



BARNEOMBUDET

Kriminalomsorgsdirektoratet
Postboks 694
4305 SANDNES

Deres ref:

Vår ref:
17/00897-2

Saksbehandler:
Anders Prydz Cameron

Dato:
30. august 2017

Høring - retningslinjer for mindreårige innsatte og domfelte

Barneombudet viser til høringsbrev datert 20.6.2017 om retningslinjer for mindreårige innsatte og domfelte. Vi takker for muligheten til å komme med innspill.

Konklusjoner

Barneombudet mener det er positivt at direktoratet har samlet reglene som gjelder mindreårige innsatte i én retningslinje. Dette vil kunne gjøre det enklere finne frem i reglene og å anvende dem korrekt. Våre merknader til forslaget kan oppsummeres som følger:

- For at retningslinjene skal fungere etter hensikten mener vi at det hadde vært nyttig med mer konkrete og omfattende føringer om rammene for skjønnsutøvelse knyttet opp til viktige prinsipper i barnekonvensjonen, særlig artikkel 3 og 12.
- Vi foreslår også å ta inn referanser til flere dokumenter vi mener det er relevant å se hen til i behandlingen av mindreårige innsatte og domfelte.
- På noen områder, slik som tvangsmiddelbruk og besøk, mener vi direktoratet bør tydeliggjøre retningslinjene for at de i større grad skal ivareta mindreåriges rettigheter og interesser.

Barneombudets mandat

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 på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er avgrenset til barn under 18 år.

1. Generelt om barnekonvensjonen og relevante kilder fra FN

FNs barnekonvensjon er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Sentrale bestemmelser i konvensjonen er også tatt direkte inn i en rekke lover, for eksempel straffegjennomføringsloven, og fra 2014 også i Grunnloven. I retningslinjen er det både innledningsvis og noen andre steder vist direkte til bestemmelser i barnekonvensjonen. Dette kunne vært gjort flere steder, spesielt når det gjelder plikten til å vurdere barnets beste (artikkel 3) og retten til å bli hørt (artikkel 12). Dette ville tydeliggjøre at dette er forpliktelser som følger av menneskerettighetene.

Ulike FN-organer har utarbeidet og/eller vedtatt retningslinjer som er relevante for forståelsen av innsatte barns rettigheter. Vi viser særlig til FNs barnekomités generelle kommentar nummer 10, 12 og 14 som gir god veiledning i forståelsen av vurderinger av barnets beste, retten til å bli hørt og rettighetene til barn i konflikt med loven. Under vil vi foreslå konkrete punkt i retningslinjene der referanser til generelle kommentarer fra barnekomiteen vil være særlig relevante. Beijing-reglene og [FNs regler for beskyttelse av ungdommer som er frihetsberøvet](#) kan også være av relevans flere steder

2. Henvisninger til lov og forskrift, gjengivelse av bestemmelser i retningslinjene

I retningslinjene er det ikke henvisningene til lover og forskrifter helt konsistente. Nederst i avsnitt 3 er det for eksempel bare vist til «§ 10 femte ledd», uten at det fremgår hvilken lov eller forskrift dette gjelder. En del steder er det bare vist til «forskriften». Vi antar at dette gjelder straffegjennomføringsforskriften, men anbefaler at direktoratet gjennomgående tar inn navnet på lover og forskrifter for å gjøre lesingen lettere.

Det er i utgangspunktet fint at det kun er regler som gjelder mindreårige som er gjengitt i retningslinjene. Imidlertid kunne det enkelte steder være en fordel å ta inn mer av teksten fra lov eller forskrift, siden reglene som ikke bare gjelder mindreårige, også kan være relevante. I avsnitt 16 om tvangsmidler er for eksempel straffegjennomføringsloven § 38 tredje ledd gjengitt. I teksten under viser man til § 38 første ledd som lister opp hvilke formål som kan legitimere tvangsmiddelbruk. Her mener vi det kan være relevant å enten ta inn første ledd i gjengivelsen av lovteksten, eventuelt liste opp formålene i beskrivelsen fremfor å bare henviser til loven. Det samme kan gjelde flere steder.

3. Klargjøring av retten til å bli hørt

Barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven pålegger norske myndigheter å sikre at barn får mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet. Generell kommentar nummer 12 fra FNs barnekomité gir god veiledning i hva som ligger i retten til å bli hørt. Helt sentralt er plikten til å legge til rette for at barn fritt får gitt uttrykk for sine meninger, å dokumentere barns synspunkter og å tillegge barnas synspunkter behørig vekt før man for eksempel tar en avgjørelse, vurderer opprettholdelse av et tiltak eller på ulikt vis tilrettelegger for barnet.

