



BARNEOMBUDET

Justis- og politidepartementet
Kriminalomsorgsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
04 FEB 2009	
SAKSNR.:	200502517
AVD/KONT/BEH:	KOM/OS/ET
DDK.NR.	124
ARKIVKODE:	452

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	08/02015-2	FH	008;O;BO	02.02.2009

Høring: NOU 2008: 15 om barn og straff

1. Innledning

Barneombudet viser til høringsbrev om NOU 2008: 15 "Barn og straff" som beskriver tiltak overfor ungdom mellom 15 og 18 år som begår alvorlige straffbare handlinger. Utvalget bak NOU'en har blant annet sett på bruk av fengsel og alternative straffereaksjoner.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barns rettigheter.

Til en hver tid anslår myndighetene at det er mellom 2 og 10 barn over 15 år i fengsel, enten på varetekt eller som soner en dom. Justisdepartementet har opplyst at det i 2008 var 51 barn som var i fengsel på grunn av varetekt, mens 24 barn sonet i fengsel. Det er et generelt bilde de siste årene at varetektsopphold utgjør hovedtyngden av de som er i fengsel. De fleste som er i varetekt sitter under 30 dager, men noen få sitter betraktelig lenger. Flertallet av dem som får ubetinget fengsel får dommer på under 3 måneder, mens noen få ungdommer får lange dommer. En del overføres til soning i andre institusjoner i løpet av soningstiden, så oppholdet i fengselet kan være vesentlig kortere enn dommen tilsier.

Barn som begår alvorlige straffbare handlinger er en sammensatt gruppe som må møtes med individuelt tilrettelagte tiltak. Slik er situasjonen dessverre ikke i dag. Barneombudet har over lengre tid vært bekymret for at tilbudet som møter denne gruppen barn svikter i flere ledd og er lite helhetlig. Ombudet er særlig bekymret for barn som er i fengsel.

Situasjonen for barn i fengsel i dag er uakseptabel og i strid med barnekonvensjonen. Behandlingen av barna er ikke i tråd med grunnleggende psykologisk kunnskap om hvilken oppfølging barn trenger. Barn er i ordinære fengsler sammen med voksne, og i stor grad på like vilkår som voksne. De fysiske rammene i fengslene er overhode ikke tilrettelagt for barn, og oppfølgingen de får er ofte svært mangelfull. Med unntak av noen fengsler hvor det er ansatt personer med barnefaglig kompetanse, har ikke personalet nødvendigvis noen spesiell opplæring i å jobbe med ungdommer. Ombudet har snakket med flere barn som har sittet sammen med svært kriminelt belastet voksne, og flere har opplevd å sitte isolert i opptil 23 timer på cella.

Postadresse:
Postboks 8889 Youngstorget
0028 OSLO
Tlf 22 99 39 50

Besøksadresse:
Hammersborg torg 1
0179 OSLO
Fax 22 99 39 70

E-post:
post@barneombudet.no
www.barneombudet.no
Org.nr.: 971 527 765

Ombudets inntrykk er at ungdom i fengsel ikke nødvendigvis får et adekvat tilbud fra skole, psykologtjeneste, barnevern mv. Oppfølgingen ved løslatelse er også svært mangelfull, ikke minst fra barnevernet. Mange av de ungdommene Barneombudet har snakket med har også relativt mye erfaring med politiarresten. Flere beskriver oppholdet der som meget belastende.

Til tross for at det gang på gang har vært sagt at man skal bedre forholdene for barn i fengsel, skjer det stadig brudd på barnas grunnleggende rettigheter. Barneombudet er glad for at regjeringen har uttrykt et ønske om å forbedre situasjonen for ungdom som begår alvorlig kriminalitet, og forventer nå at det skjer et løft på dette området.

Barneombudets hovedkonklusjoner:

- Behandlingen av unge lovbrøyttere må skje i tråd med barnekonvensjonens prinsipper – det primære fokuset skal være rehabilitering. Barnets behov skal alltid ivaretas.
- Tiltakene må være individuelt tilrettelagt for det enkelte barn og barnet må bli møtt i forhold til sine utfordringer. Det krever at man har en fleksibilitet i valg av reaksjoner og innhold i reaksjonene.
- Barneombudet støtter NOU'ens forslag til ny reaksjon som alternativ til ubetinget fengsel; "ungdomsstormøte", se punkt 5.2.1.
- Frihetsberøvelse som straff kan kun benyttes som absolutt siste utvei og for kortest mulig tidsrom. Man må som den klare hovedregel benytte andre reaksjonsformer, se punkt 5.1.1.
- Barn skal ikke sone i ordinære fengsler med voksne.
- Barneombudet mener NOU'ens forslag til soningsenheter for barn som får ubetinget fengsel er for vagt til å kunne ta reelt stiling til forslaget. Det er positivt at man vil styrke enhetene med barnefaglig kompetanse, men Ombudet er bekymret for at det ikke blir vesentlig forskjell fra slik ordningen er i dag, se punkt 5.1.3.
- Ombudet er meget kritisk til at NOU'en legger opp til at ungdom under 18 år skal sone sammen med voksne opp til 23 år, se punkt 5.1.3.
- Det må i større grad legges til rette for alternative soningsformer, både i alternative institusjoner og lokale ad-hoc løsninger. Det er viktig å ikke lage ordninger som binder opp til faste rammer som må passe alle, se punkt 5.1.4.
- Parallelt med høringsrunden for NOUen om barn og straff, har justisminister Storberget i Kriminalomsorgsmeldingen varslet etablering av to enheter innen kriminalomsorgen for barn. Det er positivt at man ønsker å legge til rette for barns særlige behov, men det knytter seg en rekke farer til å opprette slike sentrale enheter for barn, se punkt 5.1.5.
- Oppfølging av barn som begår alvorlige lovbrudd krever tett samarbeid mellom ulike tjenester. Barnevernet må forpliktes i større grad. Ombudet savner også et større fokus på psykisk helsevern. Det må gis økonomisk incentiver for å velge den beste løsningen for barnet. Det er en fare for at tilrettelegging for barn i institusjoner under kriminalomsorgen vil gjøre at lokale tjenester lar være å involvere seg.

- Barneombudet er meget kritisk til dagens bruk av politiarrest for barn. Hovedregelen må være at politiarrest ikke skal brukes. I de tilfeller hvor det ikke er til å unngå, må det gis klare føringer for hvordan barnet skal følges opp, se punkt 6.1.
- Varetektsfengsling skal kun benyttes som aller siste utvei og kortest mulig tidsrom. Det må legges til rette for alternative løsninger der det er mulig. Fengslingen skal ikke skje sammen med voksne, med mindre det er det enkelte barns beste. Barneombudet støtter utvalgets forslag til samarbeid mellom politi og barnevern, se punkt 6.2.
- Barneombudet støtter utvalgets forslag om å forby forvaring for handlinger som er begått før gjerningspersonen hadde fylt 18 år.
- Barneombudet ber om å bli rutinemessig orientert hver gang mindreårige blir fengslet eller varetektsfengslet, se punkt 10.

2. Grunnleggende rettigheter for barn som begår lovbrudd

FNs Konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen), og andre konvensjoner som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, setter rammer for hvordan barn skal behandles i strafferettspleien og hvilke tiltak som kan gjennomføres. Barnekonvensjonen pålegger norske myndigheter å utvikle og gjennomføre en sammensatt respons overfor ungdom som begår alvorlig kriminalitet. Her er barnekonvensjonens artikler 37 og 40 sentrale. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å, isolert sett, oppfylle disse bestemmelsene. Barnekonvensjonens rettigheter må ses som et hele, og man må særlig se hen til at de generelle prinsippene i artikkel 2, 3, 6 og 12 blir ivaretatt. De omhandler retten til ikke-diskriminering, hensynet til barnets beste, retten til liv og utvikling, samt barns rett til deltakelse og medvirkning.

