



Justis- og beredskapsdepartementet
Kriminalomsorgsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref. #/208175
Deres ref. 201012809/TRH

Oslo, 17. februar 2012

Høring – forslag om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte mv.)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev datert 17.11.2011 om forslag om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte mv.).

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for å styrke kunnskap og samfunnsstrukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge og overvåker brudd på barnerettighetene, med spesielt fokus på sårbare grupper barn. Redd Barna vil derfor komme med merknader og innspill på departementets første forslag, forslaget til lovendring som hjemler kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte.

Redd Barna er glad for at kriminalomsorgen i de siste årene har blitt mer oppmerksom på barn av domfelte/innsatte, og at departementet ønsker å styrke disse barns rettigheter. En rekke rettigheter for disse barn er allerede godt regulert i både lov, forskrift og retningslinjer, men i praksis viser det seg at barna likevel ofte blir glemt, at tilbudene fengslene har til barna er ulike, at besøksforholdene i varierende grad er tilrettelagt barn, og at fokus er mest på sikkerhet og kontroll og i svært liten grad på barnets behov.¹ Også FNs komité for barnets rettigheter er bekymret for at det ikke gjøres nok i Norge for å sikre at barn får opprettholde kontakten med foreldre som er i fengsel, og oppfordrer til at fengselsmyndighetene tilrettelegger for besøksordninger for barn som har mor eller far i fengsel.²

Redd Barna er derfor fornøyd med at departementet med dette ønsker å styrke kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte, og vi imøteser utformingen av et

¹ Kilde: Foreningen for Fangers Pårørende.

² Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter januar 2010, merknad 32 og 33.



helhetlig barneperspektiv med en overordnet strategi for å ivareta og tilrettelegge for barn i møtet med kriminalomsorgen.

Vi mener at departementets forslag til nye tiltak og nytt lovforslag er et skritt i riktig retning, men at det samtidig må følges opp med handling og endrende prioriteringer innenfor kriminalomsorgen. Vi mener det er viktig og bra at prinsippene fra barnekonvensjonen blir tatt inn i straffegjennomføringsloven og tilhørende forskrifter. Bestemmelsene tydeliggjør dermed kriminalomsorgens ansvar og bidrar til å framheve barneperspektivet, noen som i seg selv kan være av stor verdi. Om likevel ikke praksis og holdninger endres, er lov- og forskriftsendringer av liten betydning. Barn får ikke oppfylt sine rettigheter med et symbolsk barneperspektiv i lovverket. Redd Barna mener videre at prinsippet om barns rett til å bli hørt, som departementet selv viser til som ett av de sentrale prinsippene i barnekonvensjonen, ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiles i forslaget til ny lovtekst eller i de konkrete forslagene til tiltak. Dette vil vi komme tilbake til.

Redd Barna mener at både lov- og forskriftsendringene og de nye tiltakene er viktige for å sette fokus på disse barns rettigheter. Vi har likevel noen kommentarer og innspill til forslagene, særlig når det gjelder betydningen av disse lovendringene og tiltakene for barna i praksis.

Om barnets rett til å bli hørt

Barnets rett til respekt for egne synspunkter, slik denne er nedfelt i barnekonvensjonens artikkel 12, regnes som ett av de fire grunnleggende prinsippene i barnekonvensjonen. Redd Barna er opptatt av at barnets rett til å bli hørt må styrkes på alle områder hvor det tas avgjørelser som berører barn, ikke bare fordi dette er en rettighet barnet har, men også fordi det å lytte til barnets egne erfaringer og synspunkter er en forutsetning for å kunne ta avgjørelser som ivaretar barnets beste. Barnets rett til å bli hørt gjelder ikke bare i saker som primært handler om barnet selv, men i alle saker som berører barnet, eksemplvis saker som berører barn som pårørende av innsatte/domfelte.

Departementet viser i høringsnotatet til at barnekonvensjonen anerkjenner barnet som et selvstendig individ med uavhengige rettigheter, også i tilfeller hvor barnets interesser er forskjellig fra hva foreldrene måtte ønske. Videre påpekes det at barnets fulle menneskeverd og integritet skal respekteres, noe som skal komme til uttrykk gjennom barnets mulighet til selv å påvirke sitt liv og få sine meninger hørt. Redd Barna er svært positive til at departementet med dette løfter frem barnets rett til å bli hørt som ett av de sentrale prinsippene, som også kriminalomsorgen skal ivareta i sitt møte med barn som pårørende. Vi kan imidlertid ikke se at dette prinsippet gjenspeiles i de konkrete forslagene i høringsnotatet, verken i forslag til nye tiltak eller til nye bestemmelser i straffegjennomføringsloven. Vi etterspør en grundigere gjennomgang av hvordan nye tiltak også kan bidra til at kriminalomsorgen bedre ivaretar prinsippet om barnets rett til å bli hørt.

Straffegjennomføringsforskriften § 1.3 sier at barnet har rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem. Redd Barna mener imidlertid at barnets rett til å bli hørt som et overordnet prinsipp må nedfelles i loven, i tillegg til forskrifter og retningslinjer. Dette er i tråd med barnekonvensjonens artikkel 4 som sier at partene skal treffe egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre rettighetene i barnekonvensjonen. Ved at barnets rett til å bli hørt blir nedfelt i selve lovteksten vil det understreke betydningen av at dette er en grunnleggende rettighet som gjelder i alle saker som berører barn, også som pårørende av domfelte/innsatte, og at kriminalomsorgen også har et ansvar for å oppfylle denne retten for de barn som berøres av deres avgjørelser/handlinger. Vi viser i denne sammenheng til bestemmelsen om barnets rett til å bli hørt



i barnelovens § 31, som blant annet slår fast at barnet skal høres i saker om samvær, samt nylige endringer i utledningsloven, slik at den nå inkluderer en bestemmelse hvor det henvises til artikkel 12 i barnekonvensjonen og forvaltningslovens § 17 om barnets rett til å bli hørt. Hvordan barnets rett til å bli hørt skal ivaretas i praksis, vil kunne reguleres i underliggende regelverk. Redd Barna mener videre at også prinsippet om hensynet til barnets beste bør nedfelles i lovteksten, vi viser til våre kommentarer nedenfor, knyttet til forslaget til ny § 3 a.

Redd Barna vil i denne sammenheng uttrykke særlig bekymring for hensynet til barnets beste og oppfyllelsen av barnets rett til å bli hørt ved vurdering av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Vi viser til høringsnotatet side 19, hvor følgende sies: "Domfelte skal oppfordres til, men har ingen plikt til, å informere barn i husstanden om at straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal gjennomføres i hjemmet. Barn som er kjent med at det skal gjennomføres straff i hjemmet, har rett til å uttale seg." Dette mener Redd Barna er i direkte motstrid mot prinsippet om hensynet til barnets beste og prinsippet om at barnet har en grunnleggende og selvstendig rett til å bli hørt. God informasjon er en forutsetning for at barnet skal kunne gi uttrykk for sine synspunkter, men dette innebærer et ansvar for å informere barnet, noe også FNs barnekomité har understreket, og det at barnet ikke er informert kan aldri brukes som argument mot å høre barnet. Redd Barna vil på det sterkeste anmode departementet om å gå igjennom denne praksisen, og se på hvordan den kan endres for bedre å ivareta barnets behov og rettigheter.

Retten til å bli hørt gjelder ikke bare det enkelte barnet i egen sak, men også barn som gruppe og deres rett til å påvirke utforming av lovgivning, planer, programmer, politikk m.m., som berører dem. Dette har også FNs barnekomité understreket, blant annet i sine avsluttende merknader til Norge. Redd Barna er kjent med at det er gjennomført en egen høring med barn og unge som har erfaringer som pårørende av innsatte/domfelte, i regi av Foreningen for fangers pårørende, og at det vil utarbeides en egen høringsuttalelse fra disse barna/ungdommene. Redd Barna ber departementet om særlig å vektlegge erfaringene og synspunktene fra disse barna/ungdommene i sin behandling av de ulike høringsvarene.

Redd Barnas synspunkter på de foreslåtte nye tiltakene

Redd Barna mener at de to første tiltakene, tiltaket om å etablere fengselsenheter med lavere sikkerhetsnivå og/eller overgangsbolig som har et særlig barneperspektiv, hvor oppmerksomheten er rettet mot familietilhørighet, og tiltaket om å utvikle et utslusningsprosjekt i fengselsenheter med høyere/lavere sikkerhetsnivå, hvor oppmerksomheten er rettet mot familieveiledning, begge to kan være gode initiativ. Vi har imidlertid forstått at de fleste problemene likevel ikke ligger i fengsler med lavere sikkerhetsnivå, men særlig i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Praksis viser at det i mange tilfeller er svært vanskelig for barn å holde kontakt med foreldre hvor forelder er i fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Disse fengsler /enheter har en time besøkstid og 20 minutter ringetid per uke, fordelt på alle den innsatte vil ha kontakt med. Utvidet besøkstid og ringetid for å holde kontakt med barna er mulig, men blir ofte avslått med begrunnelse i manglende kapasitet.³ Tiltakene vil videre bare gjelde siste fase av soning, mens barn som pårørende i de fleste tilfeller vil ha et behov for tilrettelagt, god kontakt med den innsatte i alle faser av soningen. Redd Barna oppfordrer derfor departementet til å se særlig på nye tiltak for barn med foreldre i fengsler/enheter med høyt sikkerhetsnivå.

³ Informasjon fått fra forening for fangers pårørende.



Redd Barna støtter tiltaket om å utarbeide opplæringsprogram og læremidler for ansatte for å gi økt kunnskap om barneperspektivet i kriminalomsorgen. For å endre holdninger og praksis overfor barn som pårørende av domfelte/ innsatte er økt kunnskap avgjørende.

Tiltaket om å tilrettelegge for at kriminalomsorgen kan innvilge foreldre med utvisningsvedtak hyppigere besøk i besøksleilighet/-hus støtter Redd Barna særlig, nettopp fordi foreldre med utvisningsvedtak i mange tilfeller ikke får permisjoner eller andre utganger. Vi savner imidlertid tiltak for barn som bor i utlandet med foreldre som er domfelte/innsatte i Norge. Departementet nevner i høringsnotatet at både barn med foreldre i fengsel med utvisningstiltak, og barn som bor i utlandet med foreldre som er fengslet i Norge, byr på ekstra utfordringer. Høringsnotatet mangler allikevel tiltak rettet mot sistnevnte gruppe. Redd Barna oppfordrer derfor departementet til å utvikle tiltak for å styrke besøksmulighetene for barn av utenlandske innsatte, som ikke selv bor i Norge.

Redd Barnas synspunkter på forslag til lovendringer om kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte, ny § 3a i straffegjennomføringsloven

Departementets forslag til hvordan ny § 3 a kan lyde:

a) *Søke å avklare om domfelte/innsatte har barn*

Kriminalomsorgen registrerer ikke i dag systematisk om innsatte har barn, og hvilket omsorgsansvar innsatte har, hvilket gjør det svært vanskelig å ivareta disse barna på en god måte. Kriminalomsorgen har iverksatt et prosjekt for etablering av nytt system for kartlegging av domfelte, som skal bygges ut til bruk ved alle kriminalomsorgens enheter. I det nye kartleggingssystemet legges det også opp til å stille spørsmål til domfelte om hvorvidt de har barn m.m. Redd Barna mener at dette er et svært viktig prosjekt som så fort som mulig må utvides til alle fengsler. For å kunne ivareta disse barns rettigheter er det avgjørende at barna først identifiseres. For Redd Barna er det viktig å framheve at *alle* barn som er pårørende av domfelte/innsatte har de samme rettigheter, og at alle har krav på at deres rettigheter blir ivaretatt. Om vi ikke klarer å identifisere noen av disse barna, innebærer det et alvorlig svik og et grunnleggende brudd på deres rettigheter. Vi mener derfor at kriminalomsorgen ikke bare skal *søke å avklare* om domfelte/innsatte har barn, men skal *forsikre* seg om hvorvidt domfelte/innsatte har barn eller ikke.

b) *Ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte*

Redd Barna ønsker en nærmere presisering av hva som ligger i ordet "ivareta" og hva som menes med "råd og støtte". Departementet presiserer i notatet særlig hva kriminalomsorgen *ikke* har ansvar for, men det blir mye mindre tydelig *hva* kriminalomsorgen har ansvar for, og *hvordan* de skal ivareta barnets behov i praksis. Hva som menes med råd og støtte er heller ikke tydeliggjort. Departementet mener at informasjon og støtte må reguleres nærmere i underliggende regelverk. Samtidig blir ansvaret koblet til det nye forslaget om barneansvarlige (se kommentar under punkt c og under andre ledd), som i følge departementet også må reguleres i underliggende regelverk. Redd Barna oppfordrer til en nærmere og grundigere gjennomgang av hva kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte skal innebære i praksis, og imøteser en fremtidig høring om de underliggende forskriftene.



c) *Utpeke barneansvarlige ved alle lokale enheter*

Redd Barna er glad for at departementet foreslår å innføre barneansvarlige ved alle lokale enheter i kriminalomsorgen. Barneansvarlige kan bidra til at barns rettigheter ivaretas og styrkes i praksis. I hvor stor grad barna kan ha nytte av disse barneansvarlige er etter vårt syn svært avhengig av hvordan dette organiseres, hvilket mandat og hvilket oppgaver som legges til den som innehar denne funksjonen, hvilke ressurser som følger med, og hvilken opplæring og oppfølging vedkommende får (se videre nedenfor under våre kommentarer til paragrafens 2. ledd). Departementet mener at nærmere regler om organiseringen av tjenesten bør fastsettes i underliggende regelverk, og vi viser til vår kommentar knyttet til dette under punkt b. Videre mener vi at kriminalomsorgen ikke bare skal utpeke barneansvarlige ved alle lokale enheter, men at det skal sikres at alle enheter har utpekte barneansvarlige som er særlig egnet til denne rollen.

d) *Sørge for at barns rett til samvær med foreldre særlig vektlegges under straffegjennomføring og varetekt*

Denne bestemmelsen er ikke ny og tilsvarer dagens § 3 andre ledd. Redd Barna mener at det er fornuftig å flytte denne bestemmelsen in i ny § 3 a, slik at alle bestemmelsene som handler om å ivareta barn som pårørende samles i én paragraf. Vi viser imidlertid til betydningen av et helhetlig barneperspektiv og hensynet til det enkelte barnets beste, og ber i tråd med dette om at det tilføyes at barns rett til samvær med foreldre, *på barnets egne premisser*, vektlegges under straffegjennomføring og varetekt. Dette handler om at samværet skal tilrettelegges slik at det i størst mulig grad oppfyller det enkelte barnets behov.

e) *Vektlegge hensynet til barn ved vedtak og andre avgjørelser under straffegjennomføring og varetekt*

Departementets ønsker med denne bestemmelsen å forsterke betydningen av hensynet til domfeltes barn under praktiseringen av straffegjennomføringslovens ulike bestemmelser. Her henvises det til de ulike avgjørelser kriminalomsorgen tar som gjelder innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn. Hensynet til barn er utdypet i straffegjennomføringsforskriften § 1-3 hvor det heter: ved avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn, skal det tas særlig hensyn til hva som er til barnets beste. Barnet har rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem.

