



05 FEB 2009

Kriminalomsorgen region nordøst

JUSTISDEPARTEMENTET	
05 FEB 2009	
SAKSNR.:	200502517
AVD/KONT/BEH:	KOA/DUS/ET
DOK.NR.	126
ARKIVKODE:	452

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
200824426-25Dato:
03.02.2009

VEDR. HØRING - NOU 2008:15 - OM BARN OG STRAFF

Det vises til brev av 23.10.2008 hvor det bes om høringsuttalelser, og til samtale med KSF der det ble gitt utsettelse på høringsfristen.

NOU 2008: 15 om barn og straff har vært forelagt alle enhetene i regionen. Kriminalomsorgen region nordøst har følgende kommentarer og innspill til utvalgets arbeid. Som utgangspunkt for høringsuttalelsen gjennomgås forslagene slik de fremkommer i utvalgets vurderinger (kap. 9). Akershus friomsorgskontor har gitt en grundig og utfyllende tilbakemelding på punkter som særlig vedrører friomsorgen. Vi finner det hensiktsmessig å legge ved denne.

9.3 Begrensninger i bruken av pågrepelse og varetektsfengsling

Utvalget foreslår en lovendring i straffeprosessloven § 185 som medfører at varetektsfengsling av barn skal prøves hver annen uke. Begrunnelsen for forslaget er at politiet, påtalemyndigheten og domstolen skal prøve om vilkårene for varetektsfengsling er oppfylt med større grad av hyppighet enn per i dag. Kriminalomsorgen region nordøst støtter denne vurderingen. Vi understreker samtidig at barnvernstjenesten alltid skal varsles og møte i fengslingsmøter for barn, og at varetektssurrogat bør vurderes fortløpende. Samtidig støttes forslaget om at barnevernstjenesten blir lovpålagt et ansvar ved varetektsfengsling og straffegjennomføring.

9.4.2 Egne enheter for barn

9.5.3.3 Frihetsberøvelse i fengsel eller ved plassering i barnvernsinstitusjon?

Etter vårt syn fremsetter utvalget fornuftige vurderinger under disse punktene. Utvalget viser til under punkt 9.5.3.2 og 9.2.2 at det kan være behov for en frihetsberøvende reaksjon overfor barn i spesielle tilfeller. Utvalget anbefaler at ansvaret for straffegjennomføring ikke overføres til barnevernstjenesten. Dette begrunnes med at å tillegge barnevernet arbeidsoppgaver som i dag faller inn under kriminalomsorgen, kan gi en uheldig sammenblanding av roller, samtidig som det for målgruppen kan være behov for løsninger som reguleres av straffegjennomføringsloven, herunder behov for samfunnsvern, barnets og ansattes sikkerhet. Det kan være ungdommer med en type atferd hvor selv den høyeste bemanning og forsterkede tiltak i barneverninstitusjoner ikke er tilstrekkelig. Dette kan være barn som utgjør en alvorlig sikkerhetstrussel mot seg selv, ansatte, samboende i institusjonen eller samfunnet for øvrig. Man erfarer at en stor andel av fengslinger av barn per i dag, enten skyldes brudd på samfunnsstraff, at de har rømt fra barnevernsinstitusjoner, eller at institusjoner ikke kan ta dem imot på grunn av alvorlige

atferdsproblemer. Plassering i barnevernsinstitusjon bør allikevel kunne benyttes som et alternativ eller supplement så langt dette er mulig, som varetektssurrogat eller etter straffegjennomføringsloven § 12, eller som vilkår ved betinget dom.

Kriminalomsorgen region nordøst vil understreke at fengsling av barn under 18 år er problematisk og ikke ønskelig, men er likevel av den oppfatning at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig, for eksempel når barnet er en fare for seg selv eller andre, begår gjentatte alvorlige lovbrudd, og når øvrige straffereaksjoner, herunder plassering i forsterket barnevernsinstitusjon, ikke er tilstrekkelig for å verne samfunnet. Det forutsettes at det ved slike enheter etableres en tverrfaglig bemanning bestående av lik andel av barneverns-/sosialfaglig kompetanse og fengselsbetjenter, samt andre bygningsmessige og organisatoriske løsninger enn ved et ordinært fengsel.

Akershus friomsorgskontor og Hedmark og Oppland friomsorgskontor støtter imidlertid ikke opprettelse av egne fengselslignende enheter for barn. Det vises til regjeringens uttalte målsetting om at ingen barn skal sone i fengsel. Friomsorgen er videre skeptiske til at fengselsbetjenter/andre enn de som er særskilt utdannet til å håndtere barn/ungdom, og som ikke har kompetanse til å jobbe med barn, skal tillegges en slik oppgave.

Hvem er målgruppen til egne enheter for barn?

Gjennom svært utagerende atferd og begrenset impuls kontroll kan målgruppen for tiltaket være en annen utfordring både sikkerhetsmessig og faglig enn også den øvrige fangebefolkning. Doms- og fengslingsgrunnlaget for denne gruppen vil være grov vold, sedelighetsforbrytelser, grove ran eller drap. Flere har tilknytning til gjenger. Et tilbud til denne målgruppen må således ta utgangspunktet i at det kreves et høyt sikkerhetsnivå i kombinasjon av fysiske, bemanningsmessige og bygningsmessige tiltak. I noen tilfeller vil hensynet til barnets beste også tilsi en slik frihetsberøvende reaksjon. Ungdommen skal kunne oppleve en trygghet ved at rammene er sikre, ettersom dette vil være et tilbud hvor det ikke er mulig å bli sendt videre i "systemet" fra, i form av overføring til ordinært fengsel. De sikkerhetsmessige rammebetingelsene vil således være et helt nødvendig fundament både for ansatte og ungdommen.

Utvalget viser til at det også kan vurderes å ta imot andre unge innsatte, samt utvalgte eldre innsatte som kan ha en positiv og stabiliserende virkning. I så tilfelle må det gjøres grundige faglige vurderinger i forhold til hvilke ungdommer som kan være egnet. Innsatte opptil 23 år kan ved å representere langt kommet alvorlig kriminalitet og ved en uheldig påvirkningseffekt, i verste fall virke destruktivt inn på selve grunnlaget for tiltaket. Imidlertid kan noen eldre ungdommer også ha kommet lengre i en motivasjonsprosess, og på den måten virke positivt for miljøet.

Kriminalomsorgen region nordøst vil imidlertid fraråde at det etableres enheter med kun 3-4 plasser. Tre ungdommer er erfaringsmessig ikke nok til å danne et miljø. Miljøet vil uansett være svært sårbart. Færre enn dette vil ytterligere forsterke en isolasjonsproblematikk. Det vil være uheldig om det i perioder kun er 1-2 ungdommer i enheten. God faglig kompetanse, bemanning og tilrettelegging for kontakt med pårørende kan motvirke skadevirkninger, men miljøpersonalet vil ikke kunne fungere som fullgod erstatning for sosial omgang med andre i samme alder. Det kan da framstå som aktuelt å måtte flytte gjenværende ungdommer ut av tiltaket til et ordinært fengsel. Samtidig vil miljøet være sårbart ved at det hovedsakelig vil være aktuelt med meget korte varetektsopphold og korte dommer. Dette vil kunne bli ekstra belastende for de få som

gjennomfører lengre dommer, og som da kan oppleve manglende stabilitet i omgivelsene. På denne bakgrunn vil det ikke være tilrådelig å etablere egne enheter med svært få plasser.

I forhold til målgruppens alder møter vi også en utfordring ved at ungdommen ikke nødvendigvis vil være ferdig sonet ved fylte 18 år. Aldersgrensen 18 år vil naturlig nok ikke være en magisk grense som gjør ungdommen mer egnet til ordinært fengsel. Det må foretas gode individuelle vurderinger i tilfeller der dommen strekker seg utover fylte 18 år. Samtidig reises et dilemma mellom kontinuitet og etablering av gode relasjoner, opp mot om ungdommen skal flyttes raskest mulig til lempeligere institusjon ut fra en fortløpende risikovurdering.

I etableringen av egne enheter må det tas hensyn til at det ikke er tradisjon for at plasser blir stående ubrukt, verken i kriminalomsorgen eller barnevernet, og at plassene da blir fylt opp av klientell utenfor målgruppen. Det vil i så fall kunne bidra til å stemple barn og unge som ikke krever like rigide tiltak. Målgruppen må tydeliggjøres slik at tiltaket omfatter kun de aller mest krevende ungdommene. Dette vil innebære at man må akseptere noen tomme senger, til tider.

9.6.3 Under fengselsoppholdet / 9.4. Innholdet i varetektsfengslingen

Kriminalomsorgen region nordøst finner utvalgets vurderinger vedrørende innhold under fengselsoppholdet fornuftige, herunder hurtig kartlegging av behov, flerfaglige team og miljøarbeid, individuell plan, deltakelse i program, kontakt med familien og forberedelse til løslatelse.

Flerfaglige team

Vi anser flerfaglige team som en forutsetning ved opprettelse av egne enheter for barn under 18 år, og støtter at dette lovfestes. Fengselsbetjenter er ikke særskilt utdannet til å håndtere barn/ungdom. Fengselsbetjenter har imidlertid god erfaring og kompetanse til å håndtere utagerende klientell. Forskning viser at fengselsbetjenten heller underbruker makt, og gjennom gode sosiale løsninger kan gjennomføre både sikring av og relasjonsbygging i forhold til vanskelige personer uten å måtte referere til den bakenforliggende makten som ligger i regelverk og tvangsmidler. Det er derfor viktig at både fengselsfaglig og barnevernsfaglig kompetanse ivaretas. I tillegg til en høy andel barneverns-/sosialfaglig kompetanse, bør det tilknyttes psykolog.

Tilgjenglighet av veiledning

I tillegg til den tverrfaglige kompetansen i førstelinjen og tilknytting av psykologisk og helsefaglig kompetanse, vil det være behov for fagutvikling og veiledning gjennom aktuelle kompetansesentre og faginstanser. Det bør også opprettes referansegrupper som kan bistå enhetene.

Bygningsmasse

Både innvendig og utvendig bygningsmasse må utformes på en måte som gjenspeiler intensjonene i den nye kriminalomsorgsmeldingen. De sosiomaterielle forholdene må støtte oppunder ungdommenes behov, samtidig som behov for sikkerhet blir ivaretatt.

I nye, egne enheter for barn er det ønskelig med en mykere utforming uten sterkt fengselspreg. Det vil si at tilbudet utformes som en forsterket bolig, men med tilstrekkelige løsninger for å forhindre rømning og håndtering av utagerende atferd.

9.4.4 Forbud mot bruk av isolasjon

Forslaget om forbud mot bruk av fullstendig isolasjon av barn er fornuftig og nødvendig. Kriminalomsorgen region nordøst tiltrer forslag til endringer i straffeprosessloven § 186a.

Bruk av isolasjon kan ha både akutte og kroniske skadevirkninger. Barn under 18 år er fortsatt i en modningsprosess og må anses som mer sårbare for skadevirkninger av isolasjon enn voksne. Barn som er siktet for straffbare handlinger er i tillegg en ekstra belastet gruppe. Her bør barnets hensyn gå foran politiets eventuelle behov under etterforskningen. Straffeprosessuelle behov må kunne ivaretas ved hjelp av delvis isolasjon for denne gruppen. Vi understreker likevel faren for at også brev- og besøkskontroll eller delvis isolasjon kan medføre at barnet blir sittende alene store deler av døgnet. Det bør derfor vurderes å lovfeste ytterligere forpliktelser for fengslene til å ivareta behovet for aktivisering, besøk og eventuell psykososial oppfølging.

9.6.3.6 Reaksjoner ved brudd

Kriminalomsorgen region nordøst slutter seg til utvalgets vurderinger om å gå bort fra hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet. Det bør utarbeides et eget reaksjonssett ved brudd.

Vi er imidlertid enige med utvalget om at det vil være behov for utelukkelse etter straffegjennomføringslovens § 37 i de tilfeller der barnet er så utagerende og voldelig at en må stoppe atferden. Et fagteam bør da ta en fortløpende vurdering. Den form for skjerming eller utelukkelse må rapporteres til regionalt nivå. Ved opprettelse av nye enheter for barn bør en se på hvordan et skjermingsrom bør utformes.

