



BARNEOMBUDET

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	10/02095-2	Frøydís Heyerdahl	008;O;KRI	28.2.2011

Høring - Etterkontroll med utvidelse av fremstillingsfristen for fengsling.

Det vises til høringsnotat vedrørende straffeprosesslovens regler om fremstillingsfrist for varetektsfengsling.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet vil vurdere behovet for særregler ved fremstilling av barn mellom 15 og 18 år som ledd i oppfølgingen av NOU 2008: 15 Barn og straff. Departementet vil da drøfte om fremstillingsfristen bør skjerpes og om man skal ha egne frister for overføring fra arrestcelle til varetektscelle i disse tilfellene.

Barneombudet benytter likevel anledningen til å understreke vår sterke bekymring for barn i politiarresten. Det vises til Barneombudets brev til Justisdepartementet av 2. juli 2010 som følger vedlagt, samt vårt høringssvar til NOU 2008: Barn og straff.

Som det fremgår av Barneombudets brev til Justisdepartementet viser Ombudets undersøkelse at barn i en del tilfeller sitter flere døgn i politiarresten. Et titalls mindreårige har sittet lenger enn den generelle føringen på 48 timer for når den pågrepne skal overføres fra arresten til varetekt. I de enkelttilfellene med lengst oppholdstid i politiarresten har mindreårige sittet på glattcelle i over 80 og 90 timer. Barneombudet finner dette helt uakseptabelt og i strid med barnekonvensjonen artikkel 37.

Fristen på 48 timer i forskrift om bruk av politiarrest og tredagersfristen i straffeprosessloven § 183 er, som høringsnotatet påpeker, to ulike frister med hver sine begrunnelser. Departementet påpeker at det likevel kan være uheldig samspill mellom disse fristene. Barneombudet mener barn aldri bør sitte opp til 48 timer i politiarresten, og åpenbart ikke lenger. Men i og med at det faktisk forekommer, bør man ha en kortere frist for fremstilling enn dagens regler slik at domstolen kan få prøvet om det er grunnlag for varetektsfengsling.

Dette vil bl.a. sikre bedre overvåkning av bruk av politiarrest for barn. For øvrig vises til ovennevnte dokumenter.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermann
Barneombud

Frøydis Heyerdahl
seniorrådgiver

Vedlegg:
Barneombudets brev til Justisdepartementet av 2. juli 2010



BARNEOMBUDET

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	10/00652-20	Elin Saga Kjørholt	661;O;KRI	2.7.2010

Bekymring for situasjonen med bruk av politiarrest overfor mindreårige

1. Bakgrunn

Barneombudet ga i sitt høringssvar til NOU 2008: 15 Barn og straff av 2. februar 2009 uttrykk for en rekke bekymringer i forhold til pågrepelse og bruk av politiarrest overfor mindreårige i Norge (se brevets pkt. 6.1 som følger vedlagt). Barneombudet har selv snakket med og besøkt ungdom som har sittet i politiarrest, og også mottatt henvendelser som gir grunnlag for denne bekymringen. Som Ombudet beskriver i sitt høringssvar er imidlertid tilgangen på informasjon om situasjonen begrenset. Det har ikke fremkommet ny informasjon om situasjonen fra justismyndighetene etter dette.

2. Barneombudets innhenting av informasjon fra politidistriktene

Med bakgrunn i et ønske om mer informasjon om saken sendte Barneombudet den 19. mars 2010 ut et brev til alle landets politidistrikter med 10 konkrete spørsmål som kunne kaste lys over situasjonen.

De 10 spørsmålene lød som følger:

1. Hvilken registrering gjør politiet når mindreårige settes i arrest?
2. Hvor mange mindreårige har sittet i arrest i løpet av 2009?
3. Hvor lenge har de mindreårige i gjennomsnitt sittet i arresten?
4. Hva er det lengste en mindreårig har sittet i politiarrest?
5. På hvilke grunnlag settes mindreårige i arrest?
6. Finnes det noen terskel for når det anses at det ikke finnes andre alternativer enn å sette mindreårige i arrest?
7. Finnes det særlige rutiner eller retningslinjer for situasjoner hvor en mindreårig settes i arrest?
8. I hvilken grad kontaktes foreldrene/verger rutinemessig?
9. I hvilken grad kontaktes barnevernet rutinemessig?
10. Hvilke særlig forordninger gjøres for å ivareta barnets beste?

