiske situasjonen og lavere sosial deltakelse for pårørende.

I FFPs undersøkelse *Helse og livskvalitet blant fangers pårørende* (2009) oppgir om lag halvparten av innsattes pårørende at de har fått dårligere helse etter fengslingen. Mange sliter med psykiske lidelser som angst og depresjon. For barna i de berørte familiene betyr det ofte at de har en forelder som er innsatt og en som er syk. I samme undersøkelse kommer det fram at om lag 40 % av barna med foreldre i fengsel får helseproblemer, ofte psykosomatiske plager. Mange sliter med søvn- og konsentrasjonsvansker, og er ofte triste og lei seg. Så mange som 87 % av ektefeller til innsatte har fått dårligere økonomi som følge av fengslingen (FFP: 2009), og særlig barnefamilier rammes.

BarnsBeste mener derfor det er meget viktig at departementet ser nærmere på tiltak som kan bidra til å støtte barn av innsatte/domfelte i deres hverdag. Familiene disse barna er en del av opplever ofte sammensatte belastninger, og det dreier seg om å legge til rette både i form av praktiske, økonomiske og psykososiale tiltak.

Iverksatte tiltak og tiltak som det jobbes med

Det er gjort en del endringer i kriminalomsorgen som kan bidra til å gjøre hverdagen bedre for barn av innsatte. De siste årene er det iverksatt flere gode tiltak for å legge bedre til rette for besøk og kontakt mellom innsatte og deres barn, for eksempel bygging av besøkshus med overnattingsmuligheter, samlivs- og forelderveiledningskurs og utarbeiding av nyttig informasjon tilrettelagt for barn med foreldre i fengsel.

Departementet arbeider også med å følge opp tiltak i St.meld. nr. 37 (2007-2008); utprøving av et kartleggingsverktøy for å få en oversikt over innsattes omsorgsforpliktelser og mer fleksible regler for telefonbruk, besøks- og permisjonsadgang. I tillegg er alternative soningsmuligheter et viktig satsingsområde som gjør at soning kan gjennomføres uten at den domfelte skilles fra barna.

Vi vet at denne typen tiltak er godt forebyggingsarbeid; praktisk tilrettelegging for hyppigere og kvalitetsmessig bedre samvær mellom innsatte og deres barn har positiv effekt både fordi det hindrer tilbakefall til kriminell aktivitet og fordi barna utvikler færre atferdsproblemer.

Tiltak som departementet vurderer å jobbe videre med

Overgangsboliger og utslusingsprosjekter

I høringsnotatet vises det til tiltak som ikke er nevnt i St.meld. nr. 37 (2007 – 2008), men som departementet likevel vurderer å jobbe videre med. Det dreier seg om etablering av overgangsboliger med særlig vekt på barneperspektivet, hvor familien kan bo i slutten av et soningsopphold og et utslusingsprosjekt med vekt på familieveiledning. Dette er gode tiltak som vil bedre samværsforholdene og som i likhet med tiltakene som allerede er satt i gang, vil være både kriminalitets- og psykososialt forebyggende.

Barn av utenlandske innsatte

BarnsBeste er opptatt av at barn av utenlandske innsatte med utvisningsvedtak får de samme rettighetene som barn av innsatte som ikke skal utvises. Det gjelder også barn som ikke bor i Norge, som må få anledning til å opprettholde kontakt med innsatte foreldre i Norge. Det er svært viktig at en ser nærmere på egnede tiltak som kan legge bedre til rette for at denne gruppa barn som pårørende kan opprettholde kontakt med sine foreldre, for eksempel ved å innvilge hyppigere besøk i besøksleiligheter.

Opplæringsprogram og læremidler for ansatte

Departementet vurderer å arbeide videre med å utarbeide et opplæringsprogram og læremidler for ansatte for å gi økt kunnskap om barneperspektivet i kriminalomsorgen. BarnsBeste mener dette er et helt nødvendig og avgjørende tiltak dersom barn av innsatte/domfelte skal få en bedre hverdag med økt livskvalitet.