9.6.3.8 Kontakt med familien

Når det gjelder utvalgets forslag om reisestøtte, er vi enige i at dette bør gis til barnets familie etter sosialtjenestelovens bestemmelser uten at dette er behovsprøvd. Det bør tilrettelegges for besøk på best mulig måte. Ved etablering av nye enheter bør disse utformes med tanke på besøk av familien. Enten ved at rommene eller boenhetene til den enkelte ungdom kan bygges av en slik størrelse at det muliggjør besøk på egen hybel, eller ved at det bygges en egen besøksleilighet. Familien bør kunne gjennomføre besøk av lengre varighet. Familien til barnet bør imidlertid ikke kunne bo i kriminalomsorgsenheten sammen med barnet.

9.7 Kartlegging av siktede

Kriminalomsorgen region nordøst tiltrer utvalgets vurdering om å legge ansvaret for kartlegging til kriminalomsorgen. Friomsorgen har lang tradisjon og gode erfaringer med å gjennomføre kartlegging gjennom personundersøkelser. Vi anbefaler derfor at friomsorgen beholder dette ansvaret. Det forutsettes at det gis nødvendige ressurser til opplæring.

9.5.4.5 Samfunnsstraff

Kriminalomsorgen region nordøst støtter utvalgets forslag om økt bruk av samfunnsstraff, og at personundersøkelser kan være en vei mot det. Vi bemerker at det imidlertid vil få betydning for friomsorgens ressursbruk ved at det vil bli krav om flere og grundigere personundersøkelser. Kriminalomsorgen region nordøst er enig med utvalget i at det ikke er behov for lovendringer for å bedre innholdet i samfunnsstraffen, og at det i dag bør være rom for å bruke flere av timene til program og andre kriminalitetsforebyggende tiltak. Samtidig viser vi til at også dette vil være mer ressurskrevende.

9.5.4.6 Forvaring

Det vil være svært uheldig å stemple barn som farlige. Barnet er fortsatt i modning og endring. Vi er enige i utvalgets vurderinger om at forvaring vil være en for stor belastning til at en bør kunne benytte seg av en slik straff overfor barn.

9.5.5 En ny straffereaksjon

Utvalget foreslår å innføre en ny straffereaksjon særlig tilpasset barn, "Ungdomsstormøtet", som et alternativ til ubetinget fengsel og i enkelte tilfeller også et alternativ til samfunnsstraff. Den

nye straffereaksjonen anses å være en strengere reaksjon enn samfunnsstraff. Ungdomsstormøtet skal kunne ut i en plan (ungdomsplan). Utvalget drøfter videre hvilket lovgrunnlag ungdomsstormøtet bør ha og hvem som skal ha ansvar for straffegjennomføringen. Utvalget foreslår å lovfeste organiseringen - og selve gjennomføringen - av ungdomsstormøtet i konfliktrådsloven. Dette vil således kreve nye særregler og enkelte forandringer i konfliktrådsloven. Utvalget foreslår at en ungdomskoordinator skal ha ansvaret for gjennomføringen av ungdomsplanen i samråd med ungdomsteamet, og at ren straffegjennomføring vil kunne delegeres til kriminalomsorgen. Det er også foreslått at en representant fra kriminalomsorgen skal være til stede på ungdomsstormøtet. Det er imidlertid noe uklart hvilken rolle friomsorgen vil få.

Friomsorgskontorene i region nordøst støtter ikke forslagene om at opprettelse av ny straffereaksjon skal skje i regi av konfliktrådene. Dette begrunnes i at arbeidsoppgaver som foreslås lagt til konfliktrådet, stort sett er det friomsorgen gjør i dag, har kompetanse til og er bedre organisert enn konfliktrådet til å gjennomføre. Konfliktrådene må i stor grad bygge opp et nytt fagmiljø for ganske få saker i året, mens friomsorgen er bedre organisert både faglig og geografisk.

Stortingsmelding 37 (200-2008 s. 163) anmerker imidlertid at konfliktrådene har opparbeidet kompetanse på tilrettelegging av stormøter. Alle de tilsatte i konfliktrådene og meglere ved åtte konfliktråd har foreløpig fått opplæring i tilrettelegging av stormøte. Vi deler derfor oppfatningen om at konfliktrådet besitter en særskilt kompetanse som bør utnyttes.. Man bør imidlertid vurdere nøye hvordan konfliktrådets rolle vil påvirkes dersom ungdomsstormøter legges dit. Ideologien til konfliktrådet som baserer seg på alternativ til straff, frivillighet, enkel og rask saksbehandling, og mekling uten å treffe avgjørelser, må sees i en ny sammenheng dersom konfliktrådet tillegges en rolle som straffegjennomføringsorgan.

En forskyvning av ansvaret for straffegjennomføring fra kriminalomsorgen til konfliktrådet anses som prinsipielt uheldig. I det videre arbeidet bør man derfor se på hvordan ungdomsstormøte kan avholdes i samarbeid mellom konfliktrådet og friomsorgen.

Kriminalomsorgen region nordøst mener at ansvaret for ungdomsstormøte bør legges til friomsorgen, men at Konfliktrådet eventuelt kan være den instans som faktisk gjennomfører dette, på "bestilling" fra friomsorgen. Konfliktrådet har heller ikke samme kompetanse som friomsorgen til gjennomføring av ungdomsplan slik det er beskrevet, og de oppgaver som er tiltenkt ungdomskoordinator. Vi anbefaler derfor også at friomsorgen får ansvar for gjennomføring av ungdomsplan og de oppgaver som er tiltenkt ungdomskoordinator.

Kriminalomsorgen region nordøst slutter seg til friomsorgskontorenes innspill vedr kommentarer om kompetanse på straffeprosessuelle spørsmål, klageadgang, rettsikkerhet osv. (se vedlegg fra Akershus friomsorgskontor).

9.6.3.10 Myndighet til å treffe avgjørelser og journalføring

Utvalget foreslår at myndigheten til å treffe avgjørelser om straffegjennomføringen i stor grad overføres til regionalt nivå der domfelte er under 18 år. Dette gjelder blant annet overføring til andre straffegjennomføringsformer (§§ 12 og 13), frigang (§§ 14, 15 og 16), permisjon (§20), straffeavbrudd (§§ 33 og 36) og om løslatelse (§§ 42 til 44).

Kriminalomsorgen region nordøst mener imidlertid at avgjørelsesmyndigheten bør beholdes på lokalt nivå. Regionalt nivå vil likevel være ansvarlig for at fengslene tilføres kompetanse og holder et særlig fokus på å utvikle gode rutiner og en fast praksis overfor barn i fengsel. Dette vil også innbefatte rådgivning og forvaltningsmessig styring av nye tiltak som innføres. Fengslene som har uttalt seg, er enige i at overføring av avgjørelsesmyndigheten til regionalt

nivå vil være en mer tungvinn løsning. For denne målgruppen må tiltak skje raskt uten opphold, og avgjørelsene bør derfor treffes så nær barnet som mulig.

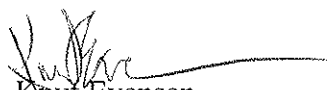
Derimot viser utvalget til at ved en overføring av myndighet til å treffe avgjørelser til regionalt nivå, vil man unngå at de ansatte i enhetene særlig tilpasset unge innsatte får en uheldig dobbeltrolle ved at de både skal tilrettelegge motivasjons- og endringsarbeid, og samtidig treffe avgjørelser i viktige spørsmål om straffegjennomføringen. En slik dobbeltrolle vil imidlertid fengslene, og særlig de enhetene som er tilpasset unge innsatte, ha en god kompetanse på. Kriminalomsorgens hovedmålsetting er todelt, og alt arbeid i fengsel balanseres rundt dobbeltrollen målsettingen medfører. Dette vil således ikke være noen ny utfordring for kriminalomsorgen.

Samtidig er det ved etableringen av egne enheter tilpasset barn tiltenkt en tilføring av barnevernsfaglig- og sosialfaglig kompetanse, som ytterligere vil kunne ivareta barnets behov. Man antar således at fengslene og de nye enhetene som opprettes vil ha best kunnskap om lokale forhold og ungdommens behov.

Vi foreslår imidlertid at fengslene og de nye tilpassede enhetene for barn under 18 år rapporterer til regionalt nivå når det treffes avgjørelser om straffegjennomføringen. Regionalt nivå kan på denne bakgrunn ha en kvalitetskontroll på innhold og bedre ivareta en lik praksis.

Med hilsen


Hilde Lundebø
ass.regionsdirektør


Knut Evensen
rådgiver

Vedlegg: Høringsuttalelse NOU 2008: 15 om barn og straff - Akershus friomsorgskontor

Kopi til: Alle enheter i region nordøst,