



# Representantforslag 78 L

(2013–2014)

fra stortingsrepresentantene Kari Henriksen, Hadia Tajik, Knut Storberget og Bård Vegard Solhjell

Dokument 8:78 L (2013–2014)

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kari Henriksen, Hadia Tajik, Knut Storberget og Bård Vegard Solhjell om endring i § 3 i lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) (kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn av domfelte/innsatte mv.)**

Til Stortinget

## Bakgrunn

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) fra 20. november 1989 gir barn og unge et særlig menneskerettslig vern. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i menneskerettighetsloven 1. august 2003 og gjelder dermed som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4. Barnekonvensjonen artikkel 3 stiller krav til norske myndigheter om at barnets beste skal komme i første rekke ved handlinger som berører barnet. Det er vanlig å dele konvensjonens artikler inn i tre ulike kategorier: rett til beskyttelse, rett til liv og utvikling og rett til deltakelse. Dette er tydeliggjort i en rekke lover, blant annet lov om barneverntjenester og lov om helsepersonell.

## Høring

Et forslag til lovtekst ble sendt på bred høring fra departementet i oktober 2012.

Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg, støtter helt eller delvis forslaget om å lovfeste kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte.

Departementet konkluderer med at det går inn for å ta inn bestemmelsen i straffegjennomføringsloven som ny § 3a bokstav e i straffegjennomføringsloven.

På denne måten blir prinsippet om barns rett til å bli hørt tydeliggjort i straffegjennomføringsloven.

## St.meld. nr. 37 (2007–2008)

Regjeringen Stoltenberg II fremhever i St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, at det er god kriminalpolitikk å sette i verk forebyggende tiltak rettet mot innsattes barn. Dessuten må kriminalomsorgen i sterkere grad involvere pårørende som ressurs. Dette kan redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet for pårørende, også for innsattes barn.

Stortingsmeldingen gir følgende oversikt over forslag som den rød-grønne regjeringen ville arbeide videre med:

- Vurdere tilskuddsordninger for barnefamilier som rammes økonomisk når en forelder sitter i fengsel.
- Involvere de pårørende som ressurs i tilbakeføringsarbeidet.
- Prioritere tilrettelegging for familiesamvær.
- Tydeliggjøre hvem som har ansvaret for kontakt med pårørende i det enkelte fengsel.
- Skape en mer enhetlig praksis for besøk i alle fengsler.
- Etablere flere besøkshus med overnattingsmuligheter.
- Tilrettelegge for besøk av eldre barn med mulighet for varierte aktiviteter.
- Øke tilbudet om telefonbruk ved mer fleksible regler og nye kontrollmetoder ved bruk av ny teknologi.
- Tilby telefoning med web-kamera for større nærhet til pårørende.
- Utvide besøksadgangen for nære pårørende.
- Utvide permisjonsadgangen for samvær med barn.

- Tilby omvisningsbesøk for barn.
- Etablere «pappagrupper» ved flere fengsler.
- Tilby samlivskurs ved flere fengsler.
- Støtte visitortjenesten fra frivillige organisasjoner.

Et samlet storting sluttet seg til tiltakene.

### Felles ansvar for forebygging

Den enkelte domfelte må ta ansvaret for at de pårørende kommer i en vanskelig situasjon. Dette ansvaret må balanseres opp mot samfunnets ansvar for å forebygge eventuelle negative helsemessige eller sosiale konsekvenser for barna, både når de er barn og som voksne.

I møte med kriminalomsorgen har barn som pårørende til domfelte/innsatte særlig behov for deltakelse, dvs. til å få gi uttrykk for sine meninger og få innflytelse i saker som angår dem selv. For å tydeliggjøre dette vil forslagsstillerne at kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte/innsatte lovfestes. Kriminalomsorgens ansvar foreslås hjemlet i en ny § 3a i straffegjennomføringsloven. Forslaget innebærer blant annet barneansvarlige i alle kriminalomsorgens enheter etter mønster fra helselovgivningen. Dette er en oppgave som kriminalomsorgens tilsatte skal utføre. Barneansvarlig skal følge opp at kriminalomsorgen legger til rette for at barneperspektivet blir ivare tatt på de enkelte enheter.

Kriminalomsorgen har et ansvar for å vektlegge barns rett til samvær med sine foreldre under straffegjennomføringen jf. straffegjennomføringsloven § 3, og kriminalomsorgen har de siste årene hatt økt oppmerksomhet knyttet til barn av innsatte og pårørende. Det kan vises til at reglene om permisjon uttaler at det skal være mulighet for flere permisjoner når formålet er kontakt med egne barn. Hensynet til barnets beste skal vektlegges. Noen barn ønsker ikke, eller lider under samvær, derfor må alltid barns beste legges til grunn. Barnekonvensjonen gir barn selvstendige rettigheter til å opprettholde personlig kontakt og forbindelse med sin fengslede forelder. Barn har også rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem.

### Forskning

De senere år er det kommet mer kunnskap om situasjonen for barn av innsatte, i Norge og internasjonalt, og den viser at innsattes pårørende rammes hardt av fengsling. Forskning har også vist at pårørende er en viktig ressurs som blant annet kan redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet, også for innsattes barn.

Undersøkelser viser at barn av innsatte har dårligere levekår enn andre barn, og preges av en høyere forekomst av både sosiale og psykiske problemer. De er mer utsatt for mobbing og de vokser opp i hjem

med dårligere økonomi enn andre (se bl.a. Egge 2004, FFP 2007, Skardhamar 2002, Friestad og Skog Hansen 2004).

En forskningsoversikt fra 2009 basert på 16 studier viser at barn som har en forelder i fengsel, har dobbelt så stor risiko som andre barn til å utvikle sosiale og psykiske problemer (Murray m.fl. 2009).

Foreningen For Fangers Pårørende (FFP) presenterte i 2007 resultater fra en landsomfattende undersøkelse om pårørendes helse- og livskvalitet. Undersøkelsen viste at 70 pst. av barna var preget av at de var triste og lei seg, og 16 pst. var plaget med angst. Flere hadde også hode- og nakkesmerter, søvnproblemer, redusert matlyst og magesmerter. Mange viste atferdsendringer som er typiske for barn i krisesituasjoner. Noen barn ble stille og innesluttet, andre lett oppspilte eller aggressive og havnet lett i konflikter. Dette er reaksjoner som kan skape vansker for barna både sosialt og for skole og læring. Blant barna som hadde mor eller far i fengsel, hadde 44 pst. fått dårligere helse.

Internasjonalt er det kommet mer kunnskap som viser tilsvarende funn. I Sverige viste Anneli Bjørk-hagen Turessons doktoravhandling fra 2010 blant annet at barn med mødre i fengsel var ekstra sårbare. Hos disse barna var skam den fremtredende følelsen, noe de håndterte enten ved å tie om sin og morens situasjon eller gjennom å søke seg til venner i samme situasjon. Den viste også at barn som har tro på seg selv og på mulighetene til å håndtere sin nye livssituasjon, lykkes i å løse sine vanskeligheter.

Danske Scharff Smith og Jacobsen har i boken «Når straffen rammer uskyldige» (2010) beskrevet situasjonen for barn av fengslede foreldre, og foreslår blant annet at det innføres systematisk registrering av om innsatte har barn, og at tilsatte i fengslene bør ha særlig oppmerksomhet rettet mot innsattes barn.

Et større EU-støttet forskningsprosjekt har analysert og beskrevet situasjonen for barn med fengslede foreldre i Europa. Rapporten «Children of Imprisoned Parents» ble lansert i Europaparlamentet 25. mai 2011. En hovedanbefaling i rapporten er at alle medlemsstater i EU og Europarådet inkorporerer FNs barnekonvensjon når det gjelder barn av fengslede. Målet er å sikre at barn av fengslede får mulighet til å opprettholde kontakten med sine foreldre, at de blir hørt og får informasjon om hva som har skjedd med foreldrene, at de ikke blir diskriminert på grunnlag av foreldrenes handlinger og at barnas meninger blir tatt med i betraktning.

### Frivillige organisasjoner

Kriminalomsorgens samarbeid med de frivillige organisasjonene er svært viktig også for arbeidet med barns møte med kriminalomsorgen. De frivillige organisasjonene gjør en uvurderlig innsats for disse barna. Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-

likestillings- og inkluderingsdepartementet støtