

Høringsnotat

**Om endringer i straffegjennomføringsloven mv.
(kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn av
domfelte/innsatte mv.)**

Kriminalomsorgsavdelingen

17.11.2011

Jnr. 201012809

Innhold

1	Oversikt over forslagene til lovendringer.....	4
2	Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte.....	4
2.1	Bakgrunnen for forslaget	4
2.1.1	Innledning	4
2.1.2	St.meld. nr. 37 (2007–2008)	5
2.1.3	Interpellasjon 5.mai 2011.	5
2.2	Dagens situasjon	6
2.2.1	Situasjonen for barn av domfelte/innsatte	6
2.2.2	Kartlegging	7
2.2.3	Barn av utenlandske innsatte/domfelte med utvisningsvedtak, og innsatte/domfelte med barn i hjemlandet.....	8
2.2.4	Forskning	8
2.2.5	Situasjonen i andre land.....	9
2.3	Aktuelle virkemidler	11
2.3.1	Innledning	11
2.3.2	Hva er gjort?	11
2.3.3	Hva jobbes det med?.....	12
2.3.4	Nye tiltak	12
2.3.5	Samarbeid med frivillige organisasjoner	13
3	Forslag til lovendringer om kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte.....	13
3.1	Gjeldende rett.....	13
3.1.1	Straffegjennomføringsloven med underliggende regelverk	13
3.1.2	Andre lover	14
3.1.3	Folkerettslige forpliktelser.....	15
3.2	Departementets foreløpige vurdering	17
4	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll – straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd	21
4.1	Gjeldende rett.....	21
4.2	Departementets foreløpige vurdering	22
5	Målgruppe for narkotikaprogram med domstolskontroll – straffeloven § 53 nr. 6	23

5.1	Gjeldende rett.....	23
5.2	Departementets foreløpige vurderinger	26
6	Administrative og økonomiske konsekvenser	27
7	Oversikt over mulige lovendringer	27
7.1	Straffeloven 1902.....	27
7.2	Straffegjennomføringsloven	28

1 Oversikt over forslagene til lovendringer

Departementet foreslår å lovfeste kriminalomsorgens ansvar for å *ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte* (kapittel 3). Kriminalomsorgens ansvar kan for eksempel hjemles i en ny § 3a i straffegjennomføringsloven. Blant annet vurderer departementet å innføre barneansvarlige i kriminalomsorgen etter mønster fra helselovgivningen. Dette er en oppgave som kriminalomsorgens tilsatte skal utføre. Barneansvarlig skal følge opp at kriminalomsorgen legger til rette for at barneperspektivet blir ivaretatt på de enkelte enheter.

Departementet drøfter i kapittel 2 også andre mulige tiltak for å bedre barnas situasjon når foreldre eller andre omsorgspersoner skal gjennomføre straff i kriminalomsorgen.

I kapittel 4 foreslår departementet mindre justeringer i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd om vilkårene for bruken av *elektronisk kontroll ved straffegjennomføring*. Utpøvingen har vist behov for å erstatte uttrykket “prøveløslatelse” med “løslatelse” og presisere at den ubetingede fengselsstraffen ikke må overstige fire måneder.

Videre foreslår departementet i kapittel 5 å snevre inn *målgruppen for narkotikaprogram med domstolskontroll*, slik at kretsen som kan idømmes programmet er mer i tråd med praktiske behov. Narkotikaprogram med domstolskontroll er hjemlet i straffeloven § 53 nr. 3 og 6.

Kapittel 7 inneholder en oversikt over *mulige lovendringer*.

2 Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte

2.1 Bakgrunnen for forslaget

2.1.1 Innledning

Alvorlige lovbrudd skaper mange ofre. Den domfelte må ta ansvaret for at de pårørende settes i en vanskelig situasjon. Det er likevel et samfunnsansvar å støtte dem som uforskyldt rammes av straffen. Fengsling eller iverksettelse av annen straffegjennomføring av en forelder har store konsekvenser for barn. Det er derfor ønskelig å styrke kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte som gjennomfører straff. Sentralt står utforming av et helhetlig barneperspektiv med blant annet en overordnet strategi for å ivareta og tilrettelegge for barn i møtet med kriminalomsorgen. I Stortingsmelding nr. 37 (2007–2008) om straff som virker (se punkt 2.1.2) og i en interpellasjon i Stortinget 5. mai 2011 (se

punkt 2.1.3), drøftes tiltak som kan ivareta barnas behov som pårørende i kriminalomsorgen. Dette gjelder både tiltak som forutsetter lovendring, og andre tiltak som kan bedre muligheten for å komme inn med tidlig hjelp.

Tiltak for å bedre situasjonen for barn av innsatte kan også ha betydning for tilbakeføringsarbeidet. Ved å legge til rette for at innsatte så langt mulig kan ivareta sin omsorgsrolle, kan veien til et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff lettes.

2.1.2 St.meld. nr. 37 (2007–2008)

Regjeringen fremhever i St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker at det er god kriminalpolitikk å sette i verk forbyggende tiltak rettet mot innsattes barn. Dessuten må kriminalomsorgen i sterkere grad involvere pårørende som ressurs. Dette kan redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet for pårørende, også for innsattes barn.

Etter å ha drøftet pårørendes situasjon og vurdert mulige tiltak gir regjeringen følgende oversikt over forslag den vil arbeide videre med:

- Vurdere tilskuddsordninger for barnefamilier som rammes økonomisk når en forelder sitter i fengsel
- Involvere de pårørende som ressurs i tilbakeføringsarbeidet
- Prioritere tilrettelegging for familiesamvær
- Tydeliggjøre hvem som har ansvaret for kontakt med pårørende i det enkelte fengsel
- Skape en mer enhetlig praksis for besøk i alle fengsler
- Etablere flere besøkshus med overnattingsmuligheter
- Tilrettelegge for besøk av eldre barn med mulighet for varierte aktiviteter
- Øke tilbudet om telefonbruk ved mer fleksible regler og nye kontrollmetoder ved bruk av ny teknologi
- Tilby telefoning med web-kamera for større nærhet til pårørende
- Utvide besøksadgangen for nære pårørende
- Utvide permisjonsadgangen for samvær med barn
- Tilby omvisningsbesøk for barn
- Etablere “pappagrupper” ved flere fengsler
- Tilby samlivskurs ved flere fengsler
- Støtte visitertjenesten fra frivillige organisasjoner

Et samlet Storting sluttet seg til tiltakene. Det er redegjort for status i arbeidet med å følge opp forslagene i punkt 2.3.2 og punkt 2.3.3.

2.1.3 Interpellasjon 5.mai 2011.

Som svar på en interpellasjon i Stortinget 5. mai 2011 fra representanten Kari Henriksen, tok justisministeren til orde for en lovendring om barneansvarlige i norske fengsler. I interpellasjonsdebatten understreket han også betydningen av alternative

straffereaksjoner og gjennomføringsformer som blant annet gir barna bedre muligheter til å ha kontakt med foreldre som gjennomfører straff.

2.2 Dagens situasjon

2.2.1 Situasjonen for barn av domfelte/innsatte

Kriminalomsorgen har et ansvar for å vektlegge barns rett til samvær med sine foreldre under straffegjennomføringen jf. straffegjennomføringsloven § 3, og kriminalomsorgen har de siste årene hatt økt oppmerksomhet knyttet barn av innsatte og pårørende. Det kan vises til at reglene om permisjon uttaler at det skal være mulighet for flere permisjoner når formålet er kontakt med egne barn.

Barnekonvensjonen gir barn selvstendige rettigheter til å opprettholde personlig kontakt og forbindelse med sin fengslede forelder. Barn har også rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem.

Det er fortsatt en vei å gå med hensyn til tilrettelegging for barn med foreldre i fengsel. Departementet har fått tilbakemelding om at ivaretagelse av nettverk ofte er avhengig av enkeltpersoner og enhetenes struktur. Straffegjennomføringsloven § 3 gir rom for flere tolkninger av regelverket om barns rett til samvær. Praksis er ulik fra enhet til enhet.

