



Redd Barna

02 FEB 2009

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 FEB 2009	
SAKSNR.:	200502577
AVD/KONT/BEH:	KoA / DUY ET
DOK.NR.	104
ARKIVKODE:	452

Justis og Politidepartementet
Kriminalomsorgsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref. #124489/1
Deres ref.

Dato 30.01.2009

Høring om barn og straff NOU 2008: 15

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for samfunnsendringer gjennom å styrke holdninger, kunnskap og strukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge og overvåker brudd på barnerettighetene, med spesielt fokus på sårbare grupper barn. Barn og straff reiser prinsipielle spørsmål og Redd Barna vil i det følgende kommentere deler av utvalgets forslag i lys av barnekonvensjonens bestemmelser.

Barn i konflikt med loven

Redd Barna merker seg at utvalget løfter frem inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk rett som en lovendring fra den senere tid med særlig betydning for barn og straff. Konvensjonen har i følge utvalget både hatt betydning i forhold til lovtolkning og direkte. Redd Barna mener likevel generelt at konvensjonen tillegges for liten vekt i tolkningen av norske regler og at det vernet konvensjonen gir barn i konflikt med loven ikke er godt nok implementert i Norge.

Barn i konflikt med loven er direkte vernet av Barnekonvensjonen artikkel 40 og artikkel 37. Bestemmelsene gjelder der barn er mistenkt, siktet eller domfelt for straffbare handlinger, og der barn fengsles. Barnekonvensjonens grunnprinsipper om barnets beste (artikkel 3), retten til liv og utvikling (artikkel 6), diskrimineringsvernet (artikkel 2) og retten til å bli hørt (artikkel 12) gjelder forøvrig direkte og som tolkningsmomenter for innholdet av barns vern på dette området. Barnets beste vurderinger kommer særlig på spissen i forhold til vurderingen av straff overfor barn. Barnekomiteen har gjennom General Comment nr.10 (2007) om Children's Rights in Juvenile Justice understreket barnekonvensjonens rettigheter overfor barn underlagt strafferettssystemet. Redd Barna mener den generelle enigheten om at bruk av fengsel ikke er til barnets beste må tillegges avgjørende vekt i arbeidet med barn og straff. Dette gjelder også overfor den gruppen barn utredningen omfatter – barn som har begått alvorlige eller gjentatte straffbare

handlinger. Der det argumenteres med samfunnsinteresser og rettferdighetsbetraktninger for å fengsle barn, på tvers av barnets beste, mener vi at alternativer til fengsel må etableres. Erfaringer har vist at fengsling av barn på lengre sikt ikke er i samfunnets interesse, eller til det enkelte barns beste. Barn er særlig sårbare og et fengselsopphold er svært inngripende i deres utvikling. Fengselsoppholdet blir en forbryterskole der hensynet til rehabilitering og resosialisering ikke tilstrekkelig blir ivaretatt, og det skapes gjengangere.

Fengsling av barn skjer i mangel av en alternativ reaksjon. Redd Barna mener debatten rundt alternativene til fengsel og mangelen på alternativer ikke kan overskygge det prinsipielle synet på at barn ikke skal fengsles.

Barnekonvensjonen inneholder minimumsstandarder og gir en snever adgang til å fengsle barn som en *"siste utvei og for et kortest mulig tidsrom"*, jf. artikkel 37 b). Fengsling av barn skal ikke skje der andre alternative tiltak kan benyttes. Det blir således avgjørende hvilke alternativer som er til rådighet. I konvensjonens artikkel 4 heter det at *"Parten skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre rettighetene som anerkjennes i denne konvensjon."* I medhold av denne bestemmelsen er et ressurssterkt land som Norge forpliktet til å finne alternative løsninger, som både ivaretar barnets beste og hensynet til samfunnet. Redd Barna mener at forutsetningene for å finne alternativer er gode, særlig fordi det antall barn som til enhver tid sitter norske fengsler er lavt.

Redd Barna erkjenner behovet for å benytte frihetsberøvelse som straff overfor barn i enkelte særlige alvorlige tilfeller. Vi mener likevel at dette må gjøres på annen måte enn i dag. Selv om våre forutsetninger for å finne alternativer er bedre enn for de fleste stater bundet av barnekonvensjonen er det en krevende oppgave. Gode alternativ til fengsel forutsetter stor grad av tverrfaglig samarbeid. I tillegg til samarbeid på tvers av institusjoner med ulike utgangspunkt som enten behandlere, hjelpere eller ansvarlige for gjennomføring av straff, forutsetter det også et samarbeid på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. Utvalgets forslag til løsninger ligger hovedsakelig innenfor dagens system, med unntak av forslaget om ungdomsstormøte som er en ny reaksjon. De særlige utfordringer knyttet til rus og psykiatri i forbindelse med barn som begår kriminelle handlinger er ikke utdypet nærmere. Utvalget har hatt samtaler med barn i Oslo og Larvik, men deres innspill er i liten grad synliggjort i utredningen. Redd Barna mener barns egne erfaringer med straff burde vært innhentet og brukt mer systematisk. Vi ser behovet for økt kunnskap om hvem disse barna er og hvilke erfaringer de har.

Redd Barna vil i det følgende kort kommentere enkelte sider ved utvalgets forslag knyttet til dagens ordninger med arrest, varetektsfengsling og fengselsstraff. Våre bemerkninger i denne sammenheng vil være subsidiære i forhold til vårt prinsipielle utgangspunkt om at fengselsstraff ikke skal benyttes overfor barn, jf. ovenfor. Deretter vil vi kommentere forslaget om ungdomsstormøte.

Arrest og varetekt

Arrest og varetekt er svært inngripende særlig fordi denne formen for frihetsberøvelse skjer uten at skyldspørsmålet er avgjort. De negative sidene ved å fengsle barn forsterkes ytterligere ved arrest og varetektsfengsling. Dette er straffeprosessuelle tiltak som etter sitt innhold krever at frihetsberøvelsen skjer raskt og tidsmomentet begrenser mulighetene for

en tilrettelegging i forhold til barn. Erkjennelsen av de begrensede mulighetene man har for tilrettelegging er etter Redd Barnas syn et av argument mot varetektsfengsling av barn slik det praktiseres i dag. Subsidiært er Redd Barna er positive til at utvalget foreslår lovendring i strprl. § 185 for å oppnå begrenset bruk av varetekt overfor barn. Forslaget følger her opp anbefalinger fra FNs barnekomité. Ved at domstolen skal prøve varetektsspørsmålet annenhver uke, særlig forholdsmessigheten av inngrepet, er det grunn til å tro at påtalemyndigheten vil føle et press på etterforskningen, som kan medføre en raskere avklaring av saken og korte ned på tiden i varetekt.

Redd Barna er enig i at det er behov for å gripe inn raskt overfor barn som har begått svært alvorlig kriminalitet eller er inne i en destruktiv spiral med gjentatte lovbrudd, men da med andre tiltak enn fengsel. Bestemmelsene om fengslingssurrogater, både i institusjon og utenfor bør i denne forbindelse benyttes i langt større grad enn i dag. Både barnevern, rusomsorg og psykiatri må raskt inn i hver enkelt sak der det er påkrevet. Redd Barna mener det påhviler, i medhold av barnekonvensjonen artikkel 3, et ansvar for påtalemyndigheten og domstolen å etablere og gjennomføre alternativer til tradisjonell arrest og varetektsfengsling der barn er siktet. Det samme fremkommer av FNs minimumsstandarder for rettspleie i forhold til mindreårige (Beijing reglene av 29.11.1985). I artikkel 14 heter det: "Whenever possible, detention pending trial shall be replaced by alternative measures, such as close supervision, intensive care or placement with a family or in an educational setting".

Særlig om bruk av ubetinget fengsel

Individualpreventive hensyn begrunner i større grad enn allemennprevensjon straff overfor barn. For voksne lovbrøyttere har individual prevensjonen mindre gjennomslagskraft, og det er allmennpreventive hensyn og samfunnsbeskyttelse om råder. I dag benyttes ubetinget fengsel overfor begge grupper. Undersøkelser har vist at barn i Norge tidvis soner i fengsel på lik linje med og sammen med voksne, i strid med barnekonvensjonen artikkel 37 c). Jf. Barnekonvensjonsboka kap.7 s. 126. Barn soner også ofte langt unna familie og nettverk, i strid med barnekonvensjonens bestemmelser. Innholdet i straffen fremmer ikke positiv forandring hos barna og det individualpreventive formålet oppfylles i liten grad.

Redd Barna mener at alternativene til fengsel innenfor dagens system må brukes i større utstrekning og at disse må videreutvikles. Dette forutsetter at vurderingene som gjøres for å finne fram til egnede reaksjoner for barn i større grad og med større tydelighet gjøres ut fra hensynet til barnet. Redd Barna støtter utvalgets vurdering av at samfunnsstraff i større utstrekning skal benyttes overfor barn. Redd Barna vil særlig framheve betydningen av at barnet blir gitt mulighet til å fortsette ev skolegang og at det i kombinasjon med samfunnsnyttig arbeid etableres program som styrker barnets utvikling. Kriminalomsorgen kan vurdere alternative soningsformer i medhold av straffgjennomføringsloven §§ 12 og 16 for alle straffedømte. Redd Barna mener at kriminalomsorgen er forpliktet, i medhold av barnekonvensjonen artikkel 3, til å vurdere og benytte dette der barn er idømt fengselsstraff.

Der det er påkrevet med en reaksjon som medfører frihetsberøvelse har utvalget foretatt en vurdering av andre lands praksis og mulighetene innenfor barnevernet for å finne fram til alternativer. Barnevernsinstitusjoner forkastes av utvalget som et alternativ. Erfaringer fra andre land har også vesentlige mangler, som gjør at utvalget ikke går inn for en lignende

modell i Norge. Tidligere erfaringer med ungdomsfengsler i Norge er også negative. Denne eliminasjonsmetoden fører til at utvalget ender opp med et forslag til forbedring innenfor vårt nåværende system, med vekt på bl.a. at barn skal holdes adskilt fra voksne.

Utvalget forslag om egne tilpassede enheter basert på miljøterapeutiske prinsipper og med tverrfaglige team vil bety en styrking av barneperspektivet, sammenlignet med dagens ordning. Utvalget foreslår at det opprettes 6 slike enheter i tilknytning til hver av kriminalomsorgens regioner. Hensynet til nærhet til familien vil måtte vike ved plassering i disse enhetene. Forslaget omfatter ikke jenter under 18 år. Jentene er for få til at egne enheter kan forsvares iflg. utvalget. Redd Barna er i tvil om utvalgets forslag vil være egnet til å oppnå et bedre resultat for de fengslede barna enn i dag. Dette fordi forslaget i liten grad sikrer kontinuitet i forhold det miljøet barnet kommer fra og skal vende tilbake til. I enkelte tilfeller kan et slikt brudd være ønskelig og påkrevet for å hindre en fortsatt skjevutvikling, men løsningen blir ikke tilstrekkelig helhetlig når man vet at barnet skal vende tilbake etter kortere eller lengre tid. Utvalgets unnfallenhet i forhold til svakhetene med individuell plan forsterker inntrykket av lite helhetlig tenkning. Forutsatt at barna som fengsles har vært fulgt opp av hjelpeapparatet tidligere innebærer forslaget at barna skal forholde seg til et nytt sett med hjelpere for en begrenset periode. Disse erstatter barnets tidligere kontakter i hjelpeapparatet, før de igjen skal tilbakeføres til sitt gamle støtteapparat. Svak kontinuitet er en trussel for den koordinerte innsatsen overfor barnet. Flere hjelpere som er geografisk spredt medfører fare for at disse barna ikke sikres den tette oppfølgingen de har behov for. Redd Barna ser derfor mangler ved forslaget. Det er videre en fare for at 6 slike enheter vil føre til at flere unge blir underlagt frihetsberøvelse og at et slikt tilbud innenfor fengselsvesenet vil svekke arbeidet med å finne alternative løsninger til fengsel for den enkelte. Svakheten ved denne ordningen og faren for at denne vil føre til økt bruk av fengsel overfor barn gjør at Redd Barna mener ordningen ikke er god nok og at det må arbeides videre med å finne gode løsninger i tilfeller der frihetsberøvelse er påkrevet.

Redd Barna støtter for øvrig utvalgets forslag om å endre straffelovens bestemmelser for forvaring, slik at denne reaksjonen ikke kan idømmes overfor barn.

Ungdomsstormøte

Utvalget kommer med forslag til en ny reaksjon som skal erstatte ubetinget fengsel. Reaksjonen innebærer ikke frihetsberøvelse. Reaksjonen skal være et vilkår ved betinget straff og være strengere enn samfunnsstraff. Dette vil utvide skalaen for alternativer til fengselsstraff og Redd Barna er positive til forslaget fordi det kan medføre at færre barn fengsles. Reaksjonen betegnes som streng og intensiv og tenkes benyttet overfor barn som ellers ville fått en lengre ubetinget reaksjon, noe som gir grunn til å tro at den vil bli et reelt alternativ til fengselsstraff. Ubetinget fengselsstraff vil være subsidiær og iverksettes der det er brudd på gjennomføringen. Reaksjonen forutsetter en individuell tilnærming og kartlegging av barnets behov før innholdet i ungdomsplanen fastlegges. Et slikt forarbeid er med på å forplikte de involverte i hjelpeapparatet og nettverket rundt barnet. I ungdomsplanen vil det også gis *rettigheter* innenfor hjelpeapparatet. Redd Barna er positiv til disse elementene ved ungdomsplanen og mener de styrker barneperspektivet og barnets rettigheter. Utfordringen vil være å tilpasse intensiteten i planen i forhold til alvoret i saken og den enkeltes behov. Det kan bli vanskelig å sammenligne reaksjoner for samme type

lovbrudd innenfor denne ordningen, slik at rettspraksis her ikke vil veie like tungt. De positive sidene ved individuell tilnærminger oppveier imidlertid for denne bivirkningen.

Redd Barna mener ungdomsstormøtet i seg selv kan ha god effekt for lovbryster og offeret. I mange saker kan det være barn på begge sider av bordet. Fornærmedes ønske om selv å bli sett og hørt er særlig viktig når det er barn som er offer. Det vil imidlertid kunne medføre en stor belastning for et ungt offer å møte i en slik sammenheng, men det legges til grunn at rammene for et slikt møte tross alt vil være gode og fleksible, og generelt bedre egnet enn domstolen. Det legges dessuten til grunn at ungdomsstormøtet ikke skal være en omkamp om faktum. Skyldspørsmålet er allerede fastlagt av domstolen. Informasjon og forberedelser i forkant av møtet er særlig viktig der fornærmede er barn.

Redd Barna er positiv til den fordelingen av roller, ansvar og oppgaver som foretas av utvalget i NOUen. Det forutsettes imidlertid at innføringen av reaksjonen følges tett opp slik at nødvendige justeringer kan foretas underveis.

Barnevernets rolle

Utvalget setter spørsmålsteget ved oppfølgingen fra barnevernet i de konkrete sakene de har gjennomgått og der barnet har vært kjent for barnevernet eller andre hjelpetjenester i lang tid før den straffbare handlingen ble utført. Redd Barna støtter utvalget når de understreker barnevernets selvstendige ansvar for å undersøke og gripe inn når barn lever under forhold som kan skade deres helse eller psykososiale utvikling, og andre hjelpeinstansers ansvar for å medvirke til at barnevernet blir informert om slike forhold. Redd Barna mener at det er behov for at det reageres raskere og mer koordinert overfor utsatte barn. Det er grunn til å minne om at de barna som fengsles hovedsaklig lever sine liv på utsiden av murene, og hjelp og tilrettelegging fra barnevernet vil for mange være avgjørende. Redd Barna støtter forslagene som involverer og forplikter barnevernet mer direkte, herunder politiets plikt til å varsle barnevernet der det er aktuelt å varetektsfengsle mindreårige og barnevernets plikt til å møte i fengslingsmøter hvor barn fremstilles. Vi vil imidlertid understreke at barnevernets rolle ikke stopper her. Barnevernet må forpliktes til å følge opp barnet også ved en ev. varetektsfengsling.

Avslutning

Redd Barna er positiv til utvalgets forslag til ungdomsstormøte, som et alternativ til fengselsstraff. I de tilfeller der det er påkrevet med frihetsberøvelse mener vi imidlertid at det gjenstår utredningsarbeid og at utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig til å etablere gode ordninger for barn underlagt frihetsberøvelse. Vi oppfordrer derfor departementet til å videreføre arbeidet med gode alternativer til fengselsstraff for barn i et bredt samarbeid med andre ansvarlige departementer, fagfolk innenfor barnevern, rusomsorg og psykiatri - på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder.

Med vennlig hilsen

Redd Barna

Janne Olise Raanes
Janne Olise Raanes
Seksjonsleder Barn i Norge

Marianne Hagen
Marianne Hagen
Rettighetsrådgiver