

18 APR 2013



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
13/260- 3- GWA

Deres ref.:
12/7414-KRS

Dato:
16.04.2013

Høringsvar avhør av særlig sårbare personer i straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverket om dommeravhør og observasjon av barn og psykisk utviklingshemmede

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til Justisdepartementets høringsbrev fra 16. januar 2013, og har følgende merknader til rapporten. LDO har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. LDO har et tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs konvensjon mot alle former for diskriminering av kvinner (FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjonen), og er tildelt tilsynsansvar for FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) som Norge vil ratifisere 1. juli 2013.

Ombudet er positive til at arbeidsgruppen har fått i mandat å gjennomgå regelverket om dommeravhør og observasjon i straffesaker for særlig sårbare personer. Vi forstår dette som en erkjennelse hos myndighetene om at rettsikkerheten for barn og utviklingshemmede, slik situasjonen er i dag, ikke er likeverdig med resten av befolkningen.

Ved gjennomgang av rapporten fremstår den som å ha et tematisk hovedfokus på barn, for eksempel i forhold til hvordan rettsapparatet møter vold og

overgrep innenfor familien, forhold til barnevernet og kompetansekrav ved avhør av barn.

LDO mener at det er en svakhet i rapporten at utviklingshemmede vies mindre plass, og at særskilte problemstillinger som berører utviklingshemmede på denne måten kommer noe i skyggen. Vi vil i dette høringssvaret derfor i hovedsak avgrense oss til merknader som omhandler rettsikkerhet for utviklingshemmede.

Utviklingshemmede- en særlig utsatt gruppe

Det er lite kunnskap om omfanget av vold og overgrep mot utviklingshemmede i Norge. Internasjonale studier anslår at utviklingshemmede er så mye som tre til fire ganger mer utsatt for vold og overgrep enn befolkningen for øvrig.¹Utviklingshemmede er på generelt grunnlag også mer utsatt for kriminalitet enn resten av befolkningen, og denne gruppen hører med andre ord til de aller mest utsatte og sårbare gruppene i samfunnet.²

Politikk, lovgivning, planer og tiltak for å bekjempe vold og overgrep har i liten grad tatt opp i seg en flerdimensjonal forståelse og tilnærming. Dette gjelder spesielt i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette forholdet, i kombinasjon med et samfunn som i liten grad anerkjenner utviklingshemmedes utsatthet for vold og overgrep, gjør at behov for konkrete og effektive tiltak innenfor rettsapparatet fremstår som klart nødvendige.

FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne

Arbeidsgruppen gjennomgår hvilke internasjonale forpliktelser myndighetene har når det gjelder avhør av særlig sårbare personer. FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) nevnes som eksempel, men uten at man går inn på de rettslige konsekvensene som følger av konvensjonens bestemmelser innenfor justissektoren.

Konvensjonens formål er å sikre at menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ivaretas på lik linje med andre i samfunnet og skal samtidig fremme respekten for deres verdighet. Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha likeverdig rett til anerkjente menneskerettigheter og

¹http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Hoeringsnotat_2231.pdf

grunnleggende friheter. Samtidig oppstiller CRPD standarder på en rekke sentrale samfunnsområder for å gjøre samfunnet tilgjengelig for alle. Artikkel 13 i konvensjonen omhandler i særlig grad forhold knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne sine rettigheter i møtet med rettssystemet:

«Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre, blant annet ved tilrettelegging av prosedyrer og tilrettelegging i forhold til alder, slik at de lettere kan fungere effektivt som direkte og indirekte deltakere, herunder som vitner, i alle ledd i saksgangen, også under etterforskning og på andre forberedende stadier.

For å bidra til å sikre effektiv tilgang til rettssystemet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal partene fremme passende opplæring for dem som arbeider innenfor rettspleien, herunder politi og fengselsansatte.»

Ved ratifiseringen av CRPD vil Norge forplikte seg til at lover, regelverk og praksis skal være i samsvar med statens forpliktelser etter konvensjonens bestemmelser. Gruppens gjennomgang av nåværende regelverk og praksis viser med tydelighet behov for endringer. Et eksempel er det forhold at Straffeprosessloven krever at avhør ved anmeldelse av straffbare forhold skal gjennomføres innen to uker etter anmeldelse. Tall fra Statens Barnehus viser at det i gjennomsnitt tok 66 dager fra anmeldelse til første avhør ble holdt. Undersøkelser viser at det først og fremst er politiets tidsbruk som er problemet.

Er de foreslåtte tiltakene tilstrekkelige for å sikre lik grad av rettslig trygghet?

LDO støtter forslagene til endringer i straffeprosessloven, vergemålsloven og påtaleinstruksen. Ombudet er også positive til forslaget om en ny forskrift om avhør av særlig sårbare personer. Arbeidsgruppens konklusjoner og forslag til regelendringer fremstår som grundig drøftet og velbegrunnede. Samtidig mener vi det er et spørsmål om hvorvidt de foreslåtte tiltakene er treffsikre nok, eller om det er andre forhold vedrørende straffesaker som involverer sårbare personer som det er vel så viktig å iverksette tiltak i forhold til.

I arbeidsgruppens mandat står det at den, i tillegg til å gjennomgå dommeravhørs- og observasjonsordningen, kan fremme konkrete forslag til andre tiltak enn regelverksendringer der arbeidsgruppen ser behov for det. LDO ser ikke at gruppen har benyttet denne muligheten i særlig grad. Vi har en generell bekymring knyttet til hvorvidt endringene som foreslås er tilstrekkelige,

og om andre og flere tiltak er nødvendige for å sikre lik grad av rettslig trygghet for utviklingshemmede som for resten av befolkningen. Årsaken til dette er blant annet undersøkelsen arbeidsgruppen selv har foretatt av barnehusene og i politidistriktene, og de to evalueringene av barnehusene som er foretatt.

Bruk av særlig skikket person til avhør

LDO er positive til utvalget forslag om at avhør av barn og utviklingshemmede skal gjennomføres av særlig utdannede avhørere, og at disse skal re-godkjennes hvert femte år.

Arbeidsgruppens egen undersøkelse om avhør av utviklingshemmede hos barnehusene og i politidistriktene som er vedlagt rapporten, dokumenterer bekymringsfulle forhold:

- Det trengs mer kompetanse i alle ledd
- Flere oppgir kommunikasjon med utviklingshemmede som en stor utfordring
- I flere saker er ikke utviklingshemming eller graden av denne kartlagt
- Avhøret av den utviklingshemmede og forhold rundt (den) blir ikke tilstrekkelig kartlagt
- Noen oppgir en vegring mot å ta tak i saker som omhandler utviklingshemmede

Et annet forhold er at i den grad avhørere har gjennomgått en særskilt utdanning, er denne rettet mot avhør av barn. Arbeidsgruppen skriver selv: «Der det tas dommeravhør ser det ut til at de som har opplæring i avhør av barn i hovedsak blir brukt til avhør av voksne psykisk utviklingshemmede som har vært utsatt for overgrep. Det er rimelig å anta at manglende kompetanse medfører at avhørene frembringer mindre faktum enn det som er mulig, noe som igjen kan redusere muligheten for oppklaring.(s. 21)»

Etter det ombudet forstår foreligger det ikke i dag et utdanningstilbud som er spesielt rettet mot avhør av utviklingshemmede. Arbeidsgruppen skriver at den er kjent med Politihøyskolen vurderer å tilby et påbygningskurs for blant annet avhør av psykisk utviklingshemmede (s.67).

Stortingsmelding nr. 15 2012-13 «Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner» som kom i mars, beskriver den samme situasjonen:

«Politihøgskolen (PHS) tilbyr en strukturert og omfattende opplæring av dommeravhørere. Denne videreutdanningen i avhør av barn og ungdom bygger på forskningsbasert kunnskap og anerkjente metoder for avhør av barn. Dette er en grunnutdanning i avhør av barn og ungdom. Senere vil PHS tilby en påbygning i avhør av førskolebarn og personer med utviklingshemming eller tilsvarende funksjonssvikt.»

LDO mener på bakgrunn av dette at det ser ut til at det vil kunne gå lang tid før nødvendig kunnskap om avhør av utviklingshemmede er på plass i de relevante utdanningene. Forholdet er bekymringsfullt sett i forhold til de forpliktelsene myndighetene nå tar på seg ved ratifiseringen av FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi viser i den forbindelse særskilt til artikkel 13 del 2 som gjelder opplæring for den som arbeider innenfor rettspleien, herunder politi og fengselsansatte.

Vi vil også vise til Prop. 106 S (2011–2012), hvor regjeringen fremmet forslag til Stortinget om samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen. I redegjørelsen for gjennomføringen av konvensjonens enkeltbestemmelser i forhold til norsk rett, omtaler regjeringen artikkel 13. og legger til grunn denne forståelsen av aktivitetsplikt for aktører innenfor rettssystemet:

«Offentlige myndigheter har en plikt til å jobbe aktivt for å fremme likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3 første ledd. Domstolene, politiet og lensmannsetaten har således en plikt til å iverksette tiltak som gir personer med nedsatt funksjonsevne en likeverdig tilgang til rettssystemet».

Alternativ og supplerende kommunikasjon

Vi vil i denne sammenhengen også understreke behovet for økt kompetanse i rettsapparatet om bruk av hjelpemidler som ASK (alternativ og supplerende kommunikasjon). Det ser på samme måte som når det gjelder utviklingshemmede ut til å være uløste problemstillinger på flere områder som i dag i liten grad er avklart. Det handler om kompetanse hos tolker og avhørere, vurderinger av vitners troverdighet, avhørenes bevisverdi og hensyn til tiltaltes rettssikkerhet i møte med kommunikasjonsutfordringer i avhør.

Arbeidsgruppen omtaler et samarbeid mellom Politihøgskolen, Habiliteringstjenesten i Finnmark og barnehusene om videreutvikling av ASK til bruk i avhør. Det konkretiseres ikke nærmere i rapporten når dette arbeidet skal

sluttføres, og det omtales heller ikke hvilke praktiske konsekvenser i form av opplæring av de relevante aktørene innenfor rettsapparatet dette vil få.

Vi vil i den forbindelse vise til en klagesak behandlet av ombudet i 2012, hvor det ble konstaterte brudd på diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4. Saken ble anket til Likestillings- og diskrimineringsnemda som kom til samme konklusjon som ombudet². Saken omtales slik på Nemdas hjemmeside:

«C og D anmeldte deres datters støttepedagog i barnehagen for gjentatte seksuelle overgrep mot datteren. B var på dette tidspunktet fem og et halvt år gammel. B har cerebral parese. Hun er hørende, men har ikke talespråk. B kommuniserer ved hjelp av tegnspråk og mimikk. På grunn av noen motoriske utfordringer kan tegnene hennes i blant se noe annerledes ut enn hva normen for tegnspråk tilsier. Det ble oppnevnt to døvetolker med tanke på dommeravhør av B. For at tolkene skulle bli kjent med B ble det avholdt et formøte på Statens Barnehus (Barnehuset) mellom politiet, døvetolkene, B og mor. Etter formøtet uttalte de to døvetolkene at kommunikasjonen med B var vanskelig. Begge tolkene trakk seg som følge av dette. Dommeravhøret som var berammet, ble avlyst etter dette. Saken ble deretter henlagt. Henleggelsen ble påklaget, og statsadvokaten opprettholdt henleggelsen ved påtegning av 1. november 2010.»

(...)

«Siden forskjellsbehandlingen i alle tilfeller må sies å være uforholdsmessig inngripende overfor B, er det etter nemndas vurdering ikke grunn til å gå nærmere inn på om forskjellsbehandlingen var nødvendig for å oppnå et saklig formål. Nemnda legger vekt på at saken dreier seg om en anmeldelse av alvorlige straffbare forhold. Dommeravhøret ble avlyst på grunn av Bs vanskeligheter med å kommunisere, og det ble ikke forsøkt gjennomført med bedre kvalifiserte tolker. Dette var en stor belastning for B og hennes familie. Et dommeravhør på et barnehus innebærer også nødvendig råd, oppfølging og behandling i etterkant. Det er viktig å sikre barn, også de med nedsatt funksjonsevne, rettsvern mot seksuelle overgrep. De vanskene det ville ha medført å gjennomføre et dommeravhør, var heller ikke uforholdsmessig store for politiet da avhør av små barn er utfordrende uavhengig av nedsatt funksjonsevne. Nemnda har følgelig kommet frem til at X politidistrikt

²<http://www.diskrimineringsnemnda.no/sites/d/diskrimineringsnemnda.no/files/466818651.pdf>

handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4. Uttalelsen er enstemmig.»