FNs komité for barns rettigheter (Barnekomiteen) kom i 2007 med en generell kommentar om barns rettigheter i strafferettspleien, "Children's rights in Juvenile Justice" (Generell kommentar nr.10). Den beskriver komiteens tolkninger av konvensjonen og anbefalinger på dette området. Det finnes også flere tidligere anbefalinger fra FN om barn som er i konflikt med loven som gir viktige føringer.¹

2.1. Barnets beste i fokus

Artikkel 3 i barnekonvensjonen sier at i alle spørsmål vedrørende barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (med barn menes her alle under 18 år). Dette gjelder også innen strafferettspleien. Strafferetten er et område hvor barnets interesser kan komme i konflikt med andre tungtveiende hensyn. I hvilken grad kan man for eksempel la behovet for offentlig sikkerhet gå foran det enkelte barnets beste? Barnekomiteen anerkjenner i sin generelle kommentar at ivaretagelse av offentlig sikkerhet er et legitimt mål for strafferettspleien, men understreker samtidig at behandlingen av unge lovbrøyttere må skje i tråd med de grunnleggende prinsipper i konvensjonen (para 14). Barnets interesser og behov skal alltid ivaretas. Dette setter grenser for hvilke tiltak myndighetene kan iverksette. Myndighetene har også et ansvar for å aktivt legge til rette for at barnets interesser blir ivaretatt på alle stadier i prosessen.

Det er etter Barneombudets oppfatning viktig at barn som begår lovbrudd blir møtt med tydelig grensesetting. Å ikke bry seg om normbrytende atferd synes ikke å være til barnets beste.

¹ The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the "Beijing Rules"), the United Nations rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (the "Havana Rules"), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the "Riyadh Guidelines").

Det kan imidlertid diskuteres hva grensesettingen skal innebære – hva er akseptable reaksjoner overfor barn og fra hvilken alder skal ulike reaksjoner kunne gis? Det er lett å blande sammen begreper som straff, behandling, rehabilitering og normstyrende reaksjoner. Debatten rundt barn som begår straffbare handlinger preges også av dette.

Barn, selv i relativt lav alder, har rimelig gode forutsetninger for å forstå forskjellen på rett og galt, men det er likevel svært varierende i hvilken grad de har internalisert samfunnets reguleringsmekanismer på en slik måte at de intuitivt forstår følgene av hva de foretar seg. Det er et stort og viktig spørsmål hvor den kriminelle lavalder bør ligge. Utvalgets mandat var å vurdere reaksjoner overfor ungdom fra 15-18 år og de har således ikke vurdert om den kriminelle lavalder på 15 år er rimelig. Det blir for omfattende for Barneombudet å her gå inn i disse spørsmålene, men Ombudet vil understreke at det er viktig at man hele tiden vurderer om dagens kriminelle lavalder er hensiktsmessig. FNs barnekomité anslår i sin generelle kommentar en kriminell lavalder på 14-16 år som tilrådelig (para 30).

Barnekomiteen understreker i sin generelle kommentar at barn skiller seg fra voksne både i utvikling og behov (para 10). Det gjør at barn må behandles på en annen måte enn voksne innen strafferettspleien. Unge som begår lovbrudd er både mer sårbare enn voksne og ofte mer sårbare enn andre mindreårige på samme alder. Barn som havner i straffesystemet har ofte en bakgrunn der voksne har gitt dem dårlige rammebetingelser for vekst og utvikling. I svært mange tilfeller kan unge lovbrystere fortelle om at de ikke bare har vært sveket av sine nærmeste, men at samfunnets egne systemer som skole, barnevern, helsetjeneste har sviktet. Således kan den unge streve med både liten selvfølelse og en dårlig tillit til voksne autoriteter og til samfunnet som system.

Ungdom som begår alvorlig kriminalitet, må møtes av et system som ser den enkelte og som har fokus på rehabilitering og gjenoppretting. Barnekonvensjonen artikkel 40 pålegger norske myndigheter å behandle ungdom i konflikt med loven på en måte som *”fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.”* Dette skal være styrende for alle ledd i straffesakskjeden – fra første kontakt med politiet eller andre offentlige organer, til alle tiltak overfor barnet er gjennomført.

Barnekomiteen understreker i sin generelle kommentar at artikkel 40 ikke bare krever at ungdommen selv skal bli møtt på en måte som fremmer egenverd, men behandlingen av ungdommen skal også styrke barnets respekt for andres menneskerettigheter. Lovbrudd begått av unge rammer ofte andre barn eller ungdommer. De har, som voksne, rett til å bli beskyttet og ivaretatt. Dette kan skape en interessekonflikt i forhold til valg av reaksjon overfor den som har begått et lovbrudd. Som nevnt understreker barnekomiteen at de grunnleggende prinsipper i konvensjonen alltid må bli fulgt. Det er viktig både av hensyn til det enkelte barn som begår lovbrudd, men også fordi en antar at dette i større grad vil bidra til mer lovlighet og økt samfunnssikkerhet på lang sikt.

Barneombudet imøteser utvalgets beskrivelse av behov for kompetanseheving i ulike etater som kommer i kontakt med ungdom som begår alvorlige lovbrudd. Det er viktig at dette følges opp med konkrete forslag. Det bør etter Ombudets oppfatning også ses nærmere på om dagens rettssystem i tilstrekkelig grad legger til rette for en rettsprosess som ivaretar barns behov. Barnekomiteen anbefaler i sin generelle kommentar at det opprettes egne ungdomsdomstoler, enten som egne enheter eller som del av det eksisterende domstolssystemet (para 93). Som et strakstiltak anbefaler komiteen at det utpekes spesialiserte dommere til å håndtere saker som involverer unge som bryter loven.

I Norge har vi et generelt prinsipp om at den vanlige domstolen skal håndtere alle saker, med noen unntak, og at dommere ikke skal spesialisere seg på spesifikke saksområder. Barneombudet ber likevel departementet vurdere hvordan prinsippene i barnekonvensjonen kan ivaretas og om det er behov for endringer i dagens system.

Barnekonvensjonen artikkel 37 omhandler barns rettigheter ved frihetsberøvelse, enten det er snakk om arrest, varetekt eller fengsling, se nærmere om dette nedenfor. Bestemmelsen inneholder blant annet et forbud mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling.

Barnekonvensjonen inneholder en rekke bestemmelser som gir barn rett til ulike tjenester eksempelvis helsehjelp og utdanning. Norske myndigheter har videre et særlig ansvar for å legge til rette for barnets utvikling når barnet er i offentlig omsorg, eksempelvis i fengsel, jf barnekonvensjonen artikkel 6. Forholdene i norske fengsler i dag, som beskrevet innledningsvis, synes lite forenlig med disse kravene.

2.2. Barns rett til å bli hørt

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 at barn har rett til å bli hørt og delta i saker som berører dem selv. Det er viktig at det legges til rette for at barnet føler seg sett og tatt på alvor i alle deler av prosessen; både i den rettslige prosessen og ved praktiske tiltak.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at barn skal få informasjon om soning i forkant. Det er viktig at også selve rettsprosessen gjøres forståelig. I motsatt fall er det en risiko for at barnet opplever å bli fremmedgjort – og det kan bli vanskeligere å forstå og akseptere den straffen som gis, jf ovenfor om behovet for en rettsprosess som er tilrettelagt for ungdom.

Det er også viktig at man ved valg av straffereaksjon er lydhør for hva slags reaksjon barnet selv mener kan gi mening. Dette er en av grunntankene bak konfliktrådet og vil, etter det Ombudet forstår, også være et sentralt moment ved den nye reaksjonen ”ungdomsstormøte”. Det bør også ved bruk av andre reaksjoner enn konfliktråd eller ”ungdomsstormøte” legges til rette for at barnet i saken kan komme med sine synspunkter og bli tatt på alvor, både ved valg av reaksjonsform og ved gjennomføringen. Det er naturlig at også foreldrene blir hørt før domstolen fatter beslutning om valg av reaksjon i enkeltsaker. Se for øvrig punkt 9 om å innhente erfaring fra ungdom når man utarbeider politikk på dette området.

3. Forebygging

FNs barnekomité understreker i sin generelle kommentar betydningen av å satse på forebyggende tiltak. Kriminell atferd har ofte i seg selv negativ innvirkning på ungdommens utvikling, og man må derfor forsøke å forhindre at ungdom kommer til det stadiet at det begås alvorlige lovbrudd, jf. barnekonvensjonen artikkel 6.

Komiteen trekker fram at det må legges til rette for sosialisering og integrering av barn i samfunnet gjennom familien, nærmiljøet, skolen, organisasjoner mv. Erfaring viser at det er viktig å komme inn tidlig med tiltak overfor barn og familier som av ulike grunner har problemer. Det er også viktig å finne fram til hva den enkelte familie faktisk trenger. Det gjøres best ved at barnet selv, familien og nettverket rundt barnet blir involvert. Barneombudet har snakket med mange ungdommer som føler seg oversett og lite hørt i møte med hjelpeapparatet. At tiltak oppleves å skje ”over hodet” på ungdommen gir ikke gode odds for å lykkes. Det kan være riktig og det beste for ungdommen at de voksne noen ganger skjærer igjennom, men det må likevel skje på en måte som ivaretar ungdommens rett til å delta, bli lyttet til og få informasjon. Selv om ungdommer er sårbare skal en også huske på deres fleksibilitet og omstillingsevne. God faglig og personlig oppfølging gjennom de mest kritiske årene av ungdomstiden kan spille en viktig rolle i å snu en negativ utvikling.

Det fremgår av den undersøkelsen utvalget selv har gjort med 150 saker, at det var påfallende mange tilfeller hvor barnet var kjent av barneverntjenesten og andre hjelpeinstanser i lang tid forut for den straffbare handlingen. Mye tydet på at barnevernet burde vært inne langt tidligere i forhold til flere av ungdommene. Dette er et bilde Barneombudet har også fra andre hold. Ombudet har snakket med ungdom som er eller har vært i fengsel og fagfolk som jobber med ungdom som begår alvorlig kriminalitet. Det synes entydig at mange av de ungdommene som begår alvorlige lovbrudd av ulike grunner har hatt en vanskelig oppvekst, og at barnevernet og andre hjelpeinstanser kommer inn alt for sent. Dette er meget bekymringsfullt. Det er et svik mot barn som lever under vanskelige forhold å vente med å reagere til barna selv blir et problem ved sin atferd. Dette understreker betydningen av å finne fram til reaksjoner som gir en mening overfor ungdommen – og som kan bidra til at ungdommen får hjelp med sine utfordringer.

4. Det ”tosporede” system

Parallelt med strafferettspleien har vi barnevernet som har mulighet til å bruke tvang overfor ungdom som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, jf barnevernloven § 4-24. Det følger av barnevernloven at tiltak etter § 4-24 bare kan benyttes om man anser det å være til barnets beste – ikke ut fra samfunnsmessige hensyn. Fokuset er behandling og hjelp, ikke straff eller samfunnsvern. Barnevernloven § 4-24 kan også benyttes overfor barn under 15 år, noe som åpner for intervensjon på et tidligere tidspunkt dersom barnet har utviklet kriminell atferd.

Disse to parallelle systemene, strafferettspleien og barnevernet, kan vanskelig sees atskilt. Selv om utvalget berører barnevernets system, hadde Barneombudet ønsket at man i enda større grad hadde behandlet de to systemene i sammenheng. Oppgavene og rollene til de to instansene flyter noe i hverandre i og med at kriminalomsorgen skal ha et sterkt fokus på rehabilitering, mens mange ungdom opplever tvang etter barnevernloven § 4-24 som en straff – og kanskje ekstra tyngende fordi den ikke har i seg proporsjonalitetsvurderingen som ligger bak straff, men er snarere mer ubestemt i tid med et vagere ”barnets beste” som rettessnor.

Utvalget oppfordrer Barne- og likestillingsdepartementet til å gjennomgå reglene og praksis for bruk av tvang i barnevernet. Ombudet støtter en slik gjennomgang. Ombudet får mange tilbakemeldinger om at regelverket oppleves som uklart. Bruk av tvang bør alltid begrenses til det absolutte minimum – og det er svært viktig at det er klare føringer for når man kan benytte tvang. Barneombudet får også mange innspill om at barnevernet ikke har det institusjonstilbudet som er nødvendig for å kunne gi barn og unge med alvorlige atferdsproblemer adekvat hjelp etter barnevernloven. Ombudet oppfordrer regjeringen til også å se nærmere på dette.

Selv om ansvaret for straffegjennomføring ligger hos kriminalomsorgen, spiller barnevernet ofte en viktig rolle overfor barn som begår alvorlig kriminalitet. Det er av stor betydning at tjenesten forpliktes til å følge opp barnet. Det forutsetter at barnevernet har tilstrekkelige ressurser til at tjenesten kan oppfylle de forventningene som stilles. For ungdom som fyller 18 år mens de sitter i fengsel bør tilbud om ettervern fra barnevernet være en rutine.

5. Straffereaksjoner

Som nevnt skal straffereaksjoner overfor barn (over 15 år) som begår lovbrudd ha fokus på rehabilitering og gjenoppretting. I stedet for å straffe kun for straffens egen del, må man snarere legge til rette for at det gis en reaksjon som gir mening for den enkelte ungdom, samtidig som det oppfattes som en sanksjon på lovbruddet. Reaksjonen må ha i seg elementer som både styrker ungdommens tro på seg selv og sine ressurser, gir mulighet til å endre handlingsmønster ved å redusere risikofaktorer, ansvarliggjøre ungdommen for sine handlinger, og tilby en arena der den unge kan utvikle respekt for og tillit til samfunnets spilleregler. Det er i denne sammenheng viktig å få barnets nettverk på banen.

I tillegg må reaksjonen også ivareta proporsjonalitetsprinsippet ved at det gis en sanksjon som står i forhold til lovbruddets alvorlighet, se Barnekomiteens generelle kommentar nr 10 para 71.

Målet er at ungdommen skal kunne bli en deltakende borger i samfunnet. En forutsetning for å lykkes er etter Barneombudets oppfatning at man evner å lage tiltak som er individuelt tilrettelagt for den enkelte ungdom – og som møter ungdommen i forhold til sine utfordringer. Det krever at man har en fleksibilitet i valg av reaksjoner og innhold i reaksjonene.

Utvalget redergjør for hvilke hensyn som bør vektlegges ved straffeutmålingen, og foreslår å lov feste at lav alder skal være et formildende moment ved straffeutmålingen, jf straffeloven § 78. Barneombudet støtter forslaget.

5.1. Ubetinget fengsel

Når man får ubetinget fengsel som straff, innebærer det en eller annen form for frihetsberøvelse, primært i fengsel. Dette er et vanskelig og komplisert tema – og det er særlig problematisk når det gjelder barn.

I debatten knyttet til barn og fengsel må man skille mellom (1) om det skal være anledning til å gi barnet en straff som innebærer frihetsberøvelse og således fysisk kontroll av barnet, og (2) hva innholdet i straffen eventuelt skal være. Hvem skal ha ansvaret for gjennomføringen av straffen og hvor skal den skje?

5.1.1. Frihetsberøvelse som straff?

Å bli fratatt sin frihet er et meget sterkt inngrep overfor alle, men fengselsstraff rammer ungdom særlig hardt. Det er en rekke forhold som gjør frihetsberøvelse som straff tyngende; man blir blant annet revet bort fra sine vanlige arenaer som familie, venner og aktiviteter. I ordinære fengsler er man innelåst døgnet rundt bak murer og underlagt strenge restriksjoner. Man bor i et kunstig miljø med risiko for negativ påvirkning fra andre innsatte.

Til tross for de negative belastningene denne typen straff kan innebære, konkluderer utvalget bak NOU'en med at det kan være nødvendig med en så inngripende og alvorlig reaksjon som frihetsberøvelse i noen få tilfeller der det er begått meget alvorlige lovbrudd. Dette begrunnes med allmennpreventive hensyn og særlig med tanke på samfunnsvern. Utvalget antar at det generelt ikke vil være til barnets beste å bli møtt av en frihetsberøvende reaksjon, men at det i et fåtall av tilfeller kan være til barnets beste med en så alvorlig intervensjon for å komme i posisjon til å stoppe en svært negativ kriminalitetsspiral og hjelpe ungdommen med hans/hennes problemer.

Barnekonvensjonen inneholder ikke et absolutt forbud mot fengsling, men frihetsberøvelse kan bare benyttes som absolutt siste utvei og for kortest mulig tidsrom, jf. artikkel 37. Det klart førende prinsippet er at man skal finne andre reaksjonsformer.

Frihetsberøvelse kan kun benyttes når det ikke finnes noen andre alternativer. Dette må tolkes strengt. Det skal etter Barneombudets oppfatning ekstraordinære forhold til for at man kan forsvare å bruke frihetsstraff overfor barn, særlig om den gjennomføres i fengsel eller fengselslignende institusjoner. Man kan imidlertid tenke seg at ungdom bryter vilkårene for en mindre inngripende reaksjon som for eksempel samfunnsstraff. Barneombudet har inntrykk av at en del av de som soner i fengsel i dag faller inn under denne kategorien.

Det kan videre tenkes helt ekstraordinære tilfeller hvor ungdom har begått svært alvorlige lovbrudd, og at det ut fra et sikkerhetsperspektiv ikke er mulig å gjennomføre alternative straffereaksjoner som samfunnsstraff eller ungdomsstormøte. Det gjør at det er vanskelig å sette et absolutt forbud mot frihetsberøvelse som straff.

Det skal imidlertid mye til for at man oppfyller kravet om at det ikke foreligger noen andre utveier. Det bør kreves at man kan vise til at man har forsøkt andre løsninger (eksempelvis samfunnsstraff/ungdomsstormøte, men hvor vilkårene er brutt), eller at det av svært tungtveiende grunner ikke finnes andre løsninger. I sistnevnte tilfelle bør domstolen ha plikt til å godtgjøre at man seriøst har vurdert konkrete alternative reaksjonsformer og begrunne hvorfor ikke disse kan benyttes. Det forutsetter imidlertid at slike tiltak faktisk foreligger.

Utvalget foreslår en ny reaksjon – ”ungdomsstormøte”. Barneombudet er positiv til forslaget. Ombudet har tro på at reaksjoner som benytter elementer av *restorative justice* og samtidig hvor nettverket rundt ungdommen blir involvert, kan være en konstruktiv reaksjon, se nedenfor for ytterligere kommentarer til forslaget. Barneombudet støtter også at samfunnsstraff skal kunne benyttes i større grad. Ombudet hadde imidlertid ønsket enda større kreativitet fra utvalgets side når det gjelder å tenke nytt i forhold til reaksjoner overfor barn. Først ved å ha et utvalg av forskjellige alternative reaksjonsformer overfor ungdom som begår alvorlig kriminalitet, vil kriteriet ”siste utvei” i barnekonvensjonen artikkel 37 være oppfylt.

Det ligger også helt klart en fare i at kriteriet ”siste utvei” blir tolket i lys av hvor villig myndighetene er til å satse på ungdommene og tenke alternativt. Utvalget antar at den foreslåtte reaksjonen ”ungdomsstormøte” vil kunne erstatte ubetinget fengsel som straffeform for mange av de som i dag får ubetinget fengsel. Det tyder på at det i dag er barn i fengsel i Norge hvor fengsel faktisk ikke er siste utvei. Det er klart i strid med barnekonvensjonen artikkel 37. I et land som Norge, med sine ressurser, påligger det myndighetene et meget stort ansvar for å finne alternative løsninger. Det er i denne sammenheng behov for mer forskning og kunnskap om nye reaksjoner som kan fungere i en norsk kontekst.

Forvaring er tidsubestemt fengselsstraff. Utvalget konkluderer med at belastningene ved bruk av forvaring vil være for stor til at en bør kunne benytte seg av slik straff overfor barn og foreslår å lovfeste et forbud mot forvaring som reaksjon for handlinger som er begått før gjerningspersonen hadde fylt 18 år. Barneombudet støtter et slikt forbud.

5.1.2. Barnevernet versus kriminalomsorgen?

I saker hvor man overhode ikke finner andre reaksjonsformer som kan erstatte frihetsberøvelse, blir spørsmålet hvem som skal ha ansvaret for gjennomføringen og hvordan tiltaket skal utformes. I diskusjonen om barn i fengsel blir det ofte sagt at barnevernet bør få ansvaret for denne gruppen i stedet for kriminalomsorgen.

Man har allerede innen dagens regelverk mulighet til å bruke barnevernsinstitusjoner som varetekts- og soningssurrogat, og det gjøres også i noen tilfeller i dag. Det bør vurderes om man kan benytte seg av disse mulighetene i enda større grad enn i dag. Det er etter Barneombudets oppfatning viktig at barnevernet følger opp ungdommen og legger til rette for plassering i alternative institusjoner dersom det anses som den beste løsningen for den enkelte ungdommen. I praksis kan det i dag synes for enkelt for barnevernet å fraskrive seg ansvar.

Barneombudet får som nevnt stadig tilbakemeldinger om at barnevernet i dag ikke har det institusjonstilbudet som er hensiktsmessig til bruk for ungdom som plasseres etter § 4-24 i barnevernloven. Ombudet oppfordrer regjeringen til å se nærmere på denne problemstillingen. I den sammenheng vil det være naturlig å vurdere om barnevernet i større grad enn i dag bør ha institusjoner som er egnet som varetakts- og soningssurrogater.

Et annet spørsmål er om man skal overføre primæransvaret for frihetsberøvelse til barnevernet. Utvalget avviser dette. Barneombudet deler utvalgets oppfatning om at dagens barnevern ikke bør ha et slikt primæransvar. En overføring til barnevernet vil i realiteten innebære at barnevernet får et straffegjennomføringsansvar. Barneombudet er redd for at det kan innebære en uheldig sammenblanding av roller – og en sammenblanding av straff og behandling. Barnevernets fokus og rolle er en annen enn kriminalomsorgens. Tiltak i barnevernet rettet mot barn med atferdsvansker blir ofte omtalt som behandling – fokuset er å hjelpe barnet. Barnevernet skal ikke ha et straffeperspektiv i sine tiltak. Ved å legge ansvaret for straffegjennomføring til barnevernet vil det være en fare for at barnevernet får en utydelig rolle utad.

Det vil også være en fare for at man, i det godes hensikt fordi man gjerne vil hjelpe ungdommen på rett kjøl, utøver reaksjoner på lovbrudd overfor ungdommen ut i fra et behandlingsperspektiv, og ikke ut i fra hva som er proporsjonalt med den straffbare handlingens alvorlighet. Det er meget problematisk ut i fra et rettssikkerhetsperspektiv.

I Norge har vi i liten grad sikre, lukkede barnevernsinstitusjoner. Hvis barnevernet fullt ut skulle ta over gjennomføringen av fengselsstraff, ville en måtte bygge flere lukkede barnevernsinstitusjoner til bruk for denne gruppen. Det krever en større debatt om barnevernets rolle og bruk av tvang i barnevernet.

5.1.3. Utvalgets forslag til straffegjennomføringsenheter

Utvalget konkluderer med at ansvaret for å gjennomføre frihetsberøvelse som straff bør ligge i kriminalomsorgen. Utvalget drøfter ulike løsninger og kommer til at kriminalomsorgen bør opprette seks egne enheter, en i hver region, som skal prioritere unge innsatte. Som utvalget selv påpeker vil det innebære at en del vil måtte sone langt fra hjemstedet sitt. Det er et argument for å finne løsninger som er mer lokalt basert, se nedenfor punkt 5.1.4.

Sammenlignet med forslaget i Kriminalomsorgsmeldingen, se punkt 5.1.5, ivaretar utvalgets løsning i noe større grad nærhet til hjemstedet.

Enheter spesielt tilrettelagt for unge

Når det gjelder innholdet i utvalgets forslag, er det ikke helt klart for Barneombudet hva utvalget tenker seg. Ett sted står det at det kan være enheter enten i et mindre fengsel eller i en mindre avdeling i et fengsel. Et annet sted står det også at det kan være et mindre fengsel (se NOU'en punkt 9.6.3.1. og 9.6.3.3). Utvalget presiserer imidlertid at man ikke tenker seg å gjeninnføre ungdomsfengsel. Det tyder på at man ikke ser for seg en separat egen enhet for ungdom, men snarere en enhet tilknyttet et eksisterende fengsel. Utvalget sier at enhetene i første rekke bør prioritere barn som soner, og deretter ungdom under 23 år.

Barneombudet mener at utvalgets forslag er for vagt til at det er mulig å ta reelt stilling til innholdet i forslaget. Dersom utvalget ser for seg at ungdom skal være i ordinære fengsler, med noe mer tilrettelagte enheter innholdsmessig, frykter Barneombudet at det i realiteten ikke blir så stor forskjell fra slik ordningen flere steder er i dag – hvor man også har fagteam med særlig fokus på de unges behov. De fysiske rammene vil fortsatt være der med sine begrensninger og fengselspreg. Utvalget trekker fram Larvik fengsel som et godt eksempel på arbeid med unge innsatte. Barneombudet har også et godt inntrykk av arbeidet som gjøres i Larvik fengsel, men også dette er et fengsel med klare fysiske begrensninger.

Det synes vanskelig å fullt ut legge til rette for barnets behov, eksempelvis skjerme barnet fra de andre innsatte, besøksrommet er meget lite og cellene er som i andre fengsler. Dette synes vanskelig forenlig med kravet i Barnekomiteens generelle kommentar om at barn som er under frihetsberøvelse skal *"be provided with a physical environment and accommodations which are in keeping with the rehabilitative aims of residential placement"* (para 89).

Soning med voksne

Ombudet er videre meget kritisk til at det legges opp til at ungdom under 18 år systematisk skal sone sammen med voksne. Utvalget drøfter i kapittelet om barnekonvensjonen hvorvidt "voksne" betyr alle over 18 år og konkluderer med at man i konvensjonen særlig tenker på voksne som kan ha en omgangstone og form som oppleves som belastende for barn. Utvalget påpeker at unge voksne som nettopp har fylt 18 år kan ofte være nærmere barna i modenhetsnivå, og kan ha mye av det samme beskyttelsesbehovet som barn under 18 år har. Dermed antar utvalget at det ikke er i strid med barnekonvensjonen å opprette anstalter der barn er i fellesskap med unge voksne, men at det må sette en grense for hvem som skal anses som unge voksne.

Barneombudet vil bemerke at utvalget *ikke* legger opp til at det kun er ungdom som nettopp er fylt 18 år som skal kunne sone sammen med barn. Utvalget sier at ungdom under 23 år skal prioriteres. Det er meget stor forskjell på en 22-åring og en 16-åring. Det er etter Barneombudets oppfatning minst like stor fare for negativ påvirkning fra ungdom rundt 20 år som fra godt voksne. Ungdom som er litt eldre kan lett bli mentorer og generere et negativt miljø.

FNs barnekomité understreker i sin generelle kommentar at barn under frihetsberøvelse ikke skal plasseres i en enhet for voksne. Det kan i følge artikkel 37 kun gjøres unntak dersom det anses å være til det enkelte barns beste. Det må tolkes snevert. Komiteen nevner ikke unge voksne som et mulig unntak (Ungdom kan imidlertid bli værende selv om de fyller 18 år med mindre det er i motstrid med hva som vil være det beste for andre yngre ungdom). Barnekomiteen slår klart fast at myndighetene skal etablere egne separate enheter for barn som er under frihetsberøvelse. Utvalgets argumentasjon om at det må aksepteres å plassere barn sammen med ungdom opp til 23 år, kan etter Barneombudets oppfatning synes å være basert på praktiske hensyn. Barnekomiteen understreker at man ikke kan gjøre unntak av praktiske hensyn for myndighetene.

Utvalget foreslår også at det skal åpnes for at enkelte utvalgte voksne domfelte kan sone sammen med de yngste. Dette skal kun skje om det vurderes som sikkerhetsmessig forsvarlig, og det antas at det ikke har en negativ effekt på barna. Det er etter Ombudets oppfatning ikke tilstrekkelig for å oppfylle barnekonvensjonens krav. Kriteriet må heller være at det faktisk er vurdert som det enkelte barns beste.

Det påpekes av utvalget at kriminalomsorgen alltid skal vurdere innsettelse i den enheten innen fengselssystemet som utgjør den mildeste soningsformen. Det betyr at man kan benytte mer åpne fengselsanstalter og overgangsbolig. Vurderingstemaet skal i følge utvalget være hva som er sikkerhetsmessig forsvarlig. Barneombudet mener dette vurderingstemaet er for snevert og legger for lite press på kriminalomsorgen til å benytte det alternativet som er minst inngripende. Det bør fremgå klart at vurderingen når det gjelder valg av soningssted også må inkludere hva som er barnets behov. Det er klare føringer i barnekonvensjonen om at fokuset med reaksjonen skal være rehabilitering og at barnets interesser skal ivaretas ved utformingen av innholdet i reaksjonen.

Jenters soningsforhold

Utvalget sier at fordi det er så få jenter som dømmes til ubetinget fengsel, er det ikke hensiktsmessig å bygge opp egne flerfaglige team ved de ulike kvinnefengslene eller kvinneavdelingene. Det innebærer at jenter kan bli satt på avdelinger sammen med voksne og som er mindre tilrettelagt for barn enn der gutter soner. Det er ytterst problematisk. En slik negativ forskjellsbehandling av jenter i forhold til gutter kan være i strid med forbudet mot diskriminering i barnekonvensjonens artikkel 2 samt flere andre konvensjoner. Det alt overveiende her må være å legge til rette for en individuell løsning som ivaretar jentenes særlige behov.

Samarbeid med andre tjenester

Barn som soner fengselsstraff har krav på tilgang på tjenester som skole, helse og barnevern på lik linje med andre barn. Det er viktig at disse tjenestene importeres inn i fengselet. Ombudets inntrykk er at det er mangler ved dette tilbudet i dag. For å sikre en best mulig reintegrering til samfunnet etter soning er det helt avgjørende at man får til kontinuitet i overgangen mellom soning og livet etterpå. Dette har vist seg vanskelig i praksis. Som nevnt er de fleste barn i fengsel i kort tid. Det er likevel viktig at det satses på å lage et helhetlig opplegg, hvor både barnevern, skole, eventuelt psykisk helsevern og andre relevante aktører kobles inn fra dag en.

Utvalgets behandling av forberedelse til løslatelse er veldig kort, noe som er beklagelig i og med at det utgjør en vesentlig brist ved dagens system. NOU'en påpeker at barnevernspedagogen i det flerfaglige teamet skal arbeide opp mot barnverntjenesten i hjemkommunen. Erfaring fra fengsler i dag er imidlertid at til tross for sterk pågang fra ansatte med barnefaglig kompetanse i fengslene, er det til tider svært vanskelig å få med barneverntjenesten lokalt som aktiv deltager. Utvalget påpeker også at tilbakeføringsgarantien foreslått i kriminalomsorgsmeldingen vil gjelde for barn. Barneombudet savner et større fokus på psykisk helsevern. Mange av ungdommene med alvorlige atferdsproblemer sliter med psykiske problemer av ulike slag, så det er viktig at psykisk helsevern blir involvert. Barnevernet er kjent med at et utvalg, Flatø-utvalget, utreder bedre samarbeid mellom tjenestene for barn og ungdom. Dette vil også ha betydning for barn i fengsel.

Kontakt med familien

Barneombudet støtter utvalget i at det må legges mer til rette for kontakt med familien med besøksleiligheter i tilknytning til der barn soner. Det bør også være uteområder som familien kan benytte sammen. Det foreslås at staten skal betale for ett besøk i måneden. Det er etter Ombudets synspunkt langt fra nok. Besøk av familien kan være av svært stor betydning for barnet, og det må derfor legges til rette for besøk hver uke. Utvalget foreslår også at barn bør få utvidet telefonid. Det bør etter Ombudets synspunkt være tillatt med ustrakt bruk av telefon, tilsvarende regelverket for ungdom som er i barnevernsinstitusjon jf. barnevernloven § 4-24. Muligheter for unntak bør regelverkfestes og begrunnes særskilt.

Brudd på regler under soning

Barneombudet deler utvalgets mening om at dagens regler for brudd på reglene for ro, orden og disiplin, eller brudd på forutsetninger og vilkår etter straffegjennomføringsloven er lite egnet for barn, og støtter utvalgets forslag om at det bør utarbeides egne reaksjoner for barn. Utvalget er særlig bekymret for bruk av hel eller delvis isolasjon og foreslår å begrense bruken av isolasjon til der det er særlig påkrevd og for en kortest mulig periode. Barneombudet mener at isolasjon som straff bør forbys helt. Det kan imidlertid være behov for å skjerme barnet dersom det er fare for at barnet skader seg selv eller andre. Ved utformingen av regler på dette området bør man se hen til tilsvarende regler i psykisk helsevernloven og barnevernloven med forskrifter.

5.1.4. Alternative soningsformer

Barneombudet ønsker at utvalget hadde vurdert alternative soningsformer i større grad enn det som fremgår av NOU'en. Målet må være å lage løsninger som er individuelt tilpasset den enkelte ungdom – og at man ikke lager ordninger som binder opp til faste rammer som må passe alle.

Utvalget kommer kort inn på at kriminalomsorgen også må vurdere andre soningsformer enn fengsel i alle tilfeller der den innsatte er under 18 år. Det kan bety gjennomføring av straff i annen institusjon, jf straffegjennomføringsloven § 12 eller gjennomføring utenfor fengsel, jf straffegjennomføringsloven § 16. Dette behandles imidlertid svært kort og det gis lite føringer fra utvalgets side når det gjelder innhold.

Straffegjennomføringsloven § 12 og § 16 åpner opp for mange muligheter til alternativ soning. Barnevernsinstitusjoner er som nevnt ett alternativ. Rus-institusjoner, institusjoner innen psykisk helsevern eller institusjoner som har spesialisert seg på for eksempel behandling av seksuelle overgrepere kan være andre muligheter. Det er viktig at det legges til rette for at man kan benytte ulike typer institusjoner – alt ettersom hva som vil være til ungdommens beste.

I noen tilfeller vil den beste løsningen kunne være å bygge opp mer lokale *ad-hoc* tiltak spesielt tilrettelagt for det enkelte barn. Som nevnt er erfaringene fra fengslene i dag at det er vanskelig å få til en god overgang til livet ute. Noe av grunnen til dette er at det er vanskelig å få lokale tjenester involvert, slik som barnevern, helsetjenester og skole. En tilrettelegging for soning lokalt vil gjøre det mulig å koble inn disse tjenestene tidlig, noe som i større grad vil forplikte dem også til å følge opp senere. Det vil også gjøre det lettere å holde kontakt med familie og nærmiljø og delta på aktiviteter i den grad det er mulig.

For at man skal få til et godt faglig opplegg lokalt bør det opprettes et sentralt team som kan bistå i å finne fram til hva som vil være et godt tiltak, og veilede lokale krefter i etableringen og gjennomføringen. Dette teamet vil også kunne bistå institusjoner og tiltak som har ungdom på soning jf straffegjennomføringsloven § 12 eller 16.

Utvalget skriver at kriminalomsorgen må pålegges å alltid vurdere alternativer etter straffegjennomføringsloven § 12 og 16 der innsatte er under 18 år. Utvalget foreslår at kriminalomsorgen skal pålegges å vurdere dette når halvdelen av straffen er gjennomført. Det er positivt at det presiseres at det skal foretas en slik vurdering. Utvalgets forslag gir imidlertid inntrykk av at dette først skal skje når ungdommen har sonet halve tiden. Kriminalomsorgen bør pålegges å vurdere om det er mulig å benytte denne typen alternativer ved starten av soningen – og kontinuerlig hele veien, gjerne uttrykkelig etter halv tid. Barn skal aldri sone under mer restriktive forhold enn det som er absolutt nødvendig.

5.1.5. Forslag i St.meld nr. 37- Kriminalomsorgsmeldingen

Barneombudet er kjent med at regjeringen i Stortingsmelding nr. 37 har lagt fram forslag om å få i gang et pilotprosjekt med et tilbud til unge straffedømte ungdommer i egne enheter. Etter det Ombudet har forstått er det planlagt å opprette to enheter under kriminalomsorgen, en i Oslo og en i Bergen.

Ombudet reagerer på prosessen knyttet til disse forslagene. Det er positivt at regjeringen ønsker å forbedre situasjonen for ungdom i fengsel, men det virker uheldig å etablere disse enhetene raskt samtidig som NOU'en er på høring.

FNs barnekomité anbefaler i sin kommentar at det opprettes egne enheter for barn som skal sone fengselsstraff (para 85). Enhetene som er foreslått kan således synes å være i tråd med barnekonvensjonen. Det er imidlertid en rekke farer i å opprette to sentrale enheter spesielt rettet mot barn i kriminalomsorgen i Norge. Det henger bl.a. sammen med at det er et relativt lite antall barn i Norge som er innom fengsler i løpet av et år. Barneombudet frykter at domstolen og kriminalomsorgen vil benytte dette tilbudet heller enn å tenke kreativt rundt hva som kan være den beste løsningen for det enkelte barnet. Det er ikke i tråd med barnekonvensjonens krav. Det vil lett bli at plassene fylles opp – og det vil være en fare for at man da tror at det trengs flere plasser, med en utvikling mot flere barn i fengselslignende institusjoner snarere enn motsatt. Det kan også bli bekvemt for det lokale tiltaksapparatet som barnevernet å ha ungdom i denne typen institusjoner, ikke minst økonomisk, og det vil dermed kunne bli enda vanskeligere å få tjenestene engasjert til å legge til rette for alternative soningsformer.

En annen uheldig konsekvens er at enhetene vil ligge langt fra der barnet bor – noe som både vil gjøre det vanskelig å holde kontakt med familie og nærmiljø og vanskeliggjøre rehabilitering tilbake til samfunnet. Det vil også kunne antas at man vil slite med mange av de samme problemene som i dag med å få lokale tjenester involvert i god tid før soningen er ferdig. Det er også en fare for at faste etablerte institusjoner opparbeider seg negative arbeidskulturer som ikke er bra for barna. Å samle barn som har begått alvorlig kriminalitet kan også skape et miljø som er uheldig.

Hvis regjeringen bestemmer seg for en slik løsning, er det viktig at det anses midlertidig inntil prosjektet er blitt evaluert av et uavhengig organ. Det må videre være et svært begrenset antall plasser. Stortingsmeldingen nevner *tre* plasser i en enhet. Det bør ikke være flere enn dette. For ungdom som er plassert i enheten må det hele tiden vurderes om dette er det mest egnede tilbudet for ungdommen. Det bør gis økonomiske tilskudd slik at lokale tjenester får incentiver til å legge til rette for lokale tiltak.

Det må videre være fleksibilitet ved enhetene som gjør det mulig å variere i forhold til å ha institusjonen lukket og åpen tilpasset den enkelte ungdommen. Det må legges til rette for samarbeid med lokale tjenester fra ungdommens hjemsted. Det må også være tett tilsyn med institusjonen av en uavhengig instans, slik at man kan motarbeide uheldige kulturer og sikre at barnas rettigheter blir ivaretatt. Det må også foreligge gode rutiner for å jobbe med prosesser i personalet. For å unngå at plassene fylles opp unødvendig, er det meget viktig at myndighetene aksepterer at institusjonene har ledige plasser. Etter det Barneombudet har forstått vil de ansatte ved institusjonen også utgjøre et sentralt team som kan veilede andre institusjoner og mer lokale individuelle tiltak, jf punkt 5.1.4. Det er viktig at ansattes arbeidsoppgaver tydelig også er knyttet til et slikt sentralt team. Det vil kunne skape mindre press på å fylle opp plassene i enheten.

5.2. Øvrige straffereaksjoner

Barnekomiteen påpeker i sin generelle kommentar at myndighetene bør legge til rette for at man kan bruke tiltak utenfor den ordinære straffeprosessen når det er passende og ønskelig (para 24). I Norge benyttes eksempelvis konfliktråd og påtaleunndatelse. Barneombudet mener det er positivt at man ser en økning av denne typen reaksjoner. Barnet slipper å utsettes for belastningene ved en ordinær rettsprosess. Samtidig kan det dette være mer hensiktsmessige reaksjoner på et lovbrudd, særlig overfor unge lovbrøyttere.

Det er imidlertid viktig at man også i denne typen saker sikrer at rettsikkerheten for barna blir ivaretatt. Det betyr at man ikke skal presse barn til å ta på seg skyld i en sak, eller anta at barn har begått en straffbar handling uten at det er tilstrekkelig bevist.

Barnekomiteen påpeker i sin generelle kommentar at utenomrettslige prosesser kun skal benyttes hvor det synes bevist at ungdommen har begått den straffbare handlingen, at ungdommen selv fritt påtar seg skyld og ansvar, at tilståelsen ikke er kommet på bakgrunn av press og at tilståelsen ikke vil bli brukt mot ungdommen i en senere rettslig prosess. Videre må ungdommen fritt samtykke til at man løser saken i en utenomrettslig prosess. Det forutsetter at ungdommen får informasjon om tiltaket som foreslås benyttet og hva dette vil innebære.

Barneombudet kjenner til at påtalemyndigheten har sendt saker til konfliktrådet hvor skyldspørsmålet ikke er avklart – barnet har for eksempel ikke vært i politiavhør. Det hjelper da ikke om barnet samtykker til at saken behandles i konfliktråd, for forutsetningene for å håndtere saken som straffesak i konfliktrådet er ikke tilstede.

Utvalget gjennomgår flere alternative straffereaksjoner. Barneombudet støtter utvalget i at samfunnsstraff bør benyttes i større grad enn det som gjøres i dag.

5.2.1. Ungdomsstormøte

Utvalget foreslår også en ny reaksjon som skal erstatte ubetinget fengsel. Reaksjonen skal kun benyttes der ungdom har begått alvorlige straffbare handlinger, som et alternativ til frihetsberøvelse. Straffen blir gitt som et vilkår ved betinget dom. Tanken er at man erstatter fysisk kontroll i fengsel med sosial kontroll. Reaksjonen er todelt; ungdomsstormøte hvor domfelte vil møte blant annet parter som er berørt av lovbruddet, og ungdomsplanen som utarbeides av ungdomsstormøte som inneholder reaksjoner av rehabiliterende og straffende art, spesifikt tilpasset den enkelte ungdommen.

Barneombudet er generelt sett positiv til forslaget. Det er positivt at utvalget kommer med et forslag som kan medføre at færre barn kommer i fengsel. Reaksjonen skal innebære et individuelt tilpasset opplegg med fokus på rehabilitering, noe som er i tråd med barnekonvensjonens føringer. Det er mange elementer i reaksjonen som forhåpentligvis både gir mer mening til ungdommen og som gjør at nettverket rundt ungdommen, inklusiv hjelpeapparatet, kommer på banen. Det blir en utfordring i å få alle nødvendige instanser til å stille og følge opp. Det er også en utfordring i at man beveger seg inn på områder hvor man kan få en sammenblanding av hva som er straff og hva som vil kunne oppfattes som tvungen behandling. Utvalget problematiserer dette lite. Det er beklagelig.

Barneombudet er enig i at reaksjonen "ungdomsstormøte" må gis fra domstolen og at domstolen skal kontrollere at avtalen man kommer til i ungdomsstormøtet er rimelig og proporsjonal i forhold til det lovbruddet som er blitt begått. Utvalget sier at ungdomsstormøte også bør kunne benyttes som alternativ til samfunnsstraff, særlig der det er aktuelt med lengre samfunnsstraff. Det er viktig at ikke man innfører en straff som gjør at ungdommen i realiteten får en strengere dom enn de ellers ville ha fått under mer konvensjonelle reaksjonsformer.

Det ligger en utfordring i å få påtalemyndigheten og domstolen til å velge denne reaksjonsformen. Her må det gis klare politiske føringer. Barneombudet støtter at det er ungdomskoordinatoren som forvalter midler til å finansiere tiltak som ungdomsstormøtet beslutter. Da blir man ikke avhengig av ulike tjenesters økonomi.

Det er viktig at dersom fornærmede møter i ungdomsstormøte må man sikre at ikke møtet blir et nytt overgrep. En manglende erkjennelse fra den domfelte av lovbruddet vil for eksempel kunne oppleves som svært vanskelig for fornærmede. Her har ungdomskoordinatoren en svært viktig rolle i å forberede møtet slik at det kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

6. Pågripelse og varetektsfengsling

6.1. Pågripelse

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 pågripelse er knappe.

I dag skal den som er pågrepet fremstilles for varetektsfengsling tidligst mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen. Der det er praktisk mulig skal den som er pågrepet overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. 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 pågripelsen”*. 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 ønsker det selv, og da må man ha jevnlig tilsyn.

6.2. Varetektsfengsling

Utvalget foreslår at man opprettholder muligheten til å varetektsfengsle barn. Barneombudet ser at det i helt spesielle tilfeller kan være behov for å skjerme et barn som mistenkes for å ha begått en alvorlig straffbar handling. Det kan blant annet være av hensyn til å få etterforsket alvorlige straffbare handlinger eller for å stoppe gjentakelse der det er overhengende fare for det.

Ombudet vil imidlertid understreke at varetektsfengsling er et meget inngripende tiltak som kun skal benyttes i ekstraordinære tilfeller hvor man anser det som den eneste forsvarlige løsningen. Barnekonvensjonen artikkel 37 setter strenge krav for når man kan bruke varetektsfengsling; kun som siste utvei og for kortest mulig tidsrom. Dette må tolkes snevert. Det skal meget tungtveiende hensyn til for at man skal kunne varetektsfengsle barn.

Utvalget skriver at det kan være praktisk vanskelig å alltid varetektsfengsle barn i regionens egen enhet tilrettelagt for barn da det kan være flere gjerningspersoner som bør holdes atskilt. I praksis vil dette innebære at ungdom enten vil bli fengslet i en enhet for barn i en annen region, eller i fengsel med voksne.

Å varetektsfengsle barn i ordinære fengsler sammen med voksne er i strid med barnekonvensjonens artikkel 37. Som nevnt er det ikke anledning til å gjøre unntak fra dette av praktiske hensyn. Å plassere ungdom i varetektsfengsel i en annen region er også problematisk fordi det antas å være det beste for barnet å være i nærheten av familien.

Barnekomiteen understreker i sin generelle kommentar at myndighetene må legge til rette for ulike alternativer til varetektsfengsel (para 80). Dagens straffeprosesslov åpner opp for bruk av varetektssurrogat. For noen vil det kunne være et alternativ å være i barnevernsinstitusjoner. Barneombudet har ved kontakt med politiet fått forståelsen av at ungdom har måttet sitte i varetekt i ordinære fengselsceller, selv om både ungdommen, foreldre, politi og fagmiljø for øvrig tenker at en barnevernsinstitusjon ville vært mer egnet. Der hvor det er realistisk, bør det så langt det er mulig legges til rette for bruk av varetektssurrogat. Det er ved valg av sted viktig å trekke inn synspunkter fra ungdommen selv og hans/hennes familie.

Erfaring har imidlertid vist at man i liten grad har institusjoner i barnevernet som oppfattes å være så trygge at de ivaretar de behovene som er bakgrunnen for varetektsfengslingen. Barneombudet mener man må jobbe for å finne lokale, alternative løsninger som tilpasses den enkelte ungdommens behov slik at man unngår at varetektsoppholdet gjennomføres i fengsel i så stor grad som overhode mulig. Her vil opprettelsen av et sentralt ambulerende team med god fagkompetanse spille en viktig rolle, se punkt 5.1.4. Barnekomiteen understreker imidlertid at bruk av varetektssurrogater ikke må innebære at man åpner for at flere kan settes i varetekt (para 80). Også alternative former for frihetsberøvelse skal kun benytte ved aller siste utvei og for kortest mulig tidsrom.

Utvalget foreslår tiltak som legger til rette for et bedre samarbeid mellom politi og barnevern når det gjelder ungdom i konflikt med loven. Barneombudet er bekymret for at barnevernet per i dag ikke i tilstrekkelig grad involverer seg i forhold til ungdom som er i varetekt. Ombudet støtter derfor utvalgets forslag om at politiet skal ha plikt til å varsle barneverntjenesten der det er aktuelt å varetektsfengsle barn, og at barneverntjenesten skal ha plikt til å møte i de aktuelle fengslingsmøtene og opplyse retten om det arbeidet som pågår med hensyn til oppfølging av barnet. Dette vil kunne gjøre det lettere for retten å finne fram til gode løsninger for ungdommen som alternativ til varetektsfengsel.

Barneombudet støtter også forslaget om at varetektsfengsling av barn skal prøves hver annen uke. Det bør også tydeliggjøres at fengslingen (enten den skjer i enheter under kriminalomsorgen eller i varetektssurrogater) skal opphøre umiddelbart når man ikke lenger kan godgjøre at tungtveiende hensyn tilsier fengsling.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at barn som er varetektsfengslet, i så stor grad som mulig, bør få tilgang på de samme tiltakene som de som soner en dom og prioriteres for alle typer tiltak. Å sitte i varetekt er svært belastende for barn, og man må gjøre det som er mulig for å minske de negative konsekvensene. Det vil si at barn bør få tilgang til skolegang, jobb, fritidsaktiviteter mv. Det må legges til rette for at barn er i fellesskap med andre så sant dette anses som den beste løsningen for barnet. Barna bør også få jevnlig tilbud om samtaleterapi med kvalifisert helsepersonell.

Barneombudet støtter videre utvalgets forslag om at det ikke skal kunne benyttes brev- og besøksforbud overfor nær familie når siktede er under 18 år. Dette er av stor betydning for barnets velferd. For familier som ikke snakker norsk må kriminalomsorgen ha plikt til å skaffe tolk slik at kontakt ikke begrenses dersom det er behov for påhør/tilstedeværelse av betjent. Ombudet støtter også forslaget om et forbud mot fullstendig isolasjon av barn i varetekt.

7. Kartlegging av siktede

Utvalget foreslår at alle barn det tas ut tiltale mot, skal undergis kartlegging av siktede før saken pådømmes av domstolen. Barneombudet er generelt positiv til at barnet kartlegges ut i fra et ønske om å gjøre det lettere å finne fram til en reaksjon og oppfølging som er best mulig tilpasset det enkelte barn. Etter det Barneombudet forstår legges det opp til en relativt omfattende kartlegging. Dette bør drøftes i lys av barnets rett til privatliv. Omfanget av kartleggingen må også ses i lys av hva som er nødvendig i forhold til den konkrete saken. Det skal foretas en slik kartlegging i alle saker hvor saken pådømmes av domstolen, og det åpnes ikke for at det gjøres unntak. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å innføre en unntaksbestemmelse der det åpenbart synes unødvendig. Faren er at det vil kunne utvanne ordningen. Videre bør det vurderes om omfanget av kartleggingen alltid skal være like omfattende. Det er viktig at man i kartleggingen også legger vekt på barnets ressurser. Det kan ofte være nøkkelen for å hjelpe barnet videre.

8. Utvalgets undersøkelse

Barneombudet mener utvalget har gjort en viktig jobb med å undersøke enkeltsaker der barn er blitt idømt ubetinget fengsel i en gitt periode. Ombudet beklager imidlertid meget sterk at man i NOU'en videreformidler personinformasjon som gjør at det er lett for lesere å identifisere personer man kjenner til fra før. Dette er særlig problematisk hvor sensitiv informasjon fra for eksempel personundersøkelsene gjengis. Det synes helt unødvendig å nevne land-bakgrunn, hvilket fengsel, alder og lovbrudd samtidig med sensitiv informasjon. Barneombudet mener dette kan være brudd på taushetsplikten, og ber departementet vurdere saken.

9. Forskning, evaluering og faglige samlinger

Det er behov for mer forskning generelt om barn som begår alvorlig kriminalitet. Barneombudet har under arbeidet med denne høringen fått ulike tall fra SSB og Justisdepartementet når det gjelder antall barn i fengsel og varetekt. Det kan synes som at det er et behov for å samkjøre statistikken på området. Det er videre behov for mer kunnskap om tiltakene som iverksettes under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen bør for eksempel være varsom med å bruke programmer som ikke er tilrettelagt for norske forhold og som man ikke kjenner effekten av.

Det kan synes som at NOU'en legger til grunn at en i hovedsak skal basere seg på såkalte "evidensbaserte tiltak" når en skal utforme tiltak for unge i straffesystemet. Barneombudet støtter at det er viktig å skaffe seg god kunnskap om hvilke tiltak som gir ønsket effekt, men vil samtidig minne om at erfaringer fra de unge har en spesiell verdi selv om de ikke er systematisert i et evidensbasert forskningsprosjekt.

Både ungdommer som soner fengselsstraff eller sitter i varetekt i dag, og tidligere straffedømte unge, har verdifull informasjon om hvordan det er å være barn i fengsel, om hvordan oppholdet kan bli minst mulig belastende og hvilke øvrige tiltak en må sette i verk for at livet etter straffen skal bli best mulig. Barneombudet ser at utvalget har snakket med noen ungdommer i Oslo og Larvik fengsel, men barns erfaringer kunne i større grad vært inkludert og synliggjort i NOU'en. Det videre lovarbeidet bør synliggjøre hvordan en har trukket inn unges egne erfaringer med straffesakskjeden og det øvrige offentlige hjelpesystemet

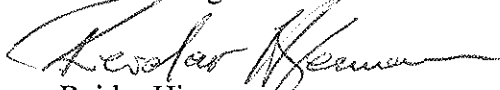
Fokuset på dette feltet må holdes høyt – her er det ingen enkle løsninger, og det er derfor viktig at man har en bred faglig diskusjon løpende. Barneombudet vil oppfordre myndighetene til å ha jevnlig samlinger med en bredt sammensatt gruppe av fagfolk og personer med erfaringer fra feltet hvor man kan diskutere problemstillinger videre.

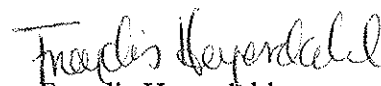
10. Informasjon til Barneombudet

Barneombudet har et særlig ansvar for å følge med på at lovgivning og forvaltningspraksis er i tråd med barnekonvensjonen. Ombudet er gitt anledning til å få utlevert den informasjon som er nødvendig for å kunne utføre Ombudets oppgaver, jf. lov om barneombud § 4.

Barneombudet ber om å bli rutinemessig orientert hver gang mindreårige blir fengslet eller varetektsfengslet. Ombudet ønsker å bli orientert om kjønn, alder, lengden på straffen/varetektsfengslingen og hvilket fengsel/enhet ungdommen befinner seg ved.

Med vennlig hilsen


Reidar Hjermann
barneombud


Frøydis Heyerdahl
rådgiver