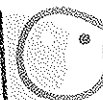


30 JAN 2009

Justisdepartementet,
Kriminalomsorgsavdelingen
postboks 8005 Dep

0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
30 JAN 2009	
SAKS NR.:	2005 02517
AVD/KONT/BEH:	KOA/DW/ET
DOK. NR.	88
ARKIVKODE:	452



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Deres ref: Vår ref: 08/20629 Arkivkode: Dato: 28.01.09

Høringsuttalelse fra Barne-, ungdoms- og familieetaten – NOU 2008: 15 - Barn og straff

Vi viser til høringsbrev publisert 28. oktober. Her følger Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) uttalelse.

Etter Bufetats oppfatning har utvalget gjort et grundig og godt arbeid. Bufetat er i hovedsak enig i forslagene fra utvalget.

Bufetat vil bemerke at utvalget som oftest bruker benevnelsen barneverntjenesten når barnevernet omtales. Bufetat vil påpeke at i barnevernloven skilles det mellom kommunal barneverntjeneste og statlige regional barnevernmyndighet (det vil si Bufetat med de fem regionene) som har forskjellige oppgaver og ansvar i barnevernet. Kommunens hovedansvar er blant annet å gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, forberede saker for fylkesnemnda, og iverksette og følge opp tiltak. En hovedoppgave for statlig regional barnevernmyndighet er å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Hovedregelen er at den kommunale barneverntjenesten er ansvarlig for hjelpetiltak i hjemmet. Staten har tatt ansvaret for å utvikle og implementere enkelte hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Multisystemiskterapi (MST) og Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) er eksempler på slike tiltak. Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner. Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes for barn som omfattes av barnevernloven dersom institusjonen er godkjent av statlig regional barnevernmyndighet og statlig barnevernmyndighet har inngått avtale med institusjonene etter regelverket om offentlige anskaffelser. Statlig regional barnevernmyndigheter har også et ansvar for sentre for foreldre og barn som i dag er et hjelpetiltak utenfor hjemmet.

Tiltak etter barnevernloven gis etter vedtak fra kommunal barneverntjeneste eller vedtak fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Forslagene om at pågrepelse, varetektsfengsling og fengsel som straff fortsatt skal kunne benyttes overfor barn - Kriminalomsorgen skal ha det primære ansvaret for varetektsoppholdet der barn er varetektsfengslet

Bufetat vil innledningsvis påpeke det åpenbare at alle barn som oppholder seg i Norge har rett til tiltak etter barnevernloven under forutsetning at vilkårene i barnevernloven er oppfylt. Dette gjelder

også barn som er eller har vært involvert i straffesaker. Barnevernet har et særlig ansvar for barn med adferdsproblemer herunder alvorlige adferdsproblemer som skyldes alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Barnevernet har også ansvar for å bidra til forebyggende arbeid for barn og familier.

Bufetat vil videre påpeke at hovedhensynet bak barnevernloven er barnets beste og hovedoppgavene for barneverninstitusjonene er omsorg. For barn med alvorlige adferdsvansker tilbyr institusjonene også opplæring og behandling. Straff er ikke et formål eller virkemiddel etter barnevernloven og inngår heller ikke i behandlingsmetodene i barneverninstitusjonene. Bufetat legger til grunn at metodikk som baserer seg på straff eller trusler om straff aldri vil være verken faglig eller etisk forsvarlig. Varetekt og soning i fengsel har andre hovedformål enn de som følger av barnevernloven. Hovedformål med varetekt er blant annet å hindre bevisforspillelse, og samfunnsvern. Soning i fengsel har individualprevensjon, samfunnsvern og allmennprevensjon som hovedformål.

Utvalget undersøkelser viser at varetekt overfor barn mellom 15 og 18 år bare blir brukt i et fåtall av de tilfeller der barn begår alvorlige lovbrudd. Det samme gjelder for soning i fengsel. Bufetat er enig med utvalget i at også der barn har begått lovbrudd, eller er mistenkt for å ha begått lovbrudd, kan det i særskilte tilfeller være behov for virkemidler som ivaretar formålene med varetekt og straff. Bufetat er derfor enig med utvalgets konklusjon om at pågrepelse, varetektsfengsling og soning i fengsel fortsatt skal kunne benyttes for barn mellom 15 og 18 år. Etter Bufetats oppfatning skal bruk av fengsel kun skje unntaksvis og i særlige tilfeller.

