

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
23/00141-2

Saksbehandler:
Thov Midtsund Nordbø

Dato:
1. juni 2023

Barneombudets hørings svar på forslag om endringer straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven

Barneombudet viser til høringsbrev datert 02.02.23 om forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Høringsnotatet følger opp Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler fra 2019. Vi takker for muligheten til å komme med innspill.

Barneombudets rolle og mandat er å følge med på at barns interesser blir ivaretatt i lovgivning og at Norge overholder FNs barnekonvensjon. FNs barnekonvensjon artikkel 37 og 40 setter rammer for barns rettigheter i straffesaker. Reglene er inkorporert i norsk rett og gjelder med forrang foran annen norsk lovgivning. FNs barnekomité tolker bestemmelsene og gir veiledning gjennom sine uttalelser. Komiteen utarbeider generelle kommentarer om hvordan reglene om skal forstås og implementeres. I tillegg finnes flere andre internasjonale retningslinjer. Barns særlige rettigheter er også tatt inn i Grunnloven § 104 som blant annet beskytter barns rett til å bli hørt, barns rett til utvikling og slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn.

Menneskerettighetene setter strenge grenser for bruk av tvangsmidler overfor den enkelte borger. Situasjonen for innsatte på straffegjennomføring er spesiell, men de har likevel krav på beskyttelse av sin personlige integritet. Barn er under utvikling er ansett som en særlig sårbar gruppe. Menneskerettighetene bestemmer at det skal tas særlig hensyn til dette ved regulering, praksis og kontroll av inngrep i barns personlige integritet. Maktmiddelutvalget som har sett på politiets bruk av maktmidler har gjort en nyttig gjennomgang av gjeldende rett og de menneskerettslige kravene som stilles til bruk av makt generelt, og overfor barn spesielt.¹ Det er viktig at de menneskerettslige reglene danner bakteppe og blir ivaretatt også i regulering av bruken av tvangsmidler også i straffegjennomføringen.

FNs barnekonvensjon sier at fengsel kun skal benyttes som siste utvei og for kortest mulig tid overfor barn og unge som begår straffbare handlinger. Det er relativt få barn og unge som i dag idømmes fengselsstraff, men å sitte fengslet, i varetekt, på dom eller i forvaring,

¹ Maktmiddelutvalgets rapport til Justis- og beredskapsdepartementet november 2022: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politiets-bruk-av-maktmidler/id2946065/>

representerer en svært krevende situasjon for de barna det gjelder.² Belastningen øker ytterligere der barn og unge også blir isolert og mister meningsfull sosial kontakt med andre innsatte eller ansatte.

Barn og unge voksne er under utvikling, og har i ungdomstiden bedre forutsetninger for å lære og utvikle nye evner og ferdigheter enn voksne. Det innebærer et potensial for å påvirke disse ungdommene i positiv retning dersom innholdet i straffen tilpasses deres behov. På den andre siden kan det få store kostnader for ungdommen selv, og ikke minst for samfunnet, dersom unge innsatte ikke blir fulgt opp på en god måte. Barns rettigheter skal sørge for god oppfølging - og dermed sikre rehabilitering og en vellykket tilbakeføring til samfunnet.

Høringsnotatet kommer med flere forslag for å redusere utfordringer med isolasjon i norske fengsler. Vi begrenser oss til å kommentere forslag som omfatter mindreårige innsatte. Barneombudet er i all hovedsak positive til departementets forslag. Samtidig er vi bekymret for at enkelte formuleringer er problematiske i forhold til barnekonvensjonens krav. Videre ser vi et behov for at det også vurderes andre tiltak som sikrer bedre etterlevelse av regelverket og de særlige rettighetene mindreårige har etter barnekonvensjonen.

Oppsummering av Barneombudets innspill

- Barneombudet er positive til at departementet foreslår endringer i lovverket for å redusere bruk av isolasjon i fengsel.
- Barneombudet mener det er bra at departementet oppdaterer særregler for mindreårige i fengsel, men noen av forslagene inneholder formuleringer vi mener bør endres for å oppfylle barnekonvensjonens krav.
- Barneombudet støtter ikke departementets forslag om at det fortsatt skal være hjemmel til å utelukke mindreårige i fengsel grunnet bemanning eller bygningsmasse.
- Barneombudet støtter ikke departementets forslag om at maksimumstiden for hel utelukkelse av innsatte under 18 år skal være 7 dager. Barneombudet mener departementets forslag om maksimumstid på 7 dager for innsatte under 18 år er for omfattende.
- Barneombudet mener kriminalomsorgen må styrke den barnefaglige kompetansen i norske fengsel for å sikre bedre etterlevelse av de særlige rettighetene for barn i fengsel.

Barnerettighetsvurdering

Grunnloven og FNs barnekonvensjon pålegger staten en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. En viktig del av forpliktelsene er å sikre at konsekvenser for barns rettigheter er kartlagt og vurdert før beslutninger fattes. Grunnloven § 104 og

² Fransson & Skotte (2019), «Barn skal ikke i fengsel, men noen barn må...».

barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Rapporten om utarbeidelse av nytt kapittel i Grunnloven fremhever at § 104 er ment å være en skranke for lovgiver, for eksempel slik at lovgiver ved utforming av lover ikke kan velge å se bort fra barns behov for gode oppvekstvilkår.³

For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser lovendringene kan få for barn. En barnerettighetsvurdering skal sikre innhenting av den kunnskapen som er nødvendig for at konsekvenser for barn er tilstrekkelig vurdert når beslutninger fattes. En barnerettighetsvurdering er dermed et verktøy for å sikre at tiltak og ny politikk bidrar til å realisere barns rettigheter. FNs barnekomité har anbefalt at myndighetene benytter seg av barnerettighetsvurderinger som et verktøy for å sikre barns rettigheter.⁴

Barneombudet mener det må gjøres barnerettighetsvurderinger også i arbeidet med forslag om endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Vi håper å se at best mulig oppfyllelse av barns rettigheter ligger til grunn for det videre arbeidet med lovendringsforslaget.

Barns rett til å bli hørt

Barn og unge har rett til å bli hørt i handlinger og avgjørelser som berører dem jf. Grunnlovens § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12. Ved å involvere barn og unge og lytte til deres forslag, mener vi at områdene som belyses og tiltakene som foreslås vil ha bedre treffsikkerhet. Det er positivt at departementet løfter frem barn og unges rettigheter i sine vurderinger, og at dette også kommer frem ved enkelte lovforslag.

Vi kan imidlertid ikke se at departementet har innhentet erfaringer fra unge innsatte i utredningsarbeidet, og det er derfor vanskelig å legge til grunn hva de unge innsatte er særlig opptatt av med hensyn til forslagene som fremmes i høringsnotatet. Det er en svakhet ved høringen.

Straffegjennomføringsloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettsikkerheten til mindreårige innsatte. Overordnet savner Barneombudet at barns rett til medvirkning i større grad gjenspeiles i selve lovverket. Vi mener at økt fokus på brukermedvirkning i kriminalomsorgens arbeid vil kunne forebygge bruk av tvangsmidler og utelukkelse, og samtidig bidra til det departementet beskriver som en ønsket dreining mot en mer «dynamisk sikkerhet» i fengslene.

Barn og unges opphold i fengsel må være forsvarlig

FNs torturkomite anbefaler norske myndigheter å iverksette beskyttelsestiltak som sikrer at isolasjon som forebyggende tiltak unngås i så stor grad som mulig.⁵

³ Menneskerettighetsutvalgets rapport: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>

⁴ Mer om hvordan en kan gjøre barnerettighetsvurderinger finnes på Barneombudets nettsider.

⁵ FNs rapport til Norge, 2018: https://www.regjeringen.no/contentassets/87e11af6044b4c45923d2830d2d6b144/concluding-observations---4-juli---crc_c_nor_co_5-6_31367_e_no-004.pdf

De fleste mindreårige i fengsel i dag, sitter i varetekt. Lang tidsbruk i straffesakskjeden er en av årsakene til dette. Barneombudet er kjent med at det i dag kan være mer krevende å få iverksatt programmer og aktiviteter, som f. eks skolegang og permisjoner, for ungdom som er varetektsfengslet sammenlignet med de som sitter på dom.

Som departementet selv påpeker, har det de siste årene blitt rettet betydelig kritikk mot norske myndigheter for deler av gjennomføringen av fengselsstraff. Det er rettet særlig kritikk om bruk av isolasjon, mangel på menneskelig kontakt, forsvarlig helsehjelp og programvirksomhet. Videre er det påpekt bekymring for mangelfull dokumentering i forbindelse med vedtak om bruk av tvangsmidler.

Barneombudet er glade for departementet oppdaterer særregler for barn og at barns rettigheter løftes frem flere steder i høringsnotatet. Vi mener imidlertid at det er behov for implementeringstiltak dersom lovendringene skal få ønsket virkning. Vi ser blant annet et behov for veiledning og kompetanseheving av ansatte i kriminalomsorgen, som ikke må undervurderes.

Ekspertutvalget som i november 2022 leverte sin rapport om «politiets bruk av maktmidler», trakk frem den nye nasjonale retningslinjen for politiets møte med barn som et positivt tiltak for å gi god veiledning til hvordan lovverket skal etterleves.⁶ Vi mener en tilsvarende retningslinje bør utarbeides for kriminalomsorgens arbeid med unge innsatte.

Nyere forskning og studier viser at «sikkerhetskulturen» står sterkt i kriminalomsorgens arbeid med innsatte, samtidig de ansatte har manglende kunnskap om barns sårbarhet og innsattes rettigheter.^{7,8}

Barneombudet er opptatt av at lovgivning, opplæring og faglige anbefalinger og retningslinjer bidrar til økt kunnskap om menneskerettigheter og at kunnskapsbaserte arbeidsmodeller utvikles, slik at forhold som kan lede til tvangsbruk minimeres. Systematisk forebygging av tvang vil måtte innebære økt fokus på miljøterapeutiske virkemidler, samt tiltak som i større grad sikrer oppfyllelse av rehabiliteringsformålet, jf straffegjennomføringsloven § 2 og bedre etterlevelse av de menneskerettslige standardene som gjelder for behandling av innsatte i fengsel.

Atskillelse fra voksne

Ifølge barnekonvensjonen artikkel 37, jf. generell kommentar nummer 10 fra FNs barnekomite, er utgangspunktet at barn ikke skal plasseres i fengsel sammen med voksne. I

⁶ Maktmiddelutvalgets (2022) rapport om politiets bruk av maktmidler:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politiets-bruk-av-maktmidler/id2946065/>

⁷ (Fransson & Skotte, 2019)

⁸ Sivilombudsmannen, «særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler»: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

den generelle kommentaren understreker komiteen at unntaksbestemmelsen om at barn kan plasseres sammen med voksne når dette er til barnets beste er snever og skal tolkes strengt. Bakgrunnen for dette er at vi vet hvor skadelig det kan være for barn å ha kontakt med voksne innsatte.

I Norge har vi to ungdomsenheter for innsatte mellom 15 og 18 år. Disse enhetene har arealer for fellesskap og et tverrfaglig sammensatt team som jobber tett på ungdommene.

Selv om terskelen skal være høy for å plassere mindreårige sammen med voksne innsatte, forekommer det likevel. Etter det vi er kjent med er det andre forhold enn kapasitet på ungdomsenhetene, eller forhold hos barnet som er noe av grunnen til dette. I vanlige fengsel er bygningsmessige forhold og bemanning vesentlig begrenset sammenlignet med ungdomsenhetene. Som mindreårig i et vanlig fengsel er den innsatte allerede i utgangspunktet i en krevende situasjon. Med tanke på at de fleste mindreårige i tillegg sitter varetektsfengslet, er Barneombudet bekymret for at dette fører til ytterligere belastninger.

Kriminalomsorgen har retningslinjer hvor det kommer frem at mindreårige i fengsel skal holdes avskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet. Vi er imidlertid bekymret for at det ikke kommer tydelig nok frem at denne unntaksbestemmelsen skal forstås snevert, og mener det er behov for en tydeligere presisering av dette.

Hvis mindreårige likevel vil måtte sone i vanlige fengsel er det avgjørende at det sikres nok ressurser til at mindreåriges rettigheter ivaretas på en tilfredsstillende måte. Sett i lys av Sivilombudets rapporter om tilstanden i norske fengsler, mener vi det bør stilles langt strengere krav til oppfølging, sysselsetting og tilrettelegging av mindreårige dersom det fattes vedtak om at de skal sitte i varetekt eller sone sammen med voksne innsatte.

Unge innsatte som fyller 18 år og flyttes til ordinære fengsel – behov for egne ungdomsavdelinger?

Barneombudet har tidligere uttrykt bekymring for unge innsatte som den dagen de fyller 18 år og blir overført til et ordinært fengsel. De mister da den tette oppfølgingen og bevegelsesfriheten fra ungdomsenheten og det er stor risiko for å miste den positive effekten som er oppnådd på ungdomsenhetene. FNs barnekomite anbefaler i generell kommentar nr. 24 å la ungdom fullføre påbegynte program ved ungdomsenheter når de overføres ordinære fengsel.

Det er avgjørende å legge til rette for skolegang, helsehjelp og annen støtte som ungdommene får av det tverretatlige teamet i ungdomsfengslene, og at dette videreføres i en tilpasset form etter fylte atten år. Etter Barneombudet syn burde unge innsatte få sone i egne ungdomsavdelinger med lignende rammer som det ungdomsenhetene tilbyr. En slik avdeling vil også kunne stå bedre rustet til å ivareta mindreårige som i dag plasseres i vanlige fengsel og unge som fengsles kort tid etter de fyller 18 år.

En slik ordning vil være i tråd med straffegjennomføringsloven § 3 fjerde ledd om gradvis tilbakeføring, samt FNs minstestandarder for håndtering av unge lovbyggere, jf Beijing-reglene § 3 om at «Efforts shall also be made to extend the principles embodied in the Rules to young adult offenders» og European prison rules for juveniles som peker på at barn som blir voksne bør få sone i en «mellominstitusjon».⁹ Vi viser til vårt innspill til justiskomiteen om bedre oppfølging av unge innsatte.¹⁰

Hjemmel for utelukkelse av innsatte under 18 år

Barneombudet er positive til at departementet ser behovet for å innføre begrensninger i adgangen til å utelukke innsattes adgang til fellesskapet sammenlignet med dagens regler. Forslaget vil innebære at mindreårige innsatte ikke lenger kan utelukkes fra fellesskapet dersom de kommer med trusler, forstyrrer ro og orden eller på andre måter utagerer i fengselet.

Barneombudet får månedlig oversendt statistikk fra kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) om antall mindreårige som er fengslet, og antall utelukkelse fra fellesskapet. En stor andel av ungdommene som er utelukket det siste året, er utelukket på hjemler som departementet nå foreslår å fjerne.

Barneombudet deler departementets oppfatning om at uønskede situasjoner som hovedregel bør forebygges eller avverges på andre måter enn utelukkelse, typisk dialog eller gjenopprettende prosesser, noe som er i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 37 og FNs minimumsregler for behandling av innsatte, de såkalte «Mandela-reglene».

I vår gjennomgang av saker der barn var fengslet i perioden 2016-2019 fikk vi økt kunnskap om mindreårige som sitter i fengsel.¹¹ Barn som sitter i fengsel har ofte sammensatte og komplekse utfordringer, og lav tillit til systemet rundt seg.

Barneombudet vil prinsipielt støtte tiltak som vil kunne bidra til å øke fengslenes fokus på miljøterapeutisk arbeid. Samtidig har vi forståelse for fengslene vil kunne oppleve at de mister tilgang til tvangsmidler som de har erfaring med at i dag opprettholder ro og orden og forebygger uønskede hendelser. Det er også situasjoner der det å sette grenser for barn gjennom å fjerne dem fra situasjoner kan være til barnets beste. Barn som sitter i fengsel trenger grenser, men Barneombudet er opptatt av at det gjøres gode vurderinger og forståelse for barns særlige sårbarhet og at tiltak som iverksettes følger minste inngreps prinsipp og for kortest mulig tid. Dette må være godt ivaretatt i fengslenes praksis.

⁹ European prison rules: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>

¹⁰ Barneombudets innspill til justiskomiteen om bedre oppfølging av unge innsatte: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/innspill-til-stortinget/innspill-til-justiskomiteen-om-representantforslag-om-bedre-oppfolging-av-unge-innsatte>

¹¹ Oppsummering av Barneombudets gjennomgang av barn som ble fengslet i perioden 2016-2019: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/funn-etter-gjennomgang-av-saker-der-barn-er-fengslet-i-perioden-2016-2019>

Dersom departementet går videre med forslagene ser Barneombudet at det vil kunne oppstå utfordringer, eksempelvis knyttet til hvordan skåne andre innsatte fra å bli utsatt for, eller vitne til, verbale trusler eller utagering. Barneombudet legger imidlertid til grunn at andre tiltak som eksempelvis avledning til skjermingsrom, eller å sitte på celle med tilsyn fra ansatte, vil kunne være tilstrekkelig tiltak i mange tilfeller. Det er imidlertid en forskjell mellom ungdomsenhetene og andre fengsler her: ungdomsenhetene har skjermingsrom som er bedre tilpasset ungdom i krise enn det andre fengsel kan tilby. Ordinære fengsler som skal ha mindreårige innsatte bør også kunne legge opp til mindre inngripende alternativer enn avskjerming på celle.

Selv om departementet i høringsnotatet snevrer inn hjemmelen for utelukkelse av innsatte under 18 år, åpnes det fortsatt opp for at mindreårige kan utelukkes når det er strengt nødvendig for hindre skade på den innsatte selv eller andre, betydelig materiell skade, eller av smittevern hensyn. Barneombudet mener det er positivt at departementet viser til at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved vedtak om utelukkelse, og hvordan dette hensynet er veid mot andre hensyn.

Videre mener vi at straffegjennomføringsloven burde hatt en hjemmel som forplikter kriminalomsorgen til å kartlegge innsattes sårbarhetsfaktorer i forbindelse med vedtak om bruk av tvangsmidler eller utelukkelse. En slik hjemmel kunne tydeligere definert hvilke punkter som bør vurderes i en slik forholdsmessighetsvurdering. Unge innsatte burde i tillegg gis rett til en samtale om hvordan han eller hun har opplevd tvangsbruken og hvordan man kan unngå at dette gjentar seg. I Barneombudets rapport «grenseløs omsorg», som omhandler bruk av tvang overfor barn under offentlig omsorg, så vi at medvirkning og involvering av barn i regler og hvordan situasjoner bør håndteres, bidro til en markant reduksjon av bruk av tvang.¹²

Bedre individuell oppfølging vil kunne påvirke både den innsatte og fellesskapet på en positiv måte, og dermed forebygge fremtidige situasjoner som ellers ville kunne ført til utelukkelse eller bruk av inngripende tvangsmidler.

Barneombudet oppfordrer departementet til å se nærmere på hvordan Barne- og familiedepartementet har utformet forskrift om rettigheter og bruk av tvang overfor barn under opphold i barnevernsinstitusjon.¹³ Selv om barnevernet og kriminalomsorgen har forskjellige mandater, vil forskriften likevel fungere som et eksempel som kan oppstille utgangspunkt for disse meget krevende vurderingene, og gi god veiledning.

¹² Barneombudet (2015), «grenseløs omsorg»:

<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Grenselos-omsorg.pdf>

¹³ Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-rettigheter-og-bruk-av-tvan/id279235/>

Hel utelukkelse - om maksimumstid på syv dager

Departementet foreslår at hel utelukkelse av innsatte under 18 år maksimalt kan være i syv dager. Denne regelen har tidligere blitt vedtatt i § 37 femte ledd, men ikke trådt i kraft. Barneombudet støtter ikke departementets forslag.

FNs barnekomite skriver i sin generelle kommentar nr. 10 at disiplinærtiltak som innebærer en krenkelse av barnekonvensjon artikkel 37, for eksempel isolat eller annen straff som kan sette barnets fysiske eller psykiske helse eller barnets ve og vel i fare, bør forbys.¹⁴ Innsatte under 18 år er en særlig utsatt gruppe som kan ta stor skade av å sitte isolert over tid.

Barneombudet snakker jevnlig med barn i konflikt med loven. Det å sitte innelåst på celle uten særlig kontakt med omverdenene trekkes frem som svært krevende.

FNs tidligere spesialoperatør, Juan Mendez, har frarådet bruk av isolasjon av barn. I sin rapport peker han blant annet på at barn opplever smerte og lidelse annerledes enn voksne, og krenkelser kan forårsake større og mer varige skader på barn. En normalutvikling kan ødelegges av langvarige stressbelastninger og dermed føre til vansker med læring, atferdsproblemer og helseutfordringer på lang sikt. En normalutvikling forutsetter en viss relasjonell trygghet, sosial kontakt og tilgang til læringsarenaer. Ved isolasjon settes normalutvikling i fare, og øker faren for at aggresjon og kriminalitet forsterkes.¹⁵¹⁶

Sett i lys av hvor skadelig isolasjon og hel utelukkelse er for barn, mener Barneombudet at maksimumstiden bør innskrenkes ytterligere. Barneombudet kan ikke se at det finnes situasjoner der det er behov for å fatte vedtak om utelukkelse i syv sammenhengende dager.

Vi mener departementet bør se hen til den utviklingen som har skjedd knyttet til bruk av politiarrest overfor mindreårige. De fleste arrester finner i dag egnede rom til mindreårige eller benytter celle med åpen dør og kontakt med en voksen. Bruk av politiarrest overfor mindreårige kan bare overstige 24 timer i helt særlige tilfeller.

Barneombudet foreslår at et vedtak om hel utelukkelse overfor mindreårige bare skal gjelde i 24 timer. I tilfeller der fengselet vurderer at behovet for utelukkelse fortsatt kan overstyre hensynet til barnets beste, må det etter 24 timer fattes et nytt, påfølgende vedtak om utelukkelse. I vurderingen vil det da måtte tas hensyn til at barnet allerede har vært utsatt

¹⁴ FNs barnekomite generell kommentar nr 10:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-10.pdf>

¹⁵ FNs menneskerettighetsråd, Rapport fra FNs spesialrapportør for tortur, 5. mars 2015, A/HRC/28/68.

¹⁶ Hentet fra Sivilombudets særskilte melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsel: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

for utelukkelse over en viss tid. Slik kan lovgiver sikre at det hele tiden foretas vurderinger om utelukkelse av barn som er basert i en reell vurdering av barnets beste. Barneombudet mener det må settes en grense for slike påfølgende vedtak om utelukkelse av mindreårige, for eksempel på fem dager.

«Sikkerhetsventil» som åpner for utelukkelse av innsatte under 18 år på grunn av bemanning eller bygningsmasse

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter om det i regelverket bør være en «sikkerhetsventil» som åpner for utelukkelse av innsatte under 18 år på grunn av bemanning eller bygningsmasse i straffegjennomføringsloven § 37 f. første ledd. Barneombudet er skeptisk til en slik formulering, særlig siden dette er en unntaksbestemmelse som i praksis vil være relevant å vurdere der den mindreårige sitter i et vanlige fengsel, og som derfor allerede er i en særlig utsatt situasjon.

Videre merker Barneombudet seg at forslaget står i et mulig spenningsforhold til de forutsetningene som ligger til grunn i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har gjentatte ganger fastslått at innsatte skal beholde sine rettigheter selv om de er frihetsberøvet. EMD har også påpekt at økonomiske ressurser, herunder bemanning, ikke skal være til hinder for en effektiv beskyttelse av menneskerettighetene til innsatte. Norske myndigheter bør sørge for at mangel på ressurser i kriminalomsorgen ikke går på bekostning av god ivaretagelse av mindreårige innsatte.

I tillegg har Barneombudet på andre områder sett at innføring av en «sikkerhetsventil» i lovverket kan legge til rette for en praksis som står i motstrid med FNs barnekonvensjon og FNs barnekomites anbefalinger. Et relevant eksempel er da justisdepartementet i 2012 vedtok en lovendring om at forvaring kunne benyttes overfor mindreårige i «helt ekstraordinære omstendigheter», til tross for at flertallet i høringsrunden foreslo et forbud mot forvaring av mindreårige. Vi har i ettertid sett en bekymringsfull økning i bruken av forvaring overfor mindreårige.

Øvrige begrensninger i adgangen til å utelukke innsatte under 18 år

I alle saker der det vurderes utelukkelse av mindreårige er det i dag et krav om å hente inn en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en av ungdomsenhetene. Dette er imidlertid begrenset til situasjoner hvor det er tidsmessig mulig å innhente en slik uttalelse.

Departementet skriver at dersom ungdommen sitter i et vanlig fengsel, kan kravet være vanskelig å oppfylle. Departementet skriver at det tverretatlige teamet må bringes inn så raskt som mulig etter at vedtaket er en realitet, jf. forskrift § 3-35. Det er uklart for oss hva «så raskt som mulig» innebærer i praksis.

Barneombudet mener denne begrensningen er uheldig og at det bør settes en konkret tidsfrist for å innhente en uttalelse fra det tverrfaglige teamet, som eksempelvis ikke bør overstige 24 timer.

Krav om å vurdere forholdsmessighet og legge vekt på barnets beste som et grunnleggende hensyn krever barnefaglig kompetanse og kunnskap om barns utvikling og særlig sårbarhet. Dette er kunnskap man ikke kan forutsette at ligger i en alminnelig fengselsavdeling, og som vil føre til at det fattes beslutninger der hensyn til barnets sårbarhet ikke veies tungt nok.

Barneombudet mener det ville være hensiktsmessig om det fant sted en konsultasjon med det tverrfaglige teamet, og at dette ville styrket kompetansen hos andre ansatte. Dersom en tidsfrist og konsultasjon knyttet til utelukkelse av mindreårige pr i dag ikke er mulig, bør departementet vurdere å styrke kapasiteten i teamene. Det bør også vurderes om lovforarbeidene kan gi en mer utførlig veiledning for vurderingene som må foretas.

Departementet foreslår en endring i straffegjennomføringsloven § 37 fjerdeledd om at innsatte under 18 år og som er utelukket til enhver tid skal kunne kontakte kriminalomsorgens personale og få umiddelbar respons, og ha tilgang til meningsfull menneskelig kontakt. Departementet utdyper at kontinuerlig overvåkning i noen tilfeller kan oppleves mer som en «overvåkning» av den innsatte, eksempelvis tilsyn som fører til oppvåkning. Barneombudet mener det bør vurderes om det finnes tekniske hjelpemidler som eventuelt kan dempe påkjenningen av kontinuerlig tilsyn, uten at dette går på bekostning av relasjonsarbeid og den mellommenneskelige kontakten unge innsatte har behov for.

Bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år

Barneombudet tok i 2020 opp politiets bruk av makt mot barn med både Justis- og beredskapsdepartementet og POD. Vår bekymring handlet blant annet om at hjemmelen for bruk av tvang overfor barn var for lite spesifikk, som dermed øker risikoen for at forholdsmessighetsvurderingen blir for tilfeldig.¹⁷ Barneombudet er opptatt av at myndighetene sikrer reglene for bruk av tvangsmidler overfor mindreårige, og at det gjøres gode, individuelle og etterprøvbare vurderinger. Videre mener vi at god kompetanse er helt grunnleggende for å oppfylle statens plikt til å beskytte barn mot unødvendig og uforholdsmessig bruk av makt. Vi påpekte også statens plikt til å sikre effektiv kontroll med bruken av tvangsmidler, for eksempel gjennom en tilgjengelig og barnevennlig klageordning.

Barneombudet understreker at de menneskerettslige rammene for bruk av tvangsmidler også gjelder for innsatte, og at det skal tas særlig hensyn til at barn er en sårbar gruppe.

Det er positivt at det foreslås å unnta innsatte under 18 år fra kriminalomsorgens adgang til å bruke tvangsmidler som spyttmaske, sikkerhetsseng og beskyttelseshjelm.

¹⁷ Barneombudets brev til justis- og beredskapsdepartementet om politiets bruk av tvang overfor mindreårige: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/onske-om-en-gjennomgang-av-reglene-for-politiets-tvangsbruk-mot-mindrearige-barneombudet-ber-om-svar>

Vi imidlertid kritiske til at hensynet til barns særlige sårbarhet ikke er synliggjort i hjemlene for bruk av tvangsmidler. I reglene om utelukkelse er det tatt inn et krav om å vurdere barnets beste og intensjon om å konsultere det tverrfaglige teamet. Når det gjelder hjemlene for bruk av andre tvangsmidler er det ikke tatt inn noen tilsvarende formulering og heller ingen formulering om at det skal tas særlig hensyn til om den innsatte er barn.

Bruk av tvangsmidler er svært inngripende og kan ha særlig stor skadevirkning for barn som er under utvikling. Barneombudet mener derfor at hensynet til barns særlige sårbarhet bør synliggjøres i loven for å sikre at dette blir en del av vurderingen før inngrep iverksettes. Vi anbefaler at departementet ser på en formulering som fremhever at det ved beslutning om bruk av tvangsmidler skal tas særlig hensyn til barns særlige sårbarhet og som synliggjør at terskelen for bruk av tvang er høyere overfor mindreårige.

Barneombudet mener departementet ønske om å fase ut bruken av sikkerhetsseng er god, og vi er positive til at departementet foreslår en regel om at innsatte under 18 år ikke kan legges i sikkerhetsseng eller påføres belter og beskyttelseshjelm.

Departementet opprettholder adgangen til å benytte sikkerhetscelle overfor innsatte under 18 år, og viderefører kravet om at det skal være «tvingende nødvendig». Hva som ligger i dette vilkåret, er ikke entydig. Vi anbefaler derfor at en hjemmel for bruk av sikkerhetscelle også tar inn vilkårene «aller siste utvei og for kortest mulig tidsrom». Vi mener dette er en forutsetning for en god regulering og for kontrollorganenes oppfølging av bruken av sikkerhetscelle overfor barn.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Thov Midtsund Nordbø
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.