Kunnskapen om hvordan barn er berørt av et fengselsopphold har økt. Regjeringen har derfor sørget for at det er etablert besøkshus eller leiligheter i mange fengsler. Det etableres samtidig stadig flere samtalegrupper (pappa- og mammagrupper og foreldreveiledningsprogram) for innsatte som har barn. Noen fengsler arrangerer åpne dager slik at pårørende kan komme inn og se hvordan innsatte har det.

Ved friomsorgskontorene er det ikke gjort så konkrete tiltak som i fengslene. Her ser departementet også et udekket behov for å “se” disse barna som også kan oppleve skam, uvisshet og redsel. Friomsorgskontor og fengsler har likevel ulike utfordringer når det gjelder å ivareta barneperspektivet under straffegjennomføring. Når en person gjennomfører samfunnsstraff eller en annen alternativ reaksjon, vil kriminalomsorgen sjelden møte domfeltes barn. Det er svært sjelden at domfelte har med barn ved oppmøte på friomsorgskontorene. Møtet mellom barna og de ansatte ved friomsorgskontorene vil ofte skje ved hjemmebesøk. Ved straffegjennomføring i eget hjem etter straffegjennomføringsloven § 16 første og andre ledd (elektronisk kontroll) blir samboende barn i større grad påvirket av straffegjennomføringen enn ved annen straffegjennomføring i samfunnet. Barn blir påvirket ikke minst fordi kriminalomsorgens tilsatte kommer hjem for å kontrollere overholdelse av vilkår. Kriminalomsorgen skal være særskilt oppmerksomme på om det er barn i hjemmet. Det er laget en egen brosjyre, “Martins pappa har fotlenke”, som henvender seg til barn som bor sammen med domfelte som gjennomfører straff med elektronisk kontroll.

Et besøk i fengsel kan være en utfordring for både barn og omsorgspersoner. Et barns første møte med høye murer og visitasjon kan være skremmende og sårbart. Besøksforholdene er i varierende grad tilrettelagt for barn. Noen fengsler har tilrettelagte familierom beregnet på barn, og noen har utearealer som kan benyttes under besøk. Under slike forhold er det lettere for barn å bevege seg og gjøre aktiviteter sammen med foreldrene. Andre fengsler har små besøksrom som er mangelfullt utstyrt med leker og spill.

Åtte fengsler har besøkshus eller besøksleilighet som den innsatte og familien kan benytte. Dette gir gode fysiske rammer, med mer tid og større muligheter til felles aktiviteter, og kan bidra til å normalisere familieforhold i en unormal situasjon. Noen fengsler har tiltak som bidrar til å styrke foreldrerollen, som for eksempel samlivskurs eller fedre- og mødregrupper/-program. Kriminalomsorgen krever som hovedregel at innsatte som mottar besøk av barn i besøksleilighet, skal ha gjennomført foreldreveiledning individuelt eller i gruppe. Det finnes ved 21 fengsler tilsatte som har gjennomført opplæring for å lede pappagrupper eller holde foreldreveiledningskurs.

Tiltak som *Lyden av lesing* hvor far/mor leser inn eventyr for sine barn på CD er også et eksempel på tilrettelegging som bidrar til å opprettholde foreldrerollen under straffegjennomføring. Noen fengsler tilbyr også omvisningsbesøk for barn der barn blant annet får se cellen der mor eller far bor. Noen har brosjyrer spesielt rettet mot barn som skal på besøk i fengselet.

2.2.2 Kartlegging

Kriminalomsorgen registrerer ikke i dag systematisk om innsatte har barn, og hvilket omsorgsansvar innsatte har. Dermed har kriminalomsorgen ikke oversikt over hvor mange barn som har foreldre i fengsel til enhver tid. Dette usynliggjør både berørte barn og innsatte som foreldre, og vanskeliggjør en god ivaretagelse av begge grupper.

Kriminalomsorgen har iverksatt et prosjekt for etablering av nytt system for kartlegging av domfelte. Prosjektet skal blant annet etablere innhold og metode for hva og hvordan domfeltes behov knyttet til tiltak som har betydning for domfeltes tilbakeføring til samfunnet, skal kartlegges. Det utvikles en dataløsning som vil bli innført og testet ut ved Halden fengsel og Østfold friomsorgskontor i 2012. Deretter skal systemet bygges ut til bruk ved alle kriminalomsorgens enheter.

Kartleggingen skal bidra til å styrke samarbeidet med forvaltningssamarbeidsparter og andre som har ansvar for aktuelle tiltak. Aktuelle kartleggingsområder er behov for bolig, utdanning, arbeid, økonomi mv. Det legges også opp til å stille spørsmål til domfelte om barn, deres alder og hvorvidt det er forhold ved barna som bør få spesiell oppmerksomhet under straffegjennomføringen.

I forbindelse med den forberedende saksbehandling ved søknad om elektronisk kontroll blir det gjennomført egnethetsvurdering av domfelte. Dersom domfelte har omsorg for barn i hjemmet, blir dette tillagt vekt, og hensynet til hva som er barnets beste skal alltid veie tungt.

2.2.3 Barn av utenlandske innsatte/domfelte med utvisningsvedtak, og innsatte/domfelte med barn i hjemlandet

Det har de siste årene vært en økning i antall innsatte med utenlandsk statsborgerskap. Dette er en svært sammensatt gruppe. Innenfor kategorien “utenlandske innsatte” er det både utlendinger som er pågrepet på grensa til Norge, personer som oppholder seg midlertidig i Norge og innvandrere som har vært bosatt i Norge i flere år.

Barn av utenlandske innsatte/domfelte med utvisningsvedtak har de samme rettigheter i kriminalomsorgen som barn av innsatte som ikke skal utvises. Barn som har en forelder som skal utvises etter straffegjennomføring, kan være i en ekstra sårbar situasjon av flere grunner. Under soningsoppholdet kan de ha hatt jevnlig kontakt med sin forelder, men etter utvisningen kan kontakten bli redusert eller opphøre helt. I tillegg kan noen av disse barna ha ekstra utfordringer fordi de har en annen kulturbakgrunn og er ulikt integrert i det norske samfunn, slik at språk og forståelse for hva som skjer kan skape utfordringer.

Mange utenlandske innsatte har barn som ikke bor i Norge. Utfordringene dette skaper, kan være lang reisevei for å komme på besøk, eller vanskeligheter med telefonkommunikasjon på grunn av manglende tolk. På bakgrunn av disse problemstillingene foreslår departementet tiltak som blant annet gir utvidet mulighet til å besøke forelder i fengsel, jf. pkt. 2.3.4.

2.2.4 Forskning

Senere års forskning har vist at innsattes pårørende rammes hardt av fengsling. Forskning har også vist at pårørende er en viktig ressurs som blant annet kan redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet, også for innsattes barn.

Undersøkelser viser at barn av innsatte har dårligere levekår enn andre barn, og preges av en høyere forekomst av både sosiale og psykiske problemer. De er mer utsatt for mobbing enn andre barn, og de vokser opp i hjem med dårligere økonomi enn andre (se bl.a. Egge 2004, FFP 2007, Skardhamar 2002, Friestad og Skog Hansen 2004).

En forskningsoversikt fra 2009 basert på 16 studier viser at barn som har en forelder i fengsel, har dobbelt så stor risiko som andre barn til å utvikle sosiale og psykiske problemer (Murray m.fl. 2009).

For Fangers Pårørende (FFP) presenterte i 2007 resultater fra en landsomfattende undersøkelse om pårørendes helse og livskvalitet. Undersøkelsen viste at 70 % av barna var preget av at de var triste og lei seg, og 16 % var plaget med angst. Flere hadde også hode- og nakkesmerter, søvnproblemer, redusert matlyst og magesmerter. Mange viste atferdsendringer som er typiske for barn i krisesituasjoner. Noen ble stille og innesluttet, andre lett oppspilte eller aggressive og havnet lett i konflikter.

Dette er reaksjoner som kan skape vansker for barna både sosialt og for skole og læring. Blant barna som hadde mor eller far i fengsel, hadde 44 % fått dårligere helse.

Anneli Bjørkhagen Turesson har skrevet doktoravhandling om svenske barn med mor i fengsel (2010). Forskningen hennes viste blant annet at mer enn halvparten av barna vokste opp med enslig mor og var ekstra sårbare når mor ble pågrepet/innsatt i fengsel. Skam var den mest fremtredende følelsen hos barna, og de håndterte den enten ved å tie om sin og morens situasjon eller gjennom å søke seg til venner i samme situasjon. Den viser også at de barna som har en tro på seg selv og på mulighetene til å håndtere sin nye livssituasjon, har lykket i å løse sine vanskeligheter.

Scharff Smith og Jacobsen (2010) har i boken *Når straffen rammer uskyldige* beskrevet situasjonen for barn av fengslede foreldre i Danmark. Boken konkluderer med 27 forslag for å bedre situasjonen for barn med foreldre i fengsel. Blant annet foreslås å innføre systematisk registrering av om innsatte har barn, og at tilsatte i fengslene bør ha særlig oppmerksomhet rettet mot innsattes barn.

Et større EU-støttet forskningsprosjekt har analysert og beskrevet situasjonen for barn med fengslede foreldre i Europa. Rapporten "Children of Imprisoned Parents" ble lansert i Europaparlamentet 25. mai 2011. Rapporten er blitt til i et samarbeid mellom Dansk Institut for Menneskerettigheder, EUROCHIPS (European Network for Children of Imprisoned Parents), Universitetet i Ulster og organisasjonen Bambinisenzasbarre. Rapporten er basert på casestudier i Danmark, Italia, Polen og Nord-Irland, og den undersøker de forskjellige stadier av den strafferettslige prosess – fra arrestasjon, via varetektsfengsling og domssoning til løslatelse – sett fra barns, foreldres, politibetjenters, fengselsbetjenters og sosialarbeideres perspektiv.

En hovedanbefaling i rapporten er at alle medlemsstater i EU og Europarådet inkorporerer FNs barnekonvensjon i forhold til barn av fengslede. Målet er å sikre at barn av fengslede får mulighet til å opprettholde kontakten med sine foreldre, at de blir hørt og får informasjon om hva som har skjedd med foreldrene, at de ikke blir diskriminert på grunnlag av foreldrenes handlinger og at barnets meninger blir tatt med i betraktning.

2.2.5 Situasjonen i andre land

2.2.5.1 Danmark

Danmark har ikke lovfestet et særlig ansvar for kriminalforsorgen til å ivareta rettighetene til barn som pårørende av domfelte/innsatte.

Det er igangsatt fire pilotprosjekter – ved to fengsler og to arresthus – hvor det er innført en ordning med barneansvarlige. Disse har i tillegg til sin ordinære stilling inntil 5 timer per uke til å utføre aktuelle oppgaver som barneansvarlig. Prøveperioden utløper i 2011 og Institutt for menneskerettigheter evaluerer ordningen.

Rapport forventes ferdigstilt våren 2012, og den vil være grunnlag for en eventuell beslutning om ordningen skal utvides til flere enheter og eventuelt gjøres permanent.

2.2.5.2 *Sverige*

Heller ikke Sverige har lovfestet et særlig ansvar for kriminalvården til å ivareta rettighetene til barn som pårørende av domfelte/innsatte.

I 2005 besluttet Kriminalvårdsstyrelsen at alle kriminalvårdens enheter skulle utpeke et barneombud som barneansvarlig. Barneombudets oppgave var å bidra til at enheten hadde et barneperspektiv som skulle gjenspeiles i virksomheten. For barneombudet innebar det for eksempel følgende:

- Barneombudet skal spre informasjon til kollegaer om myndighetenes ansvar for å ha et barneperspektiv, og hva det konkret kan innebære for virksomheten.
- Barneombudet skal støtte kollegaer i spørsmål som gjelder innsattes barn og informere om aktuelle frivillige organisasjoner som kan bidra i arbeidet. Barneombudet skal ha et særlig ansvar for det fysiske miljøet ved besøk og for at andre tilsatte møter barn som pårørende i henhold til barnekonvensjonen.
- Barneombudet skal arbeide for å innføre gode rutiner blant annet om:
 - Innsettelse
 - Kontakt mellom barn og forelder
 - Personalopplæring i barneperspektivet

Sverige har for øvrig valgt en uttalt policy hvor barn ikke skal møte på fromsorgskontoret.

2.2.5.3 *Nord-Irland*

Alle fengsler i Nord-Irland har en ordning med "Family officers" (familiekontakt). Ordningen ble initiert i 2005

Arbeidsoppgavene til familiekontaktene er å tilrettelegge for kontakt mellom innsatte og pårørende, gi støtte, informasjon og råd til innsatte og pårørende, samarbeide med frivillige organisasjoner og arrangere "child centred visits". Familiekontaktene oppfordrer og tilrettelegger for programvirksomhet som foreldrekurs og "book- and tape club". Familiekontaktene har også møter med innsatte der de informerer om hva de kan bistå med.

2.2.5.4 *Skottland*

Skottland har i mange år hatt en ordning med "Family contact development officers" (familiekontakt). Ordningen er ikke lovfestet, men er regulert i stillingsinstruks til enkelte medarbeidere. Familiekontakten arrangerer familiedager i fengsel og bistår i kontakten mellom fengsel og familie på utsiden. De tilsatte i fengslene har dette som sin oppgave i tillegg til andre oppgaver. Noen fengsler har en, noen flere, andre har hele team av familiekontakter. Det er ingen særskilt kursing for å kunne ha denne rollen, men frivillige organisasjoner arrangerer generelle kurs om barns behov.

2.3 Aktuelle virkemidler

2.3.1 Innledning

Tusenvis av barn blir hvert år sterkt berørt når en av deres omsorgspersoner gjennomfører straff. Det er et viktig mål å redusere ulempene for disse barna. Gjennom blant annet økt oppmerksomhet, gjennomføring av tiltak og bedre kartlegging av hvor mange barn som faktisk er berørt, vil barna bli mer tydelige som gruppe.

Barns rettsstilling i møte med kriminalomsorgen kan dels styrkes gjennom lovendringer og dels ved andre tiltak. I kapittel 3 redegjør departementet nærmere for forslag til lovendringer som vil tydeliggjøre kriminalomsorgens ansvar overfor barn som pårørende av domfelte/innsatte. Nedenfor omtales andre aktuelle tiltak.

2.3.2 Hva er gjort?

Kriminalomsorgen har de siste årene etablert en rekke tiltak for å bedre forholdene for gjennomføring av besøk og kontakt mellom innsatte og deres barn:

- Det er bygget besøkshus/-leiligheter med overnattingsmuligheter ved fengslene Ringerike, Halden, Bredtveit, Bergen, Trondheim fengsel avdeling Leira og Åna fengsel. Regjeringen har bevilget 12 millioner til å bedre besøkslokalene ved Oslo fengsel.
- Det er innført en ordning med åpne dager i noen fengsler hvor barn kan få se cellen til sine foreldre.
- Kriminalomsorgen tilbyr et akkreditert program “Pappa i fengsel”.
- Kriminalomsorgen tilbyr samlivs- og foreldreveiledningskurs.
- Nasjonalbiblioteket har tatt et initiativ til å styrke tilbudet til innsatte ved å sette i gang prosjektet ”Lyden av lesing”; barna av innsatte kan få høre lydopptak av at foreldre leser historier for dem. Målsetningen med prosjektet er å bidra til at foreldre i norske fengsler kan ha en god relasjon til sine barn.
- Kriminalomsorgen har sammen med frivillige organisasjoner utarbeidet nyttig informasjon som er tilrettelagt for barn med foreldre i fengsel:
 - “Hvordan har du det?” (Utgiver: Kriminalomsorgen region vest – forord ved justisminister Knut Storberget)
 - “Lisa besøker pappa i fengsel” er et informasjonshefte som henvender seg til barn. (Utgiver: For Fangers Pårørende)
 - “Utenfor muren – En håndbok for deg som er pårørende” (Utgiver: For Fangers Pårørende)
 - Informasjonshefte om barn som har mor eller far i fengsel (Utgiver: For Fangers Pårørende)
 - “Se meg nå” – En faktasamling om vanlige barn med uvanlige livserfaringer (Utgiver: Redd Barna).
 - “Martins pappa har fotlenke” – informasjonshefte til barn av domfelte med elektronisk kontroll (Utgiver: Kriminalomsorgsavdelingen, Justisdepartementet, med tillatelse fra Kriminalvården i Sverige)

2.3.3 Hva jobbes det med?

Departementet arbeider med å følge opp følgende tiltak i St.meld. nr. 37 (2007–2008):

- Å prøve ut et IT-baserte kartleggingsverktøy i Halden fengsel og Østfold friomsorgskontor i 2012. En slik kartlegging vil blant annet gi bedre oversikt over hvor mange barn domfelte/innsatte har, og hvor mange domfelte/innsatte som har omsorgsforpliktelser, jf. pkt. 2.2.2.
- Å øke tilbudet om telefonbruk ved mer fleksible regler og nye kontrollmetoder ved bruk av ny teknologi, noe som innebærer telefonering med web-kamera for større nærhet til pårørende.
- Å lage mer fleksible regler for besøksadgang for nære pårørende og utvide permisjonsadgangen for samvær med barn.

Et viktig satsingsområde som også departementet arbeider med, er bruken av alternativer til fengsel som samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring, hjemmesoning og straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Alternativene til fengsel kan føre til at stadig flere kan gjennomføre hele eller deler av straffen uten å skilles fra barna.

I 2010 var det nesten 900 ubetingede fengselsstraffer som ble gjennomført i sin helhet med elektronisk kontroll i eget hjem. Dermed kunne barna til de domfelte oppleve en tilnærmet normal familiesituasjon under gjennomføringen av en ubetinget fengselsstraff.

2.3.4 Nye tiltak

Det er flere tiltak av stor betydning for barn som ikke er uttrykkelig nevnt i St.meld. nr. 37 (2007–2008), men som departementet i arbeidet med å følge opp de overordnede mål for meldingen vurderer å arbeide videre med. Dette kan blant annet være:

- Å etablere fengselsenhet med lavere sikkerhetsnivå/overgangsbolig som har et særlig barneperspektiv, og hvor oppmerksomheten er rettet mot familietilhørighet. Kriminalomsorgen kan tilby innsatte og familien opphold i enheten i slutten av et soningsopphold, i tillegg til familieterapi mv.
- Å utvikle et utslusningsprosjekt i fengselsenhet med høyere/lavere sikkerhetsnivå og hvor oppmerksomheten er rettet mot familieveiledning. Kriminalomsorgen kan tilby innsattes familie og den innsatte familierådgivning og -terapi i siste del av soningsoppholdet.
- Å utarbeide opplæringsprogram og læremidler for ansatte for å gi økt kunnskap om barneperspektivet i kriminalomsorgen.
- Å tilrettelegge for at kriminalomsorgen kan innvilge foreldre med utvisningsvedtak hyppigere besøk i besøksleilighet/-hus. Dette er viktig fordi foreldre med utvisningsvedtak i mange tilfeller ikke får permisjoner eller andre utganger på grunn av unnvikelsesfare.

Departementet ber spesielt om høringsinstansenes synspunkter på disse mulige tiltakene.

2.3.5 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Kriminalomsorgens samarbeid med de frivillige organisasjonene er svært viktig også for arbeidet med barns møte med kriminalomsorgen. De frivillige organisasjonene gjør en uvurderlig innsats for disse barna. Justisdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet støtter blant annet For Fangers Pårørende med midler som er øremerket for tilbud til barn som pårørende. Foreningen tilbyr møtested og ulike aktiviteter for barn og unge opp til 23 år. Deres erfaringer med målgruppen, samt engasjementet og kunnskapen om barnas situasjon, har vært viktig og nødvendig for Justisdepartementet når spørsmål om denne gruppen har vært drøftet.

Stiftelser som Røde Kors, WayBack og Kirkens Bymisjon tilbyr også ulike tiltak. For eksempel arrangeres det egne utflukter sammen med Røde Kors-faddere for innsatte og deres barn.

3 Forslag til lovendringer om kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Straffegjennomføringsloven med underliggende regelverk

Straffegjennomføringsloven § 3 annet ledd fastslår at barns rett til samvær med sine foreldre, særlig skal vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen. Bestemmelsen pålegger kriminalomsorgen å ta hensyn til barns rett til samvær med sine foreldre under gjennomføring av reaksjonen. I den grad det er sikkerhetsmessig forsvarlig, skal dette hensynet tillegges vekt både ved tilrettelegging av det nærmere innholdet i straffen og i forbindelse med ulike avgjørelser som har betydning for barnets kontakt med den domfelte/innsatte.

Bestemmelsen må ses i lys av barneloven og bestemmelsene i FNs barnekonvensjon om barns rett til samvær med begge foreldrene. Forutsetningen for at kriminalomsorgen skal ta ovennevnte hensyn er at domfelte/innsatte har en lovlig rett til samvær med barnet.

Retten til samvær med foreldre under straffegjennomføring er nærmere utdypet i straffegjennomføringsforskriften § 1-3 og retningslinjer til gjennomføring av straff punkt 1.4. Blant annet skal kriminalomsorgen ved avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn, ta særlig hensyn til hva som er til barnets beste. For at saken skal være best mulig opplyst, kan det være aktuelt å innhente uttalelser og dokumentasjon fra blant annet barnevern, skole, barnehage og fra dem som barnet bor fast sammen med. Om mulig skal det også innhentes uttalelse fra barnet, og barnets mening skal tillegges vekt.

Uavhengig av den dokumentasjon som måtte foreligge, har fengselet en selvstendig plikt til å undersøke forholdene på permisjonsstedet ved permisjon for volds- og sedelighetsdømte. Tilsvarende gjelder ved straffavbrudd og frigang.

3.1.2 Andre lover

Bestemmelser i helsepersonelloven og pasientrettighetsloven skal sikre at barn blir ivaretatt på en bedre måte når foreldre har en psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade som kan føre til at vedkommende ikke fungerer godt som forelder.

Etter helsepersonelloven § 10 a skal helsepersonell bidra til å ivareta det behovet for informasjon og nødvendig oppfølging som mindreårige barn av pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade kan ha som følge av forelderens tilstand. Helsepersonell som yter helsehjelp til slik pasient, skal søke å avklare om pasienten har mindreårige barn. Departementet kan gi forskrifter som utdyper innholdet i helsepersonellens plikter etter denne bestemmelsen.

Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Begrunnelsen for bestemmelsen er å styrke barns rett til informasjon når de er pårørende til foreldre. Denne bestemmelsen utdyper den alminnelige informasjonsplikten i § 10, jf. pasientrettighetsloven kap. 3. I tillegg pålegger bestemmelsen helsepersonell en plikt til å stille pasienter som er syke, skadet eller rusmiddelavhengige spørsmål om de har barn. Den stiller også krav til oppfølging overfor barn som pårørende i denne situasjonen.

Forarbeidene viser til at barn og unge ikke får god nok oppfølging som pårørende til foreldre med alvorlig sykdom eller rusavhengighet, jf. Ot.prp.nr 84 (2008-2009). Statens helsetilsyn har tatt opp at barn av rusmiddelavhengige og psykisk syke foreldre er blant de gruppene som ikke blir tatt tilstrekkelig vare på i helsetjenesten. De fleste institusjonene i psykisk helsevern for voksne har ikke tilbud til barn og pårørende. Hovedinntrykket er at helsetjenestens muligheter for å oppdage og avhjelpe barns behov som pårørende, er for tilfeldig. I forarbeidene er det også vist til behov for samarbeid mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten om denne oppfølgingen.

Helsepersonelloven § 10 a skal bidra til at barn får en annen og bedre oppfølging som pårørende, og at helsepersonell sammen med pasienten skal vurdere hva barnet trenger av informasjon og veiledning. Innenfor rammene av taushetsplikten skal helsepersonellet også informere andre som har omsorg for barnet. Formålet med denne presiseringen er å gi foreldrene bedre muligheter til selv å ta hånd om barnet. Helsepersonell må således være i god dialog med pasienten om hvordan barnet kan ivaretas.