Politidirektoratet har engasjert seg i forhold til politidistriktenes besvarelser, og kommet med en samlet tilbakemelding. Barneombudet har likevel valgt å lage sin egen oppsummering av besvarelsene. Denne kan fås ved å henvende seg til Ombudets kontor.

Svarene fra politidistriktene viser at alle politidistrikter bruker det samme registreringssystemet for sine politiarrester (PO – politioperativt system), men at det er store forskjeller i hvordan de ulike distriktene får hentet statistiske opplysninger ut av dette systemet. Langt de fleste politidistrikt har imidlertid rapportert tall som det er mulig å lese en del informasjon ut fra.

Besvarelsene viser til Barneombudets tilfredshet at politidistriktene har god kunnskap om de regler og særlige hensyn som gjelder for pågrepelse og fengsling av barn. Mange av de 27 politidistriktene viser at de strekker seg langt for å unngå å sette mindreårige i arresten. Likevel gir undersøkelsen grunn til bekymring. Barneombudets bekymringer dreier seg i hovedsak om fem forhold;

- antall innsettelse
- uakseptabelt lang sittetid i en del enkelttilfeller
- store forskjeller mellom de ulike politidistriktene og bakgrunnen for dette
- manglende sentrale føringer for forholdene for mindreårige når de oppholder seg i arrest
- manglende overvåking av situasjonen fra norske myndigheters side.

3. Pågrepelse, arrest og fengsling kun som "siste utvei"

Pågrepelse og varetektsfengsling er tvangsmidler som innebærer frihetsberøvelse, og vilkårene er i stor grad sammenfallende. Regelverket som regulerer mindreårige i politiarrest sier klart at arrest kun skal benyttes som siste utvei:

FNs barnekonvensjon art 37 bokstav b) (inkorporert i norsk rett med forrang jf. Menneskerettighetsloven § 3)

Pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som siste utvei.

Straffeprosessloven § 174

Personer under 18 år bør ikke pågripes hvis det ikke er særlig påkrevd.

Høyesterett har utdypet begrepet "særlig påkrevd" i Retstidende 1996 s. 983 hvor kjæremålsutvalget har uttalt at "det nettopp er de særlige påkjenninger varetaktsfengsel utsetter unge mennesker for, som er utgangspunkt for de vurderinger som må gjøres etter § 174 annet ledd."

Høyesterett har fastslått at bestemmelsen må forstås i samsvar med formuleringen i FNs barnekonvensjon:

Høyesteretts tolkning av rettsstilstanden

Høyesterett har dommen gjengitt i Retstidende 2004 s. 1655 etablert samsvar mellom artikkel 37 og norsk rett ved at formuleringen i straffeprosesslovens § 174 "særlig påkrevd" skal tolkes i samsvar med formuleringen i artikkel 37 om "siste utvei", noe som innebærer et krav om at det skal være vurdert om andre tiltak er mulig.

Påtaleinstruksens bestemmer også at pågrepelse og fengsling ikke skal skje med mindre det er særlig påkrevd. Bestemmelsen har imidlertid en spesifisering av at andre tiltak skal forsøkes for de under 16 år.

Påtaleinstruksen § 9-2. Pågrepelse og varetektsfengsling av unge personer

Personer under 18 år bør ikke pågripes eller begjæres varetektsfengslet hvis det ikke er særlig påkrevet. For personer under 16 år bør det i stedet for fengsling forsøkes andre tiltak, f.eks. midlertidig plassering i egnet institusjon under barnevernet, når det er adgang til det.

Blir det aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år, skal kommunens barneverntjeneste om mulig underrettes om dette.