BarnsBeste bestemte på et tidlig tidspunkt å iverksette et kompetansearbeid i forbindelse med de nye lovbestemmelsene om barn som pårørende, jf. helsepersonelloven § 10 a og spesialisthelsetjenesteloven § 3-7 a. Dette arbeidet startet med et pilotprosjekt for barneansvarlig helsepersonell og resulterte i målrettede nettressurser, inkludert et e-læringskurs for helsepersonell,

og i februar 2011 lanserte BarnsBeste nettressursen, Barn som pårørende – fra lov til praksis (www.barnsompårørende.no). Denne ressursiden er laget for alle som skal ivareta barn som pårørende i tråd med lovbestemmelsene. Målsettingen er at siden skal formidle nyttig og gyldig kunnskap på en enkel og lett tilgjengelig måte. Innholdet er rettet mot fire ulike grupper; helsepersonell, barneansvarlige, ledere/koordinatorer i helseforetak og ledere/koordinatorer i kommuner. Den største satsingen på ressursiden, er e-læringsprogrammet.

Dette er et opplæringsverktøy vi mener kan benyttes som plattform for å utvikle et tilpasset opplæringsprogram for ansatte i kriminalomsorgen. Det vil være både rasjonelt og kostnadseffektivt å utarbeide et e-læringskurs om barn som pårørende som favner opplæringsbehovet til alle ansatte i kriminalomsorgen, inkludert barneansvarlige. BarnsBeste kan bistå kriminalomsorgen med å utvikle et slikt opplæringsprogram.

Tiltak som BarnsBeste mener departementet bør vektlegge i det videre arbeidet

Økonomiske tilskuddsordninger

Fengsling fører ofte til dårligere økonomi for de pårørende, og barnefamiliene er mest utsatt. En vanskelig økonomisk situasjon fører blant annet til at en del familier må flytte, at barna må slutte i barnehage og på SFO, at de ikke kan delta i fritidsaktiviteter i like stor grad som før, og at de ikke kommer seg på ferie.

Når vi vet at barn av innsatte er blant de mest sårbare og at familiene som de er en del av opplever sammensatte belastninger, er det særdeles viktig å minimere de problemene som en forverret økonomisk situasjon vil medføre. En "normalisering" av hverdagen er viktig for disse barna; at de får anledning til å opprettholde kontakt med klassekamerater, delta i fritidsaktiviteter, og at de har anledning til å reise på ferie. Det er viktig i forebyggingsøyemed.

At mor eller far sitter i fengsel kan være en stor påkjenning for et barn, og dersom familien i tillegg ikke kan opprettholde sosial deltakelse i nærmiljøet vil det påføre dem ytterligere belastninger. Dette er belastninger som kunne vært redusert eller unngått dersom det hadde vært bedre økonomiske tilskuddsordninger. Når det gjelder økonomiske virkemidler, ble det fra 1. juli 2007 gitt rett til utvidet barnetrygd når den ene forelderen er i fengsel i mer enn 6 måneder. Utover dette har innsattes pårørende ingen spesielle økonomiske rettigheter. I St.meld. nr. 37 (2007 – 2008) står det at regjeringen vil vurdere andre tilskuddsordninger rettet mot barnefamilier. BarnsBeste ønsker å understreke at det er meget viktig å forhindre økonomisk marginalisering av pårørende barnefamilier og ber departementet se nærmere på mulighetene for å opprette egnede tilskuddsordninger, for eksempel gratis barnehage- og SFO-plass.

Samhandling til barnets beste

Det presiseres i høringsnotatet at ansatte i kriminalomsorgen ikke skal være ansvarlige for å koordinere tjenester og ytelser fra andre forvaltningsorgan. BarnsBeste ønsker likevel å understreke at det er viktig at ansatte i kriminalomsorgen samhandler med ansatte i barnevern- og sosialtjenesten, førskolelærere og lærere, for å ivareta familier som blir berørt av fengsling på best mulig måte.

Vi vet at mange av disse familiene har sammensatte belastninger, og gjennom å få vite mer om disse familienes sammensatte belastninger, kan barnehage, skole, barnevern og helse- og sosialtjeneste bedre møte barna og familienes behov og hjelpe dem til å mestre de utfordringene de møter i hverdagen.

I en dansk undersøkelse (Christensen 1999:04) sier intervjuede innsatte og deres partnere at de har mest behov for praktisk og økonomisk støtte. Ved å møte familienes behov på disse områdene, legger en til rette for å komme i posisjon til å snakke med familien om de psykososiale problemene knyttet til fengslingen og om barnas behov (Holden 2010).

Tilbakemelding på mulige lovendringer

Departementet foreslår at kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte (kapittel 3) hjemles i en ny § 3a i straffegjennomføringsloven.