Prioriteringer i politiet

I rapporten forslås det å overføre ansvaret for avhør fra dommere til politiet, og å innføre kortere frist for gjennomføring av avhør i de mest alvorlige sakene. Arbeidsgruppen skriver: «En ny avhørsmodell kan ikke løse politiets utfordringer knyttet til ressurser eller prioriteringer, men arbeidsgruppen har vært opptatt av å finne en ordning som kan bidra til å få ned tidsbruken fra første melding til første avhør (s. 32)»

Vi støtter arbeidsgruppens vurderinger, men er bekymret for om klare tidsfrister vil være tilstrekkelig til å løse utfordringer som handler om holdninger og kultur i politietaten.

Et av funnene i gruppens undersøkelse er at enkelte oppgir en vegring mot å ta tak i saker som omhandler utviklingshemmede. En reportasje i Dagbladet i 2010 underbygger dette funnet. I intervjuet med to politietterforskere beskriver de en virkelighet preget av at politiet unngår saker når utviklingshemmede er ofre eller vitner, blant annet fordi disse sakene oppfattes som vanskelig å løse:

«Mange politifolk skyr disse sakene. De er ekle, ubehagelige og belastende. De lukter mye arbeid. Det er lange, krevende avhør og nitid etterforskning. Utsiktene for oppklaring er ofte ikke spesielt gode. Disse sakene har svært lav status.»³

Kompetanse og ressurser på barnehusene

Arbeidsgruppen foreslår at barnehusene skal få en styrket rolle i straffesaker som gjelder utviklingshemmede. LDO støtter som tidligere nevnt alle de tiltak som forslås i rapporten, men vi er bekymret for hvordan tiltaket i praksis skal gjennomføres. Både arbeidsgruppens rapport og evalueringene som er foretatt av barnehusene, viser at tilbudet slik det er i dag i liten grad når voksne utviklingshemmede:

³<http://www.dagbladet.no/2010/06/24/nyheter/utviklingshemmede/rettssikkerhet/overgrep/politiet/12277549/>

«Når det gjelder voksne psykisk utviklingshemmede er erfaringsgrunnlaget for tynt til at vi kan si noe systematisk om hvordan barnehusmodellen fungerer for dem – hvilket var vår ambisjon i utgangspunktet. Det gjennomføres svært få avhør med denne gruppen både i og utenfor barnehus. Barnehuslederne oppgir også at denne gruppen sjelden mottar behandling eller andre former for oppfølging fra barnehusenes side.»⁴

Arbeidsgruppen retter også selv fokus på fraværet av saker vedrørende utviklingshemmede på barnehusene og skriver: «Det må lages et regelverk som så langt som mulig sikrer at de psykisk utviklingshemmede som har tilstrekkelig behov for det, får dette tilbudet (s. 62)»

LDO kan ikke se at dette følges opp med konkrete tiltak videre i rapporten, men at arbeidsgruppen i stedet legger til grunn at det må skje en økning av anmeldelser for at barnehusene og politiet skal utvikle sin kompetanse på området.

Ombudet mener det er klart at dette ikke er tilstrekkelig for å så hurtig som mulig å få til nødvendige endringer. Funnene til NOVA og arbeidsgruppens beskrivelser må derimot møtes med langt mer effektive tiltak fra myndighetenes side. Data fra Domstoladministrasjonen viser for eksempel at det fra 2008 til 2009 skjedde en økning på 50 prosent i anmeldelser av seksuelle overgrep, vold eller vold i nære relasjoner mot barn. Årsaken til dette knyttes til forhold som økt fokus innad politiet, og at et fokus på dette ved opprettelsene av barnehusene senker terskelen for å anmelde.⁵

Det er nedsatt en arbeidsgruppe som har som en del av sitt mandat å utvikle retningslinjer og vurdere tilsynsbehovet for barnehusene. LDO mener arbeidsgruppen bør vurdere om en eller flere av barnehusene skal utformes som særskilte kompetanseenheter rettet mot utviklingshemmede.