Retten til å bli hørt nevnes flere steder i retningslinjene, særlig i avsnitt 22, men etter vårt syn er det behov for å klargjøre både den klare rettslige forpliktelsen til å høre barn og ikke minst dokumentere barnets synspunkter i svært mange punkter i rundskrivet. Dette gjelder avsnitt 2, 5, 6, 7, 8, 11, 14, 15.1, 16.1, 18, 19, 20. Siden det er så mange steder at barns rett til å bli hørt er viktig, vil vi anbefale å innlede med en generell del om retten til å bli hørt basert på FNs barnekomités generelle kommentar nummer 12, som man så kan vise til i alle punktene det er relevant.

4. Om omfanget av barnets beste-vurderinger og vektingen av hensynet til barn

Det er svært positivt at barnekonvensjonen artikkel 3 er omtalt mange steder i retningslinjene, og at man mange steder viser til at barnets beste skal vurderes og tillegges vekt som et grunnleggende hensyn. Erfaringsmessig vet vi imidlertid at når barnets beste skal anvendes i praksis i tjenester og institusjoner, er det behov for å fylle konseptet med innhold som gjør de som utfører handlinger som angår et barn i stand til å gjøre gode vurderinger av barnets situasjon, dokumentere vurderingene og eventuelt avveininger som er gjort opp mot andre hensyn. Vi vil også her anbefale at direktoratet innledningsvis redegjør for krav til og innhold i en barnets beste-vurdering og går gjennom relevante sider av FNs barnekomités generelle kommentar nummer 14, slik at man senere kan vise til denne i de punktene der dette er relevant.

5. Atskillelse fra voksne (avsnitt 7)

Ifølge barnekonvensjonen artikkel 37, jfr generell kommentar nummer 10 fra FNs barnekomité er utgangspunktet at barn ikke skal plasseres i fengsel sammen med voksne. I den generelle kommentaren understreker barnekomiteen at unntaksbestemmelsen om at barn kan plasseres sammen med voksne når dette er til barnets beste er snever og skal tolkes strengt. Grunnen til dette er at vi vet hvor skadelig det kan være for barn å være i kontakt med voksne innsatte.

Det er positivt at retningslinjen i avsnitt 7 viser til barnekonvensjonen og at det går tydelig frem at mindreårige som hovedregel skal plasseres i ungdomsenhet og i alle tilfeller atskilt fra voksne. Vi er likevel bekymret for at det ikke kommer klart nok frem i avsnitt 7 at unntaket «*med mindre barnets behov blir bedre ivaretatt i en annen fengselsavdeling og slik plassering er til barnets beste*» skal forstås svært snevert. Ifølge statistikkrapporten Norge leverte til FNs barnekomite sammen med sin femte og sjette periodiske rapport om implementering av barnekonvensjonen høsten 2016, var hele 15 av de 25 ungdommene som var plassert i norske fengsler i 2015 plassert i ordinære voksenfengsler. Dette tyder på at man i for stor grad benytter seg av unntaksbestemmelsen, og at det er behov for klare signaler fra direktoratets side for å stramme inn denne praksisen.

6. Målgruppen for ungdomsenheten (avsnitt 9)

Det er positivt at direktoratet klargjør at det skal være mulig å fortsette påbegynt opphold i ungdomsenhet etter fylte 18 år. Dette er i tråd med anbefalingene fra FNs barnekomité i generell kommentar nummer 10. Vi mener imidlertid det er mer problematisk at retningslinjene også åpner for at innsatte og domfelte over 18 år på frifot skal kunne plasseres i ungdomsenhet. I og med at antallet mindreårige i fengsel de siste årene har vært relativt lavt, samtidig som antallet innsatte i aldersgruppen 18-20 år er relativt høyt, kan man tenke seg en situasjon der ungdomsenhetene får mange innsatte over 18 år. Det kan raskt komme i konflikt med de mindreåriges rett til og behov for beskyttelse mot eldre innsatte.

7. Om besøk (avsnitt 12)

Det er positivt at direktoratet tydelig henviser til barns rett til å bli hørt og plikten til å tillegge barnets meninger behørig vekt i avsnittet om besøk. En henvisning til barnekonvensjonen direkte kan synliggjøre at dette er en menneskerettslig forpliktelse som gjelder som norsk lov, selv om dette ikke fremgår direkte av den relevante forskriftsbestemmelsen.

Besøk og annen kontakt med familie og andre utenfor fengselet er viktig for unge innsatte, særlig med tanke på livet etter løslatelse. Teksten som skal utdype og forklare lov- og forskriftsbestemmelsen i dette avsnittet er relativt knapp. Barneombudet mener det er fornuftig å gå nærmere inn på en rekke vurderinger knyttet til besøk. For eksempel kan direktoratet vurdere å tydeliggjøre hvor viktig det er å motivere mindreårige innsatte til å ha positiv kontakt med familie eller andre ressurspersoner utenfor fengselet. Innsatte vi har møtt viser ulik grad av interesse for besøk, enkelte er ikke motivert eller vil ikke utsette familie og andre for den belastningen det er å være på besøk i fengsel, selv om det virker som om familien kan spille en viktig rolle for den mindreårige etter løslatelse.