Denne synes ikke å stå i samsvar med rettstilstanden slik den er etablert gjennom FNs barnekonvensjon art. 37, og Høyesteretts spesifisering av at denne gjelder også ved tolkning av straffeprosessloven § 174. Begrepet barn i konvensjonens artikkel 37 må forstås i samsvar med definisjonen i artikkel 1 om at barn er alle personer under 18 år. Kravet om at det skal være vurdert om andre tiltak er mulig slik Høyesterett har fastslått må derfor gjelde for alle mindreårige under 18 år, uavhengig av om det i Påtaleinstruksen står 16 år.

Det finnes også lokale arrestinstrukser som politidistriktene legger stor vekt på. Disse nedfeller de lokale rutinene for bruk av arresten. Arrestinstruksene synes å følge hovedlinjene i det gjeldende regelverket, men synes også å være noe uensartet i forhold til hvordan de legger føringer for den praksis som følges i hvert enkelt distrikt. Dette kan være noe av bakgrunnen for den ulike praksisen man ser mellom politidistriktene.

Regelverket bestemmer altså at mindreårige kun kan settes i arrest i helt særlige tilfeller. Andre alternativer skal vurderes. Reglene må forstås slik at denne vurderingen skal være kontinuerlig, og at myndighetene derfor kontinuerlig plikter å arbeide for å finne eller etablere et alternativt tiltak.

Dersom den mindreårige settes i politiarrest fordi man på det tidspunkt ikke finner noen alternativ løsning, betyr altså ikke dette at man kan slå seg til ro med denne løsningen. De internasjonale forpliktelsene og tolkning av det norske regelverket innebærer at myndighetene kontinuerlig må arbeide med å legge til rette for andre tiltak og virkemidler enn å låse den mindreårige inne på glattcelle.

4. Nasjonal og internasjonal kritikk av norsk praksis med arrest og varetekt

Norsk praksis for bruk av politiarrest og varetekt har vært utsatt for langvarig og gjentakende kritikk fra internasjonale organer, se blant annet FNs torturkomité's merknader til Norge av 22. november 2007¹, FNs torturkomité's merknader til Norge 5. februar 2008² og Europarådets torturkomité's rapport av 4. oktober 2006³ samt kritikk fra sivilt samfunn gjennom deres supplerende rapporter til disse organene og gjentakende saker i norsk presse. Sivilombudsmannen har fulgt situasjonen over lang tid, og uttalte seg sist i saken 14. mai 2010⁴.

Kritikken har ikke i hovedsak rettet seg spesifikt mot bruk av arrest overfor mindreårige. Det er likevel svært alvorlig at regelverket i praksis tøyes også overfor mindreårige, noe som må være et ytterligere skjerpene moment i diskusjonen.

¹

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/\\$FILE/G0641421.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f339aeeb10e55aac1257164004a8187/$FILE/G0641421.pdf)

² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/404/12/PDF/G0840412.pdf?OpenElement>

³ <http://www.cpt.coe.int/documents/nor/2006-34-inf-eng.pdf>

⁴ Sivilombudsmannens uttalelse 14. mai 2010, sak 2008/1775

Norge er midt i sin sjette rapportering til FNs menneskerettighetskomité om oppfyllelse av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Supplerende rapporter fra sivil samfunn skal leveres til komiteen ved årets slutt, og Barneombudet vil omtale problemstillingen rundt barn i politiarrest i sin supplerende rapport til komiteen.

5. FNs barnekonvensjon og ekspertkomiteens uttalelser om reglene om barn i konflikt med loven

FNs barnekonvensjon regulerer rettigheter for barn i konflikt med loven. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom Lov om menneskerettigheter av 1999, og konvensjonen har forrang ved eventuell motstrid med annen norsk lovgivning, jf § 3.

Barnekonvensjonens artikkel 37 fastslår i bokstav (b) at barn kun skal fengsles som en siste utvei og for kortest mulig tid, og i bokstav (c) at plasseringen skal ta hensyn til personens unge alder, at barn skal sitte atskilt fra voksne og ha rett til å ha kontakt med sin familie. Det er et generelt prinsipp i barnekonvensjonens artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som omhandler barn.

FNs barnekomité som overvåker statenes implementering av barnekonvensjonen har utarbeidet en generell kommentar om barn i konflikt med loven som nå er oversatt til norsk og kan lastes ned her

<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnets%20rettigheter/Generell%20kommentar%2010.pdf>

Nylig fikk Norge kritikk fra FNs barnekomité for den praksis man fører i forhold til barn i norske fengsler <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf>, se punkt 58.

6. Anmodning om videre oppfølging fra norske myndigheter

Barneombudet ønsker å følge opp arbeidet med mindreårige i politiarrest ved å rette en anmodning til Justis- og politidepartementet om at norske myndigheter ser nærmere på situasjonen. I den forbindelse ønsker Barneombudet å trekke frem fire særlige problemområder, alle med en særlig oppfordring om videre oppfølging fra justismyndighetenes side: Det må utredes hva som kan gjøres for å redusere bruken av politiarrest overfor mindreårige og om for eksempel ulik tilgang på alternative tiltak i samarbeid med barnevern og psykiatri er bakgrunnen for de store forskjellene mellom politidistriktene, det må innføres en absolutt maksimum sittedid for mindreårige i arrest, det bør utarbeides sentrale retningslinjer for hvilke forhold mindreårige skal ha i arresten og det må innføres regelmessig utarbeidelse av statistikk og rutiner for å kunne overvåke situasjonen med mindreårige i politiarrest.

6.1 Antall tilfeller av mindreårige i politiarrest

Spørreundersøkelsen viser et antall mindreårige i politiarrest i 2009 på over 1000, og dette uten at politidistriktene Agder og Oslo har rapportert sine tall. Barneombudet finner at dette er et bekymringsfullt høyt antall, og mener det gir grunn til å se nærmere på situasjonen rundt mindreårige i politiarrest.

Barneombudet ber justismyndighetene om ytterligere å kartlegge bruk av politiarrest overfor mindreårige i Norge. Undersøkelsen bør særlig søke å kartlegge disse forholdene:

- Begrunnelse og nødvendighet av pågrepelse og sittetid med tanke på å avdekke bakgrunnen for de store forskjellene vi ser mellom ulike politidistrikt.
- Det bør søkes å avdekke om forskjellene skyldes ulike vurderinger av terskel for bruk av politiarrest, og i hvilken grad dette kan skyldes ulike føringer i lokale retningslinjer eller utvikling av ulik praksis.
- Det bør også kartlegges i hvilken grad det samarbeides med foreldrene og hvilken virkning dette kan ha.
- Det bør redegjøres for om ulik praksis skyldes manglende alternativer i de ulike distriktene, slik at det avdekkes i hvilken grad bruken av politiarrest overfor mindreårige avhenger av annet tjenestetilbud i kommunen, og i hvilken grad barnevern, psykiatri og vakt hold uten innlåsing i celle er faktiske og reelle alternativer i de ulike distriktene.

6.2 Uakseptabelt lang sittetid for enkelte mindreårige

Barneombudets undersøkelse viser at barn i en del tilfeller sitter flere døgn i politiarresten. Et titalls mindreårige har sittet lenger enn den generelle føringen på 48 timer for når den pågrepne skal overføres fra arresten til varetekt. I de enkelttilfellene med lengst oppholdstid i politiarresten har mindreårige sittet på glattcelle i over 80 og 90 timer. Barneombudet finner dette helt uakseptabelt.

Barneombudet ber justismyndighetene om ytterligere å kartlegge sittetid i politiarrest for mindreårige. Undersøkelsen bør særlig søke å kartlegge disse forholdene:

- Grunnlaget for fengsling for dem som har lengst sittetid
- Hva som er bakgrunnen for at man ikke klarer å finne alternative tiltak
- Hvorfor ikke mindreårige prioriteres for overføring til varetektscelle
- Hva som kan gjøres for å gjøre oppholdet minst mulig skadelig for den innelåste

Barneombudet ber om at det innføres en absolutt maksimumsgrense for sittetid i politiarrest for mindreårige.