Om departementet ønsker å forsterke betydningen av hensynet til domfeltes barn i selve loven, er det etter Redd Barnas mening viktig å inkludere prinsippene om barnets beste og barnets rett til å bli hørt i lovens nye § 3 a. Å vektlegge hensyn til barn sier i seg selv ikke så mye. Det er hensynet til barnets beste og barnets mening som skal vektlegges, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Dette kommer fram i straffegjennomføringsforskrift § 1-3, men ikke i departementets nye lovforslag. Redd Barna foreslår derfor å endre "vektlegge hensynet til barn" til "vektlegge hensynet til barnets beste og barnets egne synspunkter". Dette vil også støtte opp om utformingen av et helhetlig barneperspektiv. Et helhetlig barneperspektiv inkluderer *barnets eget perspektiv*, som bare vil kunne ivaretas gjennom å lytte til barnets egne erfaringer og meninger.



Ny § 3 a ledd 2 foreslår departementet kan lyde: *Barneansvarlig er en funksjon som er lagt til særskilt utpekte tilsatte i kriminalomsorgen. Barneansvarlig skal bistå barn som pårørende til domfelte/innsatte og påse at barnets beste er ivaretatt under varetekt og straffegjennomføring*

Meningen med andre ledd er, i følge departementet, å presisere at barneansvarlige er en funksjon som er lagt til særskilt utpekte tilsatte i kriminalomsorgen. Den skal påse at enheten tar hensyn til barneperspektivet og barns rett til å ha samvær med sine foreldre, samt at vurderinger blir gjort ut fra barnets beste.

I hvor stor grad barna kan ha nytte av disse barneansvarlige er etter vårt syn svært avhengig av hvordan dette organiseres. Etter Redd Barnas mening er det derfor særdeles viktig at barneansvarlige får et klart mandat, skikkelig opplæring og at de får nok ressurser til å ivareta ansvaret sitt på en god måte. Særlig da meningen ikke er å opprette egne stillinger som barneansvarlig, men å legge funksjonen til særskilt utpekte tjenestemenn i kriminalomsorgen, er det viktig at disse tjenestemenn blir godt rustet hvis de skal kunne ha en reell betydning for ivaretagelsen av barn som pårørende. Vi mener derfor at det ikke bør utarbeides en opplæringsplan for gjennomføring av funksjonen som barneansvarlig, som departementet foreslår, men at utarbeidingen av en slik opplæringsplan tvert imot må være en forutsetning.

Vi vil også i denne sammenhengen vise til barnets rett til å bli hørt. For å kunne gjøre en riktig vurdering av hva som er det enkelte barnets beste er det avgjørende at barnets egne synspunkter innhentes og vektlegges. At barneansvarlig skal lytte til barnets meninger, kommer likevel ikke fram av forslaget til ny lovtekst. Ser vi på de oppgavene en barneansvarlig kan ha, som er skissert i høringsnotatet, kommer det her heller ikke fram at det ligger i deres funksjon å lytte til barnet selv. Dette gjør Redd Barna bekymret for hvordan prinsippet om barnets rett til å bli hørt vil bli ivaretatt i praksis. Redd Barna foreslår derfor å ta med barneansvarliges ansvar for å sikre at barnet blir hørt i ny § 3 a andre ledd.

Redd Barnas forslag til hvordan ny § 3 a kan lyde:

Kriminalomsorgen skal:

- a) *Sikre at det avklares om domfelte/innsatte har barn*
- b) *Sikre barns behov for informasjon, råd og støtte*
- c) *Sikre at alle lokale enheter har utpekte, egnete barneansvarlige*
- d) *Sikre at barns rett til samvær med sine foreldre, på barnets egne premisser, særlig vektlegges under straffegjennomføring og varetekt*
- e) *Vektlegge hensynet til barnets beste og barnets egne meninger ved vedtak og andre avgjørelser under straffegjennomføring og varetekt*

Barneansvarlig er en funksjon som er lagt til særskilt utpekte tilsatte i kriminalomsorgen. Barneansvarlig skal bistå barn som pårørende til domfelte/innsatte og påse at barnets beste og barnets meninger er ivaretatt under varetekt og straffegjennomføring



Redd Barna

Med vennlig hilsen
Redd Barna

Marianne Hagen
Seksjonsleder Norgesprogrammet

Sanne Hofman
Rettighetsrådgiver

Kopi: Foreningen for fangers pårørende