Videre mener vi det er behov for klarere retningslinjer om kontroll ved besøk. I den gjengitte forskriftsbestemmelsen står det at restriksjoner og kontrolltiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. Dette er ikke utdypet. Direktoratet bør tydeliggjøre dette og understreke at enkelte kontrolltiltak, slik som glassvegg, i de fleste tilfeller ikke er egnet når mindreårige skal motta besøk. Her kan det henvises til FNs regler for beskyttelse av ungdommer som er berøvet friheten, avsnitt 60.

På side 10 står det også at det må innhentes «erklæring fra domfeltes verge» før besøk innvilges av kriminalomsorgen. Barneombudet mener ikke at dette nødvendigvis er en gal forståelse av gjeldende rett, men vi mener punktet er uklart formulert. «Erklæring» høres ut

som en form for samtykke, og at verger dermed i praksis kan nekte innsatte besøk. Dette vil kunne være problematisk. I en del tilfeller er det også grunn til å stille spørsmål ved om vergen til enhver tid skal vite hvem som besøker den innsatte.

Ungdommer i fengsel er over 15 år. Etter barneloven § 31 har de dermed stor selvråderett i avgjørelser om «personlige forhold». Ungdommer som havner i fengsel har svært ulike familiebakgrunner, men noen har foreldre som ikke er i stand til å ivareta deres interesser på en forsvarlig måte, men som likevel har foreldreansvar og dermed er verger. I andre og ofte langt viktigere avgjørelser enn det å motta besøk i fengsel, har mindreårige over 15 år betydelig grad av selvråderett. Dette for eksempel gjelder valg av utdanning og inn- og utmelding av foreninger og tros- og livssynssamfunn (barneloven § 32, lov om trdomssamfunn § 3). I helselovgivningen er det også slik at vergen ikke engang har rett til opplysninger om mindreårige som har fylt 16 år. I enkelte tilfeller også barn i alderen 14-16 dersom barnet har «grunner som bør respekteres» (pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4).

Vi mener det er relativt parallelle problemstillinger som gjør seg gjeldende ved avgjørelse om et barn skal motta besøk i fengsel, med unntak av at helsemessige avgjørelser i de aller fleste tilfeller vil ha langt større konsekvenser for barnet og derfor er mer alvorlige. Samtidig som det aller beste må være god dialog mellom verge, ungdom og kriminalomsorgen, kan det være tilfeller der dette ikke er mulig å få til. Vi vil derfor utfordre direktoratet til å se på dette punktet på nytt og lete etter muligheter til å gi mindreårige størst mulig selvråderett når det gjelder det å motta besøk.

8. Bruk av tvangsmidler (avsnitt 16)

Avsnitt 16.1. omhandler vilkåret i straffegjennomføringsloven § 38 om at bruk av tvangsmidler overfor mindreårige må være «tvingende nødvendig». Teksten er svært knapp, og det er ikke klart hvor høy terskelen for bruk av tvangsmidler overfor mindreårige faktisk er, bare at den er vesentlig høyere enn for voksne. Dette bør klargjøres. Som et minimum mener vi det bør klargjøres at «som en siste utvei» innebærer en plikt til å prøve ut og hele tiden forsøke å finne mindre inngripende alternativer. Videre bør det understrekes at tvangsmidler skal benyttes for kortest mulig tid. Det er også en viktig forskjell på ungdomsenhetene og andre fengsler her: Ungdomsenhetene har skjermingsrom som er bedre tilpasset ungdom i krise enn en vanlig sikkerhetscelle (glattcelle). Ordinære fengsler som skal ha mindreårige innsatte bør også legge opp til å ha tilgjengelig denne typen mindre inngripende alternativer til sikkerhetscelle dersom det skulle være behov for det.

Når det gjelder bruk av tvangsmidler er vi klar over at gjeldende regelverk gir relativt vide fullmakter til bruk av tvangsmidler i visse tilfeller, også overfor mindreårige. Vi vil likevel påpeke at så lenge som 24 timer i sikkerhetsseng eller sikkerhetscelle raskt nærmer seg grensene for umenneskelig og nedverdiggende behandling av mindreårige, og oppfordre direktoratet til å utforme retningslinjene på en måte som sikrer at de mest inngripende tvangsmidlene brukes kun helt unntaksvis og for svært kort tid, slik praksis så vidt vi vet er i ungdomsenhetene i dag.

Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill og kommentarer. Vi håper kommentarene våre er nyttige i arbeidet med å ferdigstille retningslinjene, og stiller oss gjerne til disposisjon for videre dialog med direktoratet i den videre prosessen.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Anders Prydz Cameron
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.