6.3 Forholdene under opphold i arresten for mindreårige

Det er ikke forsvarlig at barn settes på glattcelle uten at voksne sitter sammen med dem eller er i umiddelbar nærhet av ungdommen som er innelåst. Barneombudets samtaler med mindreårige med erfaringer fra politiets arrest gir et bilde av at kontakten med voksne stort sett er begrenset til arrestforvarerne. Disse bidrar ikke med mer enn det aller mest nødvendige, og i en del tilfeller helt uten hensyn til at den innsatte er mindreårig. Til sammenlikning kan man ikke isolere psykiatriske pasienter uten at de har kontinuerlig tilsyn, og iflg. lov om psykisk helsevern kan ingen pasienter under seksten år skjermes uten at voksne er tilstede. Mindreårige i politiets arrest har de samme behovene for voksenkontakt,

og skal ikke frarøves mulighet til å snakke med en voksen når de måtte ønske det så lenge de er i arresten. Vi viser videre til Ombudet merknader om dette i vedlegget.

Barneombudet ber justismyndighetene om å utarbeide sentrale og tydelige føringer for oppfølging av mindreårige mens de sitter innelåst i arresten.

6.4 Krav til overvåking og statistikk

Svarene fra politidistriktene viser at registreringssystemet PO som alle bruker har muligheter til å hente ut opplysninger om mindreårige i arresten. Mindreårige i politiarrest har imidlertid hatt lite fokus, og det er tydelig at norske myndigheter ikke har noen rutiner for å overvåke situasjonen.

Barnombudet finner dette uheldig og oppfordrer myndighetene til å utarbeide i alle fall årlige statistikker for mindreårige i politiarrest for å sikre en overvåking av bruken av politiarrest overfor mindreårige. Statistikken bør vises pr. politidistrikt og gi oversikt over:

- Antall innsettelse av mindreårige i arresten
- Antall mindreårige (personer) som har sittet i arrest
- Gjennomsnittlig sittedid for en mindreårig
- Maks sittedid for en mindreårig
- Hvor mange mindreårige som har sittet over henholdsvis
 - 24 timer (FNs barnekomité's maksimumstid for barn i arrest)
 - 48 timer (føringer for maksimumstid i arrestcelle i Norge)
 - 72 timer (lovbestemt maksimumstid før rettsmøte skal finne sted)

I den grad dagens system ikke tilrettelegger for utarbeidelse av deler av denne statistikken, bør justismyndighetene sikre en utvikling av dagens systemer slik at disse opplysningene blir tilgjengelig for overvåking. I påvente av at politiets datasystemer utbedres må det utarbeides rapporteringsrutiner som sikrer at disse opplysningene er tilgjengelige slik at bruken av politiarrest overfor mindreårige i Norge er gjenstand for tilstrekkelig overvåking.

7. Anmodning om tilbakemelding til Barneombudet

Barneombudet ber om departementets tilbakemelding om hvordan Ombudets henvendelse følges opp og når man kan forvente resultater av de redegjørelsene departementet igangsetter.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermann
barneombud

Elin Saga Kjørholt
seniorrådgiver

Kopi:
Sivilombudsmannen
Den norske advokatforening
Forsvarergruppen av 1977
JUSSBUSS

6.1. Pågrepelse

Utvalget konkluderer med at politiet fortsatt skal kunne pågripe personer under 18 år. Politiarresten – ”glattcelle” – er et svært lite egnet sted for barn. Det er som regel bare en madrass på gulvet, sterile vegger, og et enkelt toalett. Barna er normalt fullstendig isolert utover den kontakten de har med politiet gjennom en luke som åpnes fra utsiden eller ved lufting. Ombudets inntrykk er at ungdommene føler at de blir behandlet på samme måte som voksne. Flere barn Barneombudet har snakket med som har vært fengslet beskriver tiden i politiarresten som meget belastende og det verste av alle enkelttiltakene i straffesaken.

Utvalget beskriver alvorlige følgeskader fra isolasjon i forbindelse med varetektsfengsling under punkt 9.4.4. Det er nærliggende å tro at å være isolert på glattcelle kan ha noen av de samme konsekvensene.

Barneombudet kan ha forståelse for at politiet kan ha behov for å pågripe og holde ungdom som mistenkes for straffbare handlinger. Dagens praksis med bruk av glattcelle er imidlertid meget bekymringsfull, og uforenlig med barnekonvensjonen. Ombudet synes utvalgets drøftelser rundt pågrepelse er knappe.

I dag skal den som er pågrepet fremstilles for varetektsfengsling tidligst mulig og senest den tredje dagen etter pågrepet. Der det er praktisk mulig skal den som er pågrepet overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågrepet. Utvalget foreslår ikke endringer i disse reglene. Utvalget synes å legge til grunn at ungdom er kort i politiarresten og overføres til varetektscelle i stor grad så raskt som praktisk mulig. Utvalget sier også at ”... det er svært sjelden at barn fremstilles for varetektsfengsling senere enn et døgn etter pågrepet”.

Barneombudet kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen. Ombudet har selv snakket med flere barn som sier de har sittet i 3 døgn i politiarresten. Utvalget viser til den norske geografien som et hinder for å sette en kortere frist for bruk av politiarrest for barn. Ombudet stiller seg tvilende til at det overhode ikke har vært praktisk mulig å overføre barna som har sittet flere dager i politiarrest til varetektsceller eller andre steder tidligere, selv der man befinner seg på små steder.

Ombudet har også inntrykk av at noen ungdommer blir satt i politiarresten over natten, uten at det er tenkt at det er behov for varetektsfengsling senere. Etter det Barneombudet har fått opplyst finnes det ingen sentrale registreringsrutiner for å fange opp hvor mange barn som har sittet i politiarresten og hvor lenge de har sittet. Det er meget beklagelig.

Utgangspunktet må være at barn ikke skal sitte i politiarrest. Utvalget påpeker at det bør være mulig å unngå politiarrest fullt ut i større byer, men gir ingen nærmere føringer på hva som skal til for at man ikke skal kunne benytte politiarrest og hva alternativet skal være. Utvalget overlater til politiets rutiner å sikre at ungdom ikke sitter lenger enn nødvendig i arresten.

Også i dag sier regelverket at man ikke skal være lenger enn nødvendig i arresten. Ombudet har derfor ingen tro på at utvalgets ønske om at man ikke skal benytte politiarrest i større byer vil innebære en endring av dagens situasjon.

Barneombudet mener det må gis klare føringer i regelverket om at arrest som den klare hovedregel ikke skal benyttes for barn. Videre må det fremgå klart når man eventuelt kan gjøre unntak fra dette i helt spesielle tilfeller. Det bør etter Ombudets syn settes en frist på 12 timer for hvor lenge et barn kan være i politiarresten. Det må også gis klare føringer for hvordan barn skal følges opp mens de er i politiarresten. Videre bør det være et klart påbud om å vurdere alternative tiltak.

Barneombudet savner også en nærmere drøftelse av hvilken oppfølging barn skal få når de er i politiarresten. Foreldrene må varsles umiddelbart og det må gis anledning for besøk og/eller kontakt på telefon med familie, eventuelt andre som står ungdommen nær. Det bør legges opp til at en representant fra barnevernet eller andre med barnefaglig kompetanse treffer ungdommen innen en kort frist. Politiarrestene må også utstyres på en mer human måte og det må gis tilgang til dyne, pute, laken, eventuelt en feltseng mv. Det må legges bedre til rette for lufting. Det bør også være noen hos barnet hele tiden, men mindre barnet ikke selv ønsker å være alene, og da må man ha jevnlig tilsyn.