Særlige tilpasninger for utviklingshemmede som er mistenkte eller siktede i straffesaker

I rapporten kommenteres det kort vedrørende rettsikkerhetssituasjon når utviklingshemmede er mistenkt eller tiltalt for å ha begått straffbare handlinger.

⁴ http://www.nova.no/asset/5915/1/5915_1.pdf

⁵ <http://www.politiforum.no/id/3463>

Arbeidsgruppen slår fast at straffeforfulgte psykisk utviklingshemmede byr på mange av de samme utfordringene som når utviklingshemmede er vitner eller offer i saker. (s. 48 og 63). Arbeidsgruppen konkluderer imidlertid med at de ikke finner grunn til å regulere spørsmålet nærmere, og viser til at straffeprosessloven § 100 annet ledd innebærer at tiltalte kan få oppnevnt forsvarer når særlige grunner taler for det.

Det er klart at utviklingshemmede som har begått lovbrudd vil ha de samme behov for tilrettelegging i rettsapparatet og under soningsopphold som utviklingshemmede ofre. Rapporter viser imidlertid at utviklingshemmede som er mistenkte eller tiltalte, ofte behandles likt med andre uten nedsatt funksjonsevne i rettsvesenet. ⁶ En av årsakene til manglende tilrettelegging og tilpasset behandling, er at rettsapparatet ikke er kjent med at vedkommende har en utviklingshemming. Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet anslår at ca. 75 000 personer har lettere utviklingshemming uten at de har blitt identifisert med dette. ⁷

LDO mener derfor at en henvisning til at en kan få oppnevnt forsvarer, ikke vil være tilstrekkelig for å sikre utviklingshemmedes tiltaltes rettssikkerhet, gitt de identifiseringsproblemene som foreligger. I lys av den forstående ratifiseringen av CRPD vil vi derfor fremheve behovet for å sette et fornyet fokus på utviklingshemmede i alle deler av rettssystemet, og ikke utelukkende i avhørssituasjoner når utviklingshemmede har status som vitne eller offer. Dette er nødvendig for å sikre at Norge oppfyller konvensjonens bestemmelser.

Flerdimensjonalitet blant målgruppene barn og utviklingshemmede

Utviklingshemmede med ikke- norsk etnisk bakgrunn er mennesker som i stor grad er usynlige i samfunnet og i politikken rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Det finnes ikke sikker kunnskap med hensyn til hvor mange denne gruppen utgjør. Det er derfor grunn til å trå at det eksisterer store mørketall. ⁸

⁶ Justis- og politidepartementet (2008). «Etterkontroll av reglene om strafferettslig utilregnelighet, strafferettslige særreaksjoner og forvaring.», Søndena, E., m.fl (2008). «The prevalence and nature of intellectual disability in Norwegian prisons.» *Journal of Intellectual Disability Research*, 52, 1129–1157.

⁷ http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Hoeringsnotat_2231.pdf

⁸ Ibid

Et område hvor det er dokumentert særlig utsatthet for vold og overgrep mot utviklingshemmede med innvandrerbakgrunn, er i forhold til risiko for tvangsekteskap.⁹ Handlingsplanen mot tvangsekteskap, som kom i februar 2013, retter fokus mot dette temaet. For å fremme rettsikkerhet for alle utviklingshemmede er det derfor viktig at tiltak innenfor justissektoren også ivaretar dette doble perspektivet, for eksempel i forhold til å sikre oppfylging av behovet for tolk under avhør.

Ombudet vil også understreke betydningen av å ha et fokus på mangfoldet blant sårbare barn. Tall fra Statens barnehus i Oslo viser at i 2011 handlet 53 prosent av sakene om barn med etnisk minoritetsbakgrunn.¹⁰ I sin rapport om barnehusene, viser NOVA også til at noen av barna vil kunne ha særskilte tilretteleggingsbehov blant annet på grunn av ulike diagnoser. Kombinasjonen av alder og nedsatt funksjonsevne gjør disse barna ekstra utsatt i forhold likeverdig tilgang til rettsapparatet.

Vennlig hilsen



Mona Larsen-Asp
Avdelingsleder



Gro Wærstad
Rådgiver

⁹http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Tvangsekteskap/Ikke_bare_tvangsekteskap_web.pdf

¹⁰<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10056022>