Gjennomføringen av bestemmelsen i helsepersonelloven skal sikres ved bestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven § 3-7 a om barneansvarlig personell. Helseinstitusjoner som omfattes av denne loven, skal i nødvendig utstrekning ha barneansvarlig personell med ansvar for å fremme og koordinere helsepersonells

oppfølging av mindreårige barn av psykisk syke, rusmiddelavhengige og alvorlig somatisk syke eller skadde pasienter. Det fremkommer av Helsedirektoratets rundskriv 15-5/2010 at plikten til å ivareta interessene til barna etter helsepersonelloven § 10 a også omfatter barn av innsatte i fengsel og hvor den innsatte mottar helsehjelp. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om barneansvarlig personell.

Det finnes i dag ingen systematisert kunnskap om hvilken erfaring barn som pårørende har med barneansvarlige i helseforetak.

Barn som har alvorlig syke eller rusmisbrukende foreldre, har økt risiko for utvikling av psykiske og sosiale problemer. Det finnes lite forskning på dette området hvor barn selv er informanter. Kunnskapen om hvilke tilbud som kan hjelpe disse barna er sparsom. I tillegg er det utfordringer knyttet til identifisering av barna, etablering av et helhetlig og adekvat hjelpetilbud, samt kontinuitet i oppfølging av familiene. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Forskningsrådet i oppdrag å lyse ut et forskningsoppdrag der man over en periode på fem år skal forske på barn som pårørende.

3.1.3 Folkerettslige forpliktelser

Norge har tiltrådt flere konvensjoner som har betydning for barns rettsstilling. FNs barnekonvensjon (BK) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er særlig sentrale. Begge gjelder direkte som norsk rett gjennom menneskerettsloven, men skal ved eventuell motstrid med andre norske lovbestemmelser gis forrang, jf. menneskerettsloven § 3.

Barnekonvensjonen omhandler barns særskilte behov for beskyttelse og ble ratifisert av Norge 8. januar 1991. I fortalen til konvensjonen fremheves det som et generelt prinsipp at barn, på grunn av sin fysiske og psykiske umodenhet, har behov for spesielle beskyttelsestiltak og særlig omsorg. Konvensjonen anerkjenner barnet som et selvstendig individ med uavhengige rettigheter, også i tilfeller hvor barnets interesser er forskjellig fra hva foreldrene måtte ønske. 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.

Konvensjonen overvåkes på internasjonalt plan av Barnekomiteen, men det foreligger ingen individuell klagerett etter barnekonvensjonen, slik det gjør etter EMK. I Norge er det Barneombudet som har til oppgave å følge med på om norsk forvaltningspraksis og rettspleie er i samsvar med barnekonvensjonen.

Barnekonvensjonen har som utgangspunkt at det først og fremst skal tas hensyn til hva som er barnets beste, jf. artikkel 3 nr. 1 som sier:

“Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.”

Videre heter det i artikkel 3 nr. 2 at:

“Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.”

Barnekonvensjonen artikkel 9 om foreldreomsorg/ikke-atskillelse fra foreldre lyder:

- “1. Partene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetente myndigheter, som er underlagt rettslig prøving, i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Slik beslutning kan være nødvendig i særlige tilfeller som f.eks. ved foreldres mishandling eller vanskjøtsel av barnet, eller dersom foreldrene lever atskilt og det må treffes en avgjørelse om hvor barnet skal bo.
2. Under behandling av en sak i henhold til nr. 1 skal samtlige berørte parter gis anledning til å delta i saksbehandlingen og fremføre sine synspunkter.
3. Partene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.
4. Dersom slik atskillelse skyldes en handling iverksatt av en part, som f.eks. pågrepelse, fengsling, eksil, utvisning eller død, (herunder dødsfall av en hvilken som helst årsak mens vedkommende er i denne partens varetekt), av en eller begge foreldre eller barnet, skal parten etter anmodning gi foreldrene, barnet, eller, når det er hensiktsmessig, et annet familiemedlem de vesentlige opplysninger om det eller de fraværende familiemedlemmenes oppholdssted, med mindre dette er til skade for barnet. Partene skal dessuten påse at fremleggelse av en slik anmodning ikke i seg selv vil få negative følger for vedkommende person eller personer.”

Barns rett til personvern presiseres i artikkel 16:

- “1. Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.*
- 2. Barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding eller slike angrep.”*

I artikkel 12 slås det fast at barnet har rett til å uttale seg i alle forhold som angår det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt:

“Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.”

EMK artikkel 8 gjelder alle individer – uavhengig av alder – og gir vern av privatlivet også for barn. Den gir også barn krav på beskyttelse ved innsamling, forvaltning og spredning av personopplysninger.

Forslaget om å styrke barns rettigheter ved endringer i straffegjennomføringsloven er et tiltak for å bedre barnas situasjon når foreldre eller andre omsorgspersoner innsettes i fengsel, og er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

3.2 Departementets foreløpige vurdering

Departementet ser behov for ytterligere å styrke situasjonen for barn av innsatte/domfelte. Derfor foreslås det å lovfeste kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte og innsatte i en ny § 3 a i straffegjennomføringsloven. Forslaget innebærer blant annet en ordning med barneansvarlige i alle kriminalomsorgens enheter (fengsler, friomsorgskontorer og overgangsboliger).

Ny § 3 a kan lyde:

§ 3a. Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte

Kriminalomsorgen skal

- a) søke å avklare om domfelte/innsatte har barn
- b) ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte
- c) utpeke barneansvarlige ved alle lokale enheter
- d) sørge for at barns rett til samvær med sine foreldre særlig vektlegges under varetekt og straffegjennomføring
- e) vektlegge hensynet til barn 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 er ivaretatt under varetekt og straffegjennomføring.

Forslaget til ny § 3a tydeliggjør kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte, og bidrar til å fremheve barneperspektivet. Første ledd fastslår kriminalomsorgens ansvar, mens andre ledd inneholder nærmere regler om barneansvarlig.

For tilsatte i alle ledd i kriminalomsorgen er det viktig å ha et bevisst forhold til at barn som pårørende er en spesielt sårbar gruppe med særskilt behov for informasjon, råd og støtte. Alle tilsatte skal ha kjennskap til arbeidet med barn som pårørende. Barneperspektivet skal inngå i utdanningen og i den daglige tjenesten.

Etter første ledd *bokstav a* har kriminalomsorgen ansvar for å søke å avklare om domfelte/innsatte har barn. Dette er i tråd med intensjonene i et nytt IT-basert kartleggingssystem som kriminalomsorgen prøver ut, jf. pkt. 2.2.2. Dette systemet vil bidra til en bedre oversikt over antall barn som er berørt av straffegjennomføringen og innsattes status som omsorgsperson for sine barn.

Etter første ledd *bokstav b* skal kriminalomsorgen ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte. Dette er en snevrere formulering enn i helsepersonelloven fordi behovene og ansvarsområdene i de to etatene er ulike. I motsetning til helsetjenesten, kan for eksempel ikke kriminalomsorgen ha et oppfølgingsansvar for domfeltes og innsattes barn.

I tillegg til informasjon vil barnet ved straffegjennomføring og varetekt ha særlig behov for støtte. Blant annet kan kriminalomsorgen støtte barna slik at kontakten med domfelte/innsatte blir så god som mulig. Det er imidlertid viktig å presisere at ansvaret ikke innebærer å koordinere tjenester og ytelser fra andre forvaltingsorgan. Innholdet og omfanget av kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barns behov for informasjon og støtte må reguleres nærmere i underliggende regelverk.

I første ledd *bokstav c* foreslår departementet å innføre barneansvarlige ved alle lokale enheter i kriminalomsorgen.

Det skal etter forslaget være barneansvarlig ved alle lokale enheter, både fengsel (herunder avdeling i fengsel som er tilrettelagt for innsatte med særlige behov), overgangsbolig, friomsorgskontor og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll. Meningen er ikke å opprette egne stillinger som barneansvarlig, men å legge funksjonen til særskilt utpekte tjenestemenn i kriminalomsorgen.

Behovet for barneansvarlig vil imidlertid variere fra enhet til enhet. Et sentralt spørsmål er blant annet om barneansvarlig skal være tilgjengelig til enhver tid herunder i helger eller bare på dagtid. Nærmere regler om organisering av tjenesten, herunder omfang og innhold, bør fastsettes i underliggende regelverk.

Bestemmelsen i første ledd *bokstav d* er ikke ny og tilsvarer dagens § 3 andre ledd. Etter denne bestemmelsen skal kriminalomsorgen sørge for at barns rett til samvær med sine foreldre særlig vektlegges under varetekt og straffegjennomføring. Departementet foreslår å flytte bestemmelsen til ny § 3a første ledd bokstav d, slik at bestemmelsene som ivaretar barn som pårørende, samles i en paragraf.

Første ledd *bokstav e* fastslår at kriminalomsorgen skal vektlegge hensynet til barn ved vedtak og andre avgjørelser under straffegjennomføring og varetekt.

Det er lang tradisjon for, og følger av regelverket på flere områder, at hensynet til domfeltes barn skal vektlegges ved ulike avgjørelser om straffegjennomføring. Departementet ønsker med bestemmelsen i *bokstav e* å forsterke betydningen av hensynet til domfeltes barn under praktiseringen av straffegjennomføringslovens ulike bestemmelser.

Straffegjennomføringsforskriften § 1–3 sier at det skal tas særlig hensyn til hva som er barnets beste ved avgjørelser som gjelder innsatte som har omsorg eller regelmessig samvær med sine barn. Dette gjelder blant annet når kriminalomsorgen vurderer hvilket fengsel den innsatte skal sone i, slik at den som sitter i fengsel kan sone i nærheten av der barna bor, jf. forskriften § 3–4.

Kriminalomsorgen treffer en rekke avgjørelser under en straffegjennomføring som har stor betydning for barn som er pårørende av domfelte/innsatte. Eksempler på dette er avgjørelser om alternative gjennomføringsformer (§ 12, § 16) og prøveløslatelse (§ 42). Tidspunkt for soning av straffen og valg av fengsel (§ 11, § 14, § 47) er naturlig nok også av meget stor betydning for mange barn.

Hvis domfelte har barn, skal kriminalomsorgen ved vurderingen av om straffegjennomføring med elektronisk kontroll kan innvilges, ta hensyn til om denne type straffegjennomføring vil være til barnets beste. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal ikke innvilges dersom straffegjennomføringen vil ha en negativ innvirkning på samboende barn. 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.

Hensynet til barn skal i økende grad tillegges mer vekt ved vurderingen av straffavbrudd, (§ 35) og permisjoner (§ 33), omfanget av besøk (§ 31) og muligheter for telefonsamtaler (§ 32).

For dem som gjennomfører samfunnsstraff kan kriminalomsorgens avgjørelser om tidspunkt for gjennomføring og fastsettelse av innhold (§ 53) være av stor betydning for barn.

Departementet vil supplere en eventuell lovendring med forskrifter og retningslinjer blant annet om utvidete muligheter for besøk og telefoning.

Bestemmelsen i *andre ledd* presiserer at barneansvarlige er en funksjon som er lagt til særskilt utpekte tilsatte i kriminalomsorgen. Barneansvarlig 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 barnas beste.

En barneansvarlig kan for eksempel ha følgende oppgaver:

- Ansvar for å spre kunnskap til tilsatte i fengselet om FNs barnekonvensjon og fengselets forpliktelse til å følge denne, samt om annet relevant lovverk.
- Fremme barneperspektivet og spre kunnskap blant tilsatte om barn av innsattes behov i møte med fengselet.
- Være en pådriver for at det tilrettelegges for gode besøksforhold for barn i fengselet.
- Sørge for god informasjon til barn og barnets omsorgspersoner blant annet om rettigheter, forhold i fengselet, kontaktmuligheter og hjelpetilbud utenfor fengselet.
- Sørge for at det utvikles informasjonsmateriell om fengselet beregnet på barn, ta imot henvendelser fra barn og barnets omsorgspersoner, samt tilby samtaler med familiene.
- Bidra til at tiltak som styrker foreldrerollen blir gjennomført i fengselet.
- Være en pådriver for at det arrangeres aktiviteter for barn og familiene i regi av fengselet, som barnedager, omvisningsbesøk og at barn får muligheten til å se forelderens celle.

Det bør utarbeides en opplæringsplan for gjennomføringen av funksjonen som barneansvarlig.

Opplæring av barneansvarlige vil særlig ha to mål:

- Å gi en teoretisk innføring i hva det innebærer å være barneansvarlig
- Å sette barneansvarlig i stand til faktisk å kunne ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte når foreldre gjennomfører straff.

For å styrke stillingen for barn av innsatte/domfelte, og for å oppfylle barnekonvensjonens bestemmelser, foreslår departementet å lovhjemle kriminalomsorgens ansvar overfor denne gruppen. Særlig viktig er barneansvarlige i alle kriminalomsorgens enheter. Målet er å skåne barn som rammes når foreldrene gjennomfører straff.

Forslaget må ses i sammenheng med en rekke andre tiltak som enten er gjennomført, er under arbeid eller som departementet vurderer, jf. pkt. 2.3.

4 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll – straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd

4.1 Gjeldende rett

Etter halv tid kan innsatte gjennomføre reststraffen utenfor fengsel med særlige vilkår hvis hensikten er å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringsloven § 16 første ledd. Uttrykket ”særlig positiv utvikling” viser at endringen må være merkbar sammenliknet med situasjonen ved innsettelse.

Bruk av § 16 innebærer at kriminalomsorgen beslutter innsatte overført til straffegjennomføring utenfor fengsel og medfører altså ikke prøveløslatelse. Kriminalomsorgen skal nekte overføring hvis sikkerhetshensyn taler mot det, eller hvis overføring kan stride mot formålet med straffen.

Overføring etter § 16 har en annen begrunnelse og andre kriterier enn dem som normalt er lagt til grunn for prøveløslatelse etter halv straffetid. Etter § 16 er rehabiliteringshensyn og innsattes egeninnsats avgjørende for om straffen som ledd i en systematisk progresjon, kan gjennomføres utenfor fengsel. Disse kriterier er sjelden avgjørende for prøveløslatelse etter halv straffetid, men tillegges vekt i en helhetsvurdering.

Det er en forutsetning for straffegjennomføring utenfor fengsel at domfelte har fast bopel og er sysselsatt med arbeid, opplæring eller andre tiltak. Domfelte må ikke bruke rusmidler under straffegjennomføringen.

Kriminalomsorgen skal i tillegg fastsette særlige vilkår som er nødvendige for en sikker og forsvarlig straffegjennomføring, og kan oppheve, endre eller fastsette nye vilkår underveis. Kriminalomsorgen kontrollerer at domfelte overholder forutsetninger og fastsatte vilkår.

Fra 1. september 2008 startet Justisdepartementet opp et prøveprosjekt i seks fylker for å prøve ut straffegjennomføring med elektronisk kontroll, jf. lovendring 29. juni 2007 nr. 84. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd. Ordningen er senere utvidet til nye fylker og er i dag i drift i fylkene Vestfold, Oslo, Hedmark, Rogaland, Troms, Sogn og Fjordane, Hordaland, Agderfylkene og Akershus.

Ordningen er ment som et tiltak for å øke kvaliteten i soningen, ved å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Ordningen kan bare benyttes hvis den idømte fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder. Domfelte som skal overføres fra fengsel må ha gjennomført en tredjedel av den ubetingede straffen.

4.2 Departementets foreløpige vurdering

Det er etter departementets vurdering behov for enkelte justeringer i straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd.

Et vilkår for straffegjennomføring med elektronisk kontroll er at den ”idømte fengselsstraff” ikke må overstige fire måneder. ”Idømt fengselsstraff” tolkes i dag slik at uttrykket omfatter både betinget og ubetinget fengselsstraff. Ved deldom innebærer dette at den samlede straffen ikke kan overstige fire måneder. Dette innebærer en unødvendig begrensning på bruken av ordningen.

Departementet ser det som hensiktsmessig at domfelte som er idømt ubetinget fengselsstraff på under fire måneder, kan gjennomføre fengselsstraff med elektronisk kontroll selv om dommen inneholder en betinget del. Derfor foreslår departementet å presisere loven slik at det bare er den ubetingede fengselsstraffen som ikke må overstige fire måneder.

En annen justering gjelder kravet om at domfelte må kvalifisere for prøveløslatelse før endt tid. Det følger av lovteksten at domfelte kan overføres fra fengsel til straffegjennomføring med elektronisk kontroll dersom den resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder. I dette ligger det et krav om at domfelte må kvalifisere for prøveløslatelse før endt tid.

I tillegg er det et krav om at domfelte må ha gjennomført minimum 60 dager i fengsel for å kunne prøveløslates. Med reglene om at det må gjenstå minimum 14 dager på tidspunkt for prøveløslatelse, innebærer dette at innsatte med dom under 74 dager aldri kan overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Departementet ser imidlertid at overføring fra fengsel til straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil være særlig egnet nettopp for innsatte som ikke kvalifiserer til prøveløslatelse. På denne måten kan innsatte få en gradvis overgang fra fengsel til frihet uten å løslates direkte fra fengsel, og kriminalomsorgen vil fortsatt ha muligheten til å kontrollere domfelte i betydelig større grad enn ved prøveløslatelse.

Departementet foreslår etter dette å erstatte uttrykket ”prøveløslatelse” med ”løslatelse” slik at bestemmelsen omfatter flere personer som er egnet for denne formen for straffegjennomføring.

5 Målgruppe for narkotikaprogram med domstolskontroll – straffeloven § 53 nr. 6

5.1 Gjeldende rett

Etter straffeloven § 53 nr. 3 bokstav e kan retten sette som vilkår for utsettelsen av straffen at domfelte gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Ordningen er foreløpig en prøveordning og er begrenset til rusmiddelmisbrukere bosatt i Oslo og Bergen som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet, jf. § 53 nr. 6. Kongen har gitt nærmere bestemmelser om programmet i forskrift 16. desember 2005 nr. 1518.

§ 53 nr. 3 bokstav e lyder:

at den domfelte, dersom han samtykker, gjennomfører narkotikaprogram med domstolskontroll, jf. nr. 6, eller program mot ruspåvirket kjøring for personer som er dømt for overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 første ledd, og som har problem med alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel. Straffeprosessloven § 461 gjelder tilsvarende

Om målgruppen for ND uttaler departementet følgende i Ot.prp. nr. 81 (2004–2005) ”Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll)” side 20–21:

”I utredningen om utprøving av Drug Court i Norge, var det gitt generelle føringer for målgruppen. Utgangspunktet var narkotikarelatert kriminalitet knyttet til tunge rusmiddelmisbrukere. I tillegg skulle grenseoppgangen i forhold til type kriminalitet, spesielt rundt voldskriminalitet, vurderes.

I utprøvingen av den nye straffereaksjonen legger departementet til grunn at deltakelse skal være på bakgrunn av betinget dom med vilkår om å gjennomgå programmet. I utprøvingsfasen utelukkes prøveløslatte og personer som skal gjennomføre straff etter straffegjennomføringsloven § 16. Departementet forutsetter at straffens formål heller ikke må tale mot narkotikaprogrammet som reaksjon fordi den vil være en straff i frihet. Samme forutsetningen gjelder for samfunnsstraffen etter straffeloven § 28 a. Det er nødvendig med restriktiv praksis for personer som har utøvd vold, spesielt vold i nære relasjoner. Departementet mener derimot at vinningskriminelle med misbruksproblem er en sentral målgruppe. Den nærmere avgrensningen av målgruppen vil også avhenge av domstolenes praktisering av ordningen.

Departementet legger opp til stor fleksibilitet for hvem som kan være i målgruppen. Dette gjelder både med hensyn til type rusmiddelmisbruk, psykiske lidelser, alder og type lovbrudd, med forbehold som nevnt ovenfor. Teamet må vurdere egnethet ut fra en faglig vurdering om hvem som kan gjøre seg nytte av programmet. Siktedes motivasjon og ønske om å delta vil være avgjørende momenter.

Et spørsmål er om andre enn narkotikamisbrukere skal gis adgang til å delta i programmet. Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO) mener at målgruppen må utvides, og at også de tyngste alkoholikerne må med i dette prosjektet. Departementet ser positivt på innspillet, men understreker at narkotikamisbruket og ikke alkoholmisbruket må være hovedproblemet for lovovertrederen. Personer som i hovedsak misbruker alkohol, vil således falle utenfor målgruppen da ND er et narkotikaprogram.

Enkelte høringsinstanser peker på at kvinner i mindre grad begår kriminalitet som følge av sitt rusmiddelmisbruk, og at de derfor kan ha en lenger ruskarriere før det foreligger dom på en rusrelatert kriminell handling. Når det skal vurderes egnethet for deltakelse, vektlegger departementet at også kvinner skal ha mulighet til å delta i narkotikaprogram. Selv om det tas utgangspunkt i at de tunge rusmiddelmisbrukerne er gjengangere i fengsel, mener departementet at gjentatte opphold i fengsel ikke skal være et kriterium for å være i målgruppen.

Flere høringsinstanser er opptatt av en medikamentfri målsetting ved behandlingen. Departementet forutsetter individuell tilpasning av programmet, og målsettinger for den enkelte må settes i samarbeid mellom siktede/domfelte og teamet. En vurdering av antall deltakere med og uten LAR kan derfor ikke gjøres før prosjektet er i gang.

Høringsinstansene er opptatt av at kriminalitet ikke skal 'lønne seg', ved at domfelte prioriteres i behandlingsskø framfor andre. Departementet vil imidlertid peke på at tunge rusmiddelmisbrukere allerede er en prioritert gruppe i samsvar med regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer.

Det er imidlertid ikke meningen at narkotikaprogrammet skal gå ut over for eksempel helsevesenets og/eller sosialtjenestens evne til å prioritere andre, som også er i målgruppen de yngste og de tyngste. Når det gjelder prioritering av aktuelle rusmiddelmisbrukere for behandling, forutsetter departementet at pasientrettighetsloven og prioriteringsforskriftens regler gjelder tilsvarende. Det samme gjelder reglene for LAR-behandling."

I en høyesterettsdom fra 2008 RT-2008 s. 1928 ble tiltalte dømt for overtredelse av straffeloven § 162 annet ledd (kjøp av 3 kg hasjisj, kjøp av 3 kilo amfetamin, oppbevaring av 3,6 kg hasjisj og 1,4 kg amfetamin og salg av 1,3 kilo amfetamin) til fire år fengsel, hvorav ett år og seks måneder ble gjort betinget på vilkår av deltagelse i narkotikaprogram med domstolskontroll og med en prøvetid på 4 år.

Høyesterett uttaler følgende om målgruppen for ND:

"I forskriften § 3 er 'narkotikarelatert kriminalitet' definert som 'overtredelser av straffeloven § 162 og legemiddeloven § 31 annet ledd, lovbrudd begått under påvirkning av illegale rusmidler og lovbrudd begått for å finansiere eget rusmiddelmisbruk'.

Definisjonen rekker meget vidt. Det trekkes ingen grenser med hensyn til forbrytelsens art eller alvor. Vide rammer er etter mitt syn også naturlig ut fra formålet om å avverge ny kriminalitet og legge til rette for rehabilitering, og at det er tale om en prøveordning. Det er også flere steder i forarbeidene fremhevet at det skal være stor fleksibilitet når det gjelder målgruppen, både med hensyn til arten av rusmiddelmisbruk, psykiske lidelser, alder og type lovbrudd, se blant annet Ot.prp.nr.81 (2004-2005) side 20.

I proposisjonen er det tatt den reservasjon at straffens formål ikke må tale mot narkotikaprogrammet som reaksjon, fordi det er en straff i frihet. Departementet trekker på side 20 linjen til straffeloven § 28 a første ledd bokstav b, som begrenser bruken av samfunnsstraff til tilfeller der hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. Det er i de spesielle motivene på side 38 i proposisjonen pekt på at det « av hensyn til den alminnelige rettsfølelse og straffens formål ellers » vil gå en grense for hvor alvorlige lovbrudd som kan være aktuelle.

Noe uttrykkelig forbehold med hensyn til straffens formål er ikke tatt i straffelovens bestemmelse om dette særvilkåret, eller i forskriften. Men jeg er enig i at hensynet til straffens formål - i første rekke hensynet til allmennprevensjonen - her som ellers veier tungt ved valget mellom en betinget og en ubetinget reaksjon. Ved for eksempel grovere volds- og sedelighetsforbrytelser er det grunn til en restriktiv linje, slik også departementet er inne på nevnte steder i proposisjonen.

Parallellen til samfunnsstraff kan likevel ikke trekkes langt. Hensynene bak de to regelsettene er ulike, og selve ordningen med narkotikaprogram representerer innenfor sitt område en særskilt og politisk sterkt ønsket vektlegging av domfeltes rehabilitering i vid forstand - både av hensyn til den domfelte selv og samfunnet. Reaksjonens innhold er, som jeg fremhevet innledningsvis, tilpasset nettopp dette. Det er også trukket vesentlig videre rammer om bruken av narkotikaprogram med domstolskontroll for så vidt gjelder forbrytelsenes alvorlighetsgrad. Til dette kommer at samfunnsstraff, som nevnt, bare i helt begrenset utstrekning kan kumuleres med ubetinget fengsel. Ved betinget dom på særvilkår om narkotikaprogram med domstolskontroll er det rom for en kombinasjon med en lengre ubetinget del. Man kan da på en helt annen måte fange opp hensynet til allmennprevensjonen gjennom en deldom.

For så vidt gjelder bruken av dette særvilkåret ved overtredelser av straffeloven § 162, peker jeg på at definisjonen i forskriften § 3 gjelder hele bestemmelsen, ikke bare første ledd. Arbeidsgruppen som la frem forslaget til de nye reglene om narkotikaprogram med domstolskontroll, la til grunn at det ved fellelse etter § 162 tredje ledd aldri bør avsies en dom med narkotikaprogram som eneste reaksjon - altså en fullt ut betinget dom, noe departementet sluttet seg til, jf. Ot.prp.nr.81 (2004-2005) side 38. Dette er også jeg enig i.”

Bergen tingrett har avsagt en dom på 4 års fengsel, der 3 år ble gjort betinget på vilkår om ND. Prøvetiden ble satt til 5 år. Av erfaring på den andre enden av den strafferettslige skalaen har det vært avsagt ND dommer med en betinget fengselsstraff på 60 til 90 dager. I de fleste tilfeller er det tale om deldommer.”

5.2 Departementets foreløpige vurderinger

Da det gjennom både forarbeidene og forskriften er få begrensninger i målgruppen, har ND-sentrene mottatt dommer for domfelte med forskjellig kriminalitet og med forskjellig behov. I praksis har det vist seg at de fleste domfelte har store og langvarige rus- og livsmestringsproblemer. Dette betyr normalt mangeårig misbruk av amfetamin og/eller heroin, svært mangelfull skolegang, ingen eller liten arbeidserfaring, mange fengselsopphold, somatiske og psykiske problemer, problematisk forhold til familie og liten omgang med personer som ikke er rusmisbrukere. Etter hvert som ND er befestet som ordning har flere og flere kvinner blitt domfelt til ND. Aldersgruppen er fra tidlig i 20-årene til over 50 år. Flere og flere unge har også blitt idømt ND.

Personer som i hovedsak har begått kriminalitet knyttet til større mengder salg av narkotika mener departementet at bør falle utenfor målgruppen. Med sterk tilknytning til det kriminelle miljøet og mye illegal gjeld, har det vist seg svært vanskelig å gjøre seg nytte av deltagelse i programmet. Å håndtere personer med en alvorlig psykisk lidelse i tillegg til store rusproblemer, har også vist seg svært vanskelig og til tider blitt opplevd som uforsvarlig. ND vil i disse tilfeller ofte ikke ha rammer nok til å ivareta domfelte på en forsvarlig måte. Det samme gjelder personer som er siktet for alvorlig voldskriminalitet herunder sedelighetsforbrytelser.

Trenden har vært at domstolen idømmer ND i stadig mer alvorlige narkotikasaker, noe som fører med seg tilleggsproblematikk som vanskeliggjør rehabiliteringsarbeidet i stor grad. Under utarbeidelse av personundersøkelsen skal ikke ND-teamene ta stilling til alvorligheten av narkotikalovbruddet og hva som er riktig straffutmåling, der er retten suveren. ND-teamene skal vurdere om siktede har et kvalifisert rusproblem og om vedkommende kan nyttiggjøre seg narkotikaprogrammet. ND-teamene har i økende grad måttet uttale seg om kriminalitet og alvorlighet av kriminaliteten i sin egnethetsvurdering.

Departementet ser ikke grunn til å avgrense målgruppen til å omfatte unge deltagere. Slik målgruppen er definert, er alder ingen hindring for deltagelse i ND, men motivasjon og egeninnsikt er det som veier tungt i egnethetsvurderingen.

Departementet er av den oppfatning at kriminaliteten må fremstå som et resultat av rusmiddelmisbruket. Personer som antas å ha en kriminell livsførsel uavhengig av rusmiddelmisbruket er ikke i målgruppen for programmet. Dette følger av at programmet skal bygges opp rundt tiltak og kompetanse på narkotikamisbruk.

Etter dette foreslår departementet følgende endringer i straffeloven § 53 nr. 6 (endring i kursiv):

Kongen kan som en prøveordning bestemme at det skal etableres narkotikaprogram med domstolskontroll for *rusmiddelavhengige* som er dømt for *kriminalitet knyttet til deres rusmiddelavhengighet*.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Kriminalomsorgen skal også etter gjeldende rett tilrettelegge for barn med foreldre som gjennomfører straff, men en innføring av en ordning med barneansvarlige vil gi merutgifter. Forslaget vil også medføre utgifter til nødvendig opplæringsprogram for de barneansvarlige.

Departementet drøfter i høringsnotatet også en rekke andre mulige tiltak for å bedre barnas situasjon når foreldre eller andre omsorgspersoner skal gjennomføre straff. Det er bl.a. vurdering av behov for et styrket samarbeid med frivillige organisasjoner, behov for opplæringsprogram mv. og mulig etablering av egne enheter med et tilrettelagt tilbud rettet mot målgruppen. Sistnevnte vil også medføre behov for bygningsmessige oppgraderinger. Dette er tiltak som departementet vurderer å arbeide videre med, og som departementet eventuelt komme tilbake til i de årlige budsjettforslag til Stortinget.

Ordningen vil etter departementets mening i liten grad ha administrative konsekvenser for kriminalomsorgens driftsenheter.

Endringen i reglene for elektronisk kontroll vil medføre at flere domfelte kan innvilges denne type straffegjennomføring. Erfaring viser at forsøksenhetene for elektronisk kontroll i en viss grad har ledig gjennomføringskapasitet. Departementet mener at denne lovendringen vil bidra til at ledig kapasitet kan utnyttes og at det derfor ikke er nødvendig med økte ressurser.

Endringen i lovbestemmelsen om ND kan medføre en viss økning i antall dommer for ND senterne i Oslo og Bergen. Departementet mener samtidig at økningen vil være så vidt liten at det ikke medfører behov for økte ressurser.

7 Oversikt over mulige lovendringer

7.1 Straffeloven 1902

§ 53 nr. 6 annet punktum kan lyde:

Kongen kan som en prøveordning bestemme at det skal etableres narkotikaprogram med domstolskontroll for *rusmiddelavhengige* som er dømt for *kriminalitet knyttet til deres rusmiddelavhengighet*.

7.2 Straffegjennomføringsloven

§ 3 annet ledd oppheves.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir nye annet og tredje ledd.

Ny § 3a kan lyde:

§ 3a. Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte

Kriminalomsorgen skal

- a) søke å avklare om domfelte/innsatte har barn
- b) ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte
- c) utpeke barneansvarlige ved alle lokale enheter (fengsel, friomsorgskontor mv.)
- d) sørge for at barns rett til samvær med sine foreldre særlig vektlegges under varetekt og straffegjennomføring
- e) vektlegge hensynet til barn 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 er ivaretatt under varetekt og straffegjennomføring.

§ 16 annet ledd første punktum kan lyde:

Dersom den idømte *ubetingede fengselsstraffen* eller resterende tid frem til forventet *løslatelse* er inntil 4 måneder, og det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan straffen gjennomføres utenfor fengsel når det settes vilkår om at domfelte skal være undergitt elektronisk kontroll.