Målsettingen er å styrke rettighetene til barn av innsatte/domfelte ved å endre straffegjennomføringsloven. BarnsBeste mener at utkastet til denne loven langt på vei kan bidra til økt livskvalitet for disse barna, og at den kan virke forebyggende, blant annet ved at atferdsproblemer hos barn av innsatte kan reduseres når de har jevnlig samvær med forelder under soningen (Christensen i Holden 2010).

Loven bør operasjonaliseres i et eget rundskriv

For at lovendringen skal kunne omsettes i en bedre og mer målrettet praksis, foreslår BarnsBeste at loven operasjonaliseres i et eget rundskriv. Et slikt rundskriv må redegjøre nærmere for hvordan de ulike påleggene i loven skal forstås, følges opp og gjennomføres. Her følger vårt innspill til hva et slikt rundskriv bør si noe om.

Kartlegging

En systematisk kartlegging av om innsatte har barn, og hvilket omsorgsansvar de har, er viktig for å kunne ivareta både innsatte og barn på en best mulig måte. Tilsatte i kriminalomsorgen skal stille spørsmål om barnas alder og om det er forhold ved barna som bør få spesiell oppmerksomhet under straffegjennomføring. Rundskrivet bør gi veiledning om og eksempler på hvordan en slik samtale kan forløpe, og hvordan den tilsatte kan legge til rette for å ivareta barnets interesser på best mulig måte.

Ivaretagelse av barneperspektivet; barns behov for informasjon, råd og støtte og den barneansvarliges rolle

I høringsnotatet påpekes det at det er et samfunnsansvar å støtte dem som uforskyldt rammes av straffen, og departementet har vært særlig opptatt av å utforme et helhetlig barneperspektiv i sitt arbeid med å ivareta og legge til rette for barn i møtet med kriminalomsorgen. BarnsBeste ønsker å understreke at barneperspektivet i særlig grad må knyttes nært opp til bokstav b) og c) i lovforslaget. I rundskrivet må det derfor konkretiseres hvordan barneperspektivet kan ivaretas i den praktiske

utformingen av påleggene om å ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte og i utformingen av den barneansvarliges rolle.

Et barneperspektiv handler først og fremst om det å ha kunnskap om barn, om de voksnes forståelse av barn. Det handler også om barnets uttalelse, det å forstå barnets syn på seg selv. Barnet skal bli hørt, og det er viktig å erkjenne at de voksnes barneperspektiv ikke alltid stemmer med barnets perspektiv. Det innebærer at det er viktig å snakke med barnet alene.

For å ivareta barneperspektivet og barnets beste, er det viktig at de tilsatte i kriminalomsorgen får opplæring i hvordan de kan legge til rette for at barnet deltar aktivt. For å lykkes med dette, må en ta maktforholdet mellom barn og voksne med i betraktning.

I sitt doktorgradsarbeid har Astrid Strandbu (2007) utviklet en modell for barns deltakelse, som tar utgangspunkt i at barn har rett til å bli hørt. BarnsBeste mener at Strandbus funn er godt egnet som utgangspunkt for å kunne forklare hvordan ansatte i blant annet kriminalomsorgen kan ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte med utgangspunkt i barneperspektivet. Barn kan for eksempel trenge informasjon for å kunne delta, det må få nok informasjon og rom for å spørre. Hvis barnet ikke får tilstrekkelig informasjon, kan det skape seg forestillinger som er langt verre enn virkeligheten. I denne fasen er det viktig at barnet mottar relevant informasjon som angår den situasjonen familien er i, blant annet om hvorfor forelderen sitter i fengsel/er domfelt, at voksne er ansvarlige for egne handlinger og at lovbruddet ikke hadde noe med barnet å gjøre. Dette er viktig for å forebygge følelsen av skyld og skam.

For at barnet skal kunne danne seg en mening om hvordan det ønsker at situasjonen skal håndteres, må det få mulighet til å diskutere saken med noen. Det trenger å snakke med noen om den saken de skal danne seg en mening om.

Når barnet uttrykker sine meninger, er det viktig å løsrive seg fra den måten vi voksne uttrykker oss på. Kanskje må en være sammen med barnet på en arena som barnet er trygg på, for eksempel i fotballbingen. Det er også avgjørende at barnets meninger blir fulgt opp. Dersom det ikke kan bli slik som barnet ønsker, må det forklares hvorfor det ikke kan skje. Vi må altså inkludere barnets mening. Det innebærer ikke alltid at barnet kan få det som det vil, men dersom barnet har det beste argumentet, skal dette få gjennomslag.

Den siste fasen i Strandbus modell består av iverksetting. Før planer settes ut i livet, er det viktig at noen snakker med barnet i etterkant av at ting er bestemt. Blir ikke situasjonen slik som barnet helst vil, er det for eksempel viktig at en lar barnet få utløp for sinne eller sorg, for på den måten å gi det anledning til å gå videre.

Det er nødvendig at barn av innsatte/domfelte har noen som er opptatt av å lytte særskilt til deres stemme, noen som sørger for at deres argumenter blir hørt og tatt på alvor. De barneansvarlige i fengslene kan være denne "noen", men det forutsetter at de mottar tilstrekkelig og tilrettelagt opplæring i å kunne ivareta barneperspektivet slik at barnets deltakelse blir reell, jf. vårt innspill om opplæringsprogram og læringsprogram for ansatte på s. 2. En må sikre barnets deltakelse på måter som ikke utsetter det for flere belastninger.

I dag er ivaretagelsen av barn til domfelte/innsatte ofte avhengig av enkeltpersoner og enhetenes struktur. BarnsBeste mener at lovforslaget om barneansvarlig er viktig for å sikre et enhetlig og likeverdig tilbud til alle barn av innsatte/domfelte.

Barns rett til samvær med sine foreldre

Barns rett til samvær med sine foreldre er en menneskerettighet, jf. barneloven og FNs barnekonvensjon. I dag legger fengselssystemet begrensninger på muligheten for kontakt. Derfor er det viktig å legge bedre til rette for barns rett til å være sammen med sine foreldre under varetekt og straffegjennomføring.

Bestemmelsen om å sørge for barns rett til samvær med sine foreldre under varetekt og straffegjennomføring, er ikke ny og tilsvarende dagens § 3 andre ledd. Den foreslås flyttet til ny § 3a første ledd bokstav d, slik at alle bestemmelser som ivaretar barn som pårørende samles i en paragraf. BarnsBeste håper at dette kan bidra til en mer helhetlig vektlegging og oppfølging av gruppen barn av domfelte/innsatte, og at denne bestemmelsen i større grad blir tatt hensyn til og omsatt i praksis. Vi vet at dette er et tiltak som kan virke både kriminalitetsforebyggende, og at det kan bidra til å redusere sannsynligheten for at barna utvikler atferdsproblemer.

Om kontakt mellom innsatte og barna deres, sier straffegjennomføringsloven og den tilhørende forskriften at det skal legges vekt på hva som er "til barnets beste". BarnsBeste ønsker å understreke at en ikke vet hva som er barnets beste før en har satt seg grundig inn i barnets situasjon og barnets relasjon til forelderen. I enkelte tilfeller er det **ikke** til barnets beste å ha kontakt med forelderen, og det er like viktig at den tilsatte ivaretar barnets beste dersom en kommer til denne konklusjonen. Det bør imidlertid ikke være slik at det å være innsatt/domfelt i seg selv diskvalifiserer for det å være forelder. Foreldre slutter ikke å være betydningsfulle for barna sine selv om de kommer i fengsel (Holden 2010).

Hensynet til barn ved vedtak og andre avgjørelser under straffegjennomføringen og varetekt

Med første ledd bokstav e ønsker departementet å forsterke betydningen av å ta hensyn til domfeltes barn under praktiseringen av straffegjennomføringslovens ulike bestemmelser. Det skal tas særlig hensyn til hva som er barnets beste. Kriminalomsorgen skal blant annet vurdere om den som skal i fengsel bør få sone i nærheten av der barna bor, en skal vurdere muligheten for alternative gjennomføringsformer av straffen, prøveløslatelse og tidspunkt for soning. Dette er forhold som kan være av stor betydning for barna til innsatte/domfelte. BarnsBeste er særlig opptatt av at barnets beste blir ivaretatt. Hva som er barnets beste vil variere fra sak til sak, og det er viktig at det tas hensyn til barnets rett til å uttale seg.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll og målgruppe for narkotikaprogram med domstolskontroll

BarnsBeste har ingen kommentarer til justeringene i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd om vilkårene for bruken av elektronisk kontroll ved straffegjennomføring, eller til den foreslåtte endringen i Straffeloven 1902 § 53 nr. 6 annet punktum.

Vennlig hilsen

Siri Gjesdahl

Leder

Anne Kristin Myhre

Fagrådgiver