Utvalget drøfter om plassering i barneverninstitusjon helt skal kunne erstatte varetekt i fengsel overfor barn. Bufetat deler utvalget oppfatning av at det er flere vektige hensyn som taler mot en overføring av hovedansvaret fra kriminalomsorgen til barnevernet. Ved å overføre ansvaret for nødvendige strakstiltak til barnevernet, vil barnevernet få ansvaret for et felt som tradisjonelt faller innenfor kriminalomsorgens arbeidsområde, nemlig samfunnsvern. Barneverninstitusjonenes hovedoppgaver er å gi omsorg og behandling. Vern av samfunnet bør ikke være en hovedoppgave for barnevernet. En slik sammenblanding av arbeidsoppgaver er uheldig. Barnevernet er avhengig av å kunne opparbeide seg tillit. Dersom samfunnsvern blir en av barnevernets hovedoppgaver, kan denne tilliten bli svekket.

Bufetat er enig med utvalget i at de hensyn som taler mot overføring av ansvaret for varetekt til barnevernet, i stor grad gjør seg gjeldende også der det er spørsmål om å overføre ansvaret for å gjennomføre straff til barneverntjenesten. Etter Bufetats oppfatning er de hensyn som tilsier at ansvaret for gjennomføring av straff ikke bør overføres til barneverntjenesten som så tungveiene at dette ansvaret ikke bør overføres til barneverntjenesten.

Bufetat støtter derfor utvalgets konklusjon om at kriminalomsorgen skal ha hovedansvaret for fengselsopphold i de særskilte unntakstilfellene der barn er varetektsfengslet og må sone i fengsel.

Om fortsatt bruk av varetekts- og soningssurrogat i barneverninstitusjon

Bufetat har merket seg at utvalget legger til grunn at det kan tenkes tilfeller der det er aktuelt å plassere et barn i en barneverninstitusjon som et surrogat for bruk av varetekt og gjennomføringen av straff. Det er ingen forslag til endringer i bestemmelsene om varetektsurrogat i straffeprosessloven § 188, soningssurrogat i straffegjennomføringsloven § 12, institusjonsopphold som vilkår for betinget dom i straffelovens § 53 nr. 3 bokstav g og institusjonsopphold som vilkår for påtaleunndlatelse i straffeprosessloven § 69 tredje ledd. I tillegg foreslår utvalget nye bestemmelser som åpner for opphold i barneverninstitusjon som surrogat for varetekt og soning i fengsel. Dette gjelder straffeprosessloven § 183 tredje ledd og barnevernloven § 3-5, konfliktrådsloven § 19 og straffgjennomføringsloven § 16 første ledd nytt annet punktum.

Bufetat vil presisere at de samme hensyn og vurderinger som utvalget har gjort i drøftingene av om plassering i barneverninstitusjon helt skal kunne erstatte varetekt og soning i fengsel for barn, vil være relevante ved vurdering av varetekts- eller soningssurrogat i det enkelte tilfelle.

Etter Bufetats oppfatning vil varetektssurrogat i barneverninstitusjon alltid være problematisk der varetektssurrogat er begrunnet i etterforskningstekniske hensyn og hensyn til samfunnsvern. Formålene i barnevernloven, rammer for institusjonene og regelverket for rettigheter og bruk av tvang i barneverninstitusjoner tar ikke høyde for å ivareta slike hensyn. Når det gjelder soning i barneverninstitusjon, under forutsetning av at hensynet til samfunnsvern ikke er tilstede og under forutsetning av at barnet er motivert for slik plassering, vil det etter Bufetats oppfatning kunne forholde seg annerledes. En forutsetning må være at plasseringen er til barnets beste og på barnevernets faglige premisser og rammer for øvrig.

Etter Bufetats syn oppstår det problemstillinger og utfordringer når man har hjemler i annet lovverk med andre formål gir adgang til plassering i barneverninstitusjon. Det gjelder blant annet for kvalitetssikring/ godkjenning av institusjonene og fylkesmannens tilsyn med barneverninstitusjonene og i forhold til de regler som gjelder om barnas rettigheter og bruk av tvang.

Etter Bufetats syn må plassering i barneverninstitusjoner som varetekts- og soningssurrogat skje på det statlige regionale barnevernets premisser, i samsvar med formålet med barnevernloven, innenfor rammene av barnevernloven og etter barnevernfaglige vurderinger.

Særlig om samtykke til plassering i barneverninstitusjon som varetekts- og soningssurrogat

I de foreslåtte bestemmelsene i straffeprosessloven § 183 tredje ledd og barnevernloven § 3-5 med merknader fremgår det at den kommunale barneverntjenesten som skal uttale seg om behovet for tiltak og om det arbeidet som pågår i forhold til å iverksette tiltak. Det fremgår videre at den kommunale barneverntjenesten eventuelt må kommunisere med barnevernet på et høyere nivå for å iverksette konkrete tiltak der dette finnes nødvendig. Typisk kan det gjelde institusjonsplassering både som et mulig varetektssurrogat eller som et tilbud til barnet etter at varetekten er avsluttet. Utvalget fremholder at slik kommunikasjon må samordnes internt i barnevernet, men at det vil være den kommunale barneverntjenesten som skal kommunisere med politiet og påtalemyndigheten. I den foreslåtte bestemmelsen i konfliktrådsloven § 19 fremgår det at ungdomsstormøtet skal utforme en ungdomsplan fremgår som skal godkjennes blant annet av ungdomskoordinatoren. I merknadene til den foreslåtte bestemmelsen i konfliktrådsloven § 20 annet ledd fremgår det at når planen er godkjent av domstolen, har ungdomskoordinatoren ansvaret for gjennomføring av ungdomsplanen i samarbeid med ungdomsteamet. I den foreslåtte bestemmelsen i straffgjennomføringsloven § 16 fremgår det at kriminalomsorgen som skal vurdere om vilkårene for å overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt når halvdelen av straffetiden er gjennomført.

Bufetat vil bemerke at i henhold til straffeprosessloven § 188 annet ledd kan en plassering i barneverninstitusjon i stedet for fengsling bare skje dersom institusjonen samtykker. Bestemmelsen om varetektssurrogat og soningssurrogat ble for øvrig gitt før lovendringene i forbindelse med statlig overtagelse av det fylkeskommunale barnevernet ble gitt. Bufetat vil for ordens skyld presisere at Bufetat ikke er overordnet det kommunale barnevernet. Bufetat vil bemerke at de statlige barneverninstitusjonene er en del av Bufetat og er underlagt instruksjonsmyndighet. Bufetat legger derfor til grunn at samtykket skal gis av statlig regional barnevernmyndighet og at dette ansvaret kan delegeres internt i etaten for eksempel til fagteamene som bistår kommunene med plassering utenfor hjemmet. Henvendelser om varetektssurrogat eller soningssurrogat bør etter vår oppfatning rettes til regionene. Statlig barnevernmyndighet vil som nevnt i kraft av sitt ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner ha en oversikt over hvilke institusjoner som best kan

være egnet for det enkelte barn. Det må etter Bufetats syn være regional barnevernmyndighet som avgjør hvorvidt det finnes et egnet tiltak som kan ta i mot barnet.

Selv om det ikke er tilsvarende bestemmelse om samtykke i straffegjennomføringsloven § 12 er Bufetat av den oppfatning at retten/kriminalomsorgen ikke ensidig kan pålegge det statlige barnevernet ansvar for oppgaver som ikke ligger under barnevernloven og heller ikke ensidig kan pådra det statlige barnevernet økonomiske forpliktelser for slike oppgaver. Som eksempel kan nevnes dersom påtalemyndigheten i utgangspunktet ser behov for varetektsfengsling for å skjerme samfunnet for siktede, vil dette kunne medføre behov for sikkerhetstiltak ut over den barnevernloven og rettighetsforskriften hjemler. Det fremgår også av straffegjennomføringsloven § 12 at kriminalomsorgen ikke skal beslutte slik gjennomføring dersom sikkerhetsmessige grunner taler mot det eller det er grunn til å anta at domfelte vil unndra seg gjennomføringen.

Som vi har vært inne på tidligere er det kommunalt barnevern og fylkesnemnda som treffer vedtak om tiltak etter barnevernloven. Etter Bufetats oppfatning er det det statlige regionale barnevernet som skal gi samtykke til barneverntiltak i alle tilfeller hvor det etterspørres tiltak fra det statlige regionale barnevernet, og det ikke foreligger vedtak fra kommunal barneverntjeneste eller fylkesnemnda. Etter Bufetats syn skal det alltid foreligge slikt samtykke i disse tilfellene.

Også i tilfeller hvor det foreligger vedtak om institusjonsplassering etter barnevernloven fra kommunal barneverntjeneste må statlig regional barnevernmyndighet gi samtykke til valg av konkret institusjon i det enkelte tilfelle. Statlig regional barnevernmyndighet vil i kraft av sitt ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner ha en oversikt over hvilke institusjoner som best kan være egnet for det enkelte barn.

Behov for retningslinjer om bruk av barneverninstitusjoner som varetekts- og soningssurrogat
Dagens praksis synliggjør etter Bufetats oppfatning at det er behov for klargjøring og presisering av regelverket. Denne klargjøringen av regelverket bør etter vår oppfatning skje i et samarbeid mellom Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Områder som etter Bufetats oppfatning bør reguleres er blant annet:

- Forholdet mellom beslutning av kriminalomsorgen/retten om varetekts- og soningssurrogat og vedtak fra Fylkesnemnda eller kommunen om barneverntiltak
- Samtykkekompetanse til varetekts- og soningssurrogat fra det statlige regionale barnevernet
- Skal varetekt og soning som er en offentlig oppgave ivaretas av private barneverninstitusjoner?
- vilkår og rammer rundt varetekts- og soningssurrogat
- ordninger for tilbakeføring av barnet til kriminalomsorgen/konfliktrådet ved brudd på vilkår knyttet til surrogatet og ved endringer i sikkerhetsvurdering
- Personellmessige forutsetninger (tilstrekkelig personalressurs og kompetanse)
- Hensynet til andre barn ved institusjonen
- Økonomisk ansvar - Betalingsordninger - (kommunal barneverntjeneste – statlig barnevern – Justisdepartementet/kriminalomsorgen/POD)
- Kvalitetssikring og godkjenning
- Fylkesmannens tilsyn
- Evt. anskaffelser
- Bør det etableres et landsdekkende rådgivningsorgan for slike saker?

Bruk av tvang

Utvalget fremholdt at de i sitt arbeid har erfart at det i det helse- og sosialfaglige miljøet er ulike syn på når bruk av tvang er etisk riktig og behandlingsfaglig forsvarlig.

Bufetat vil bemerke at barnevernloven § 5-9 regulerer barns rettigheter under opphold i institusjon som er omfattet av § 5-1 og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5-8. Det er gitt egen forskrift i medhold av barnevernloven § 5-9 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner (forskrift av 12. desember 2002 nr. 1594). Rettighetsforskriften gjelder opphold i institusjoner etter barnevernloven. Bufetat legger til grunn at de rettslige reguleringer av rettigheter og bruk av tvang kommer til anvendelse ved varetekts- og soningssurrogat med unntak for bestemmelsene i kapittel 4 som gir utvidet adgang til tvang, men som kun gjelder for plasseringer etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. BLD har gitt rundskriv (Q-0819) med merknader til forskriften og i brev av 21.11.05 gitt presiseringer av regelverket om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon. Bufetat har laget en omfattende opplæringspakke i rettighetsforskriften for ansatte i etaten som er revidert tre ganger siden 2005. Kurset har vært avholdt i flere runder. Kurset har også vært tilbudt og holdt for private og kommunale institusjoner. Fylkesmannen fører tilsyn med bruk av tvang i institusjonene og institusjonene og godkjennings- og kvalitetsmyndighetene er forpliktet til å følge opp evt. avviksrapporter fra fylkesmennene.

Etter Bufetats oppfatning gir regelverket om rettigheter og bruk av tvang tilstrekkelige og forsvarlige rammer for bruk av tvang for å ivareta formålene etter barnevernloven, også for barn med alvorlige adferdsproblemer. Etter Bufetats syn må bruken av tvang vurderes konkret i det enkelte tilfelle innenfor det regelverket som gjelder. Bufetat er enig med utvalget at tvang ofte kan unngås ved at barnevernet har personale med god faglig kompetanse, gode faglige metoder og tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjoner som oppstår før de eskalerer.

Lovfesting av at barnet skal innsettes i den mildeste soningsformen det er sikkerhetsmessig forsvarlig å benytte

Bufetat er positiv til forslaget. Etter Bufetats oppfatning er det viktig at det etableres ordninger for å håndtere situasjoner der sikkerhetssituasjonen endrer seg.

Plikt for politiet til å varsle barneverntjenesten der det er aktuelt å varetektsfengsle barn.

Plikt for barneverntjenesten til å møte i de aktuelle fengslingsmøtene samt opplyse retten om det arbeidet som pågår med hensyn til oppfølging av barnet

Utvalget foreslår å pålegge barneverntjenesten i kommunene nye oppgaver i forbindelse med fengslingsmøter og oppfordrer til økt samarbeid med politi og påtalemyndigheten og økt aktivitet overfor barn som oppholder seg i fengsel, enten i forbindelse med et varetektsopphold eller under soning av en fengselsstraff.

Etter Bufetats oppfatning er det viktig at barneverntjenesten blir involvert, så tidlig som mulig, i disse sakene, spesielt med tanke på tiltak når ungdommen kommer ut fra varetekt eller har sonet ferdig.

Bufetat stiller seg derfor i utgangspunktet positiv til utvalgets forslag under forutsetning av at kommunal barneverntjeneste får tilført tilstrekkelige ressurser til å ivareta oppgavene slik de er beskrevet. Etter Bufetats oppfatning bør også statlig regional barnevernmyndighet inviteres til fengslingsmøter der det er aktuelt å drøfte tiltak som tilbys i regi av det statlige regionale barnevernet.

En egen straffereaksjon - overføring til ungdomsstormøte

Utvalget undersøkelser av straffesaker mot barn viser at et stort antall ungdom under 18 år som har sonet en fengselsstraff begår ny kriminalitet. Med bakgrunn i dette er det viktig å se på alternative reaksjoner til fengselsstraff. Bufetat er i all hovedsak positiv til forslaget om ungdomsstormøtet som en alternativ straffereaksjon.

Etter Bufetats oppfatning bør statlig regional barnevernmyndighet inviteres til stormøte når kommunal barneverntjeneste innkalles.

Bufetat støtter forslaget om at ungdomskoordinatoren selv skal forvalte midler til å finansiere de tiltak som ungdomsstormøtet beslutter. Bufetat legger til grunn at dette omfatter plasseringer i regi av det statlige barnevernet.

Tilrettelegging for soning i små enheter - Flerfaglige team og miljøarbeid

Bufetat stiller seg positiv til forslaget om tilrettelegging for soning i små enheter slik det er beskrevet i utredningen. Bufetat stiller seg positiv til å bidra til oppbyggingen av det miljøterapeutiske tilbudet.

Kartlegging av siktede

Bufetat stiller seg positiv til en slik lovpålagt plikt til kartlegging. Man vil da både få et godt grunnlag for valg av reaksjoner og straffeutmåling og vil kunne få informasjon om ungdommens fremtidige behov for eventuelle tjenester fra andre offentlige etater slik som barnevernet, spesialisthelsetjenesten, sosialtjenesten etc.

Behov for økt kunnskap og kompetanse

Bufetat er enig med utvalget i at det er behov for å øke kompetansen både i statlig regionalt barnevern, i kommunale barneverntjenester og for andre som jobber med barn og unge om hvilke tiltak som er effektive for de ulike grupper barn. Bufetat er også enig med utvalget i at det er viktig at ny kunnskap og forskning videreformidles til alle deler av barnevernet og øvrig hjelpeapparat. Vi er også enig i at de ansatte i barnevernet må gis opplæring i de nye rutiner for håndtering av saker der barn havner innenfor strafferettspleiens system når disse foreligger.

Bufetat er også positiv til utvalgets forslag om kompetansehevingstiltak på tvers av faggrenser. Dette kan være regionale tverretatlige samlinger mellom politi, påtalemyndighet, domstol, forsvarere, barneverntjenesten, kriminalomsorg og konfliktråd. Her kan de involverte departementer sammen utarbeide felles opplæringsopplegg for de som arbeider innenfor dette området slik at det ikke blir opp til hver enkelt etat, på egen hånd, å tilegne seg denne kunnskapen.

Økonomiske og administrative konsekvenser for Bufetat

Bufetat har ikke utredet de faktiske økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som foreligger.

Momenter som vil kunne øke Bufetats utgifter og som Bufetat vil måtte kompensere for er;

- plassering av barn i barneverninstitusjoner som alternativ til varetektsfengsling og soning i fengsel
- eventuelle skjermingstiltak for barn plassert i institusjon som varetekts- og soningssurrogat
- umiddelbar plassering vil kreve ledig kapasitet i det statlige institusjonsapparatet
- krav til tilstrekkelig og kompetent personale
- opplæringstiltak for personale i institusjoner
- økt bruk av MST-tiltak
- økt press på Bufetats fagteam
- generelle kompetansetiltak i etaten knyttet til målgruppen

- eventuelle bidrag til oppbyggingen av det miljøterapeutiske tilbudet i små enheter for soning under kriminalomsorgen

Administrative konsekvenser:

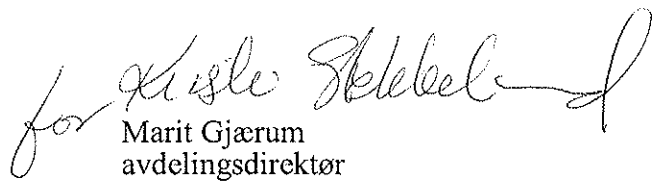
Håndtering av oppgjør mellom ulike etater – For eksempel ungdomskoordinatoren forvaltning av midler til å finansiere de tiltak som ungdomsstormøtet beslutter.

Med hilsen (e.f.)

for
Ann-Marit Sæbønes
direktør



for
Kirsti Skjelbred
Marit Gjærum
avdelingsdirektør



Kopi:

Barne- og likestillingsdepartementet

Bufetat, region nord, Midt-Norge, vest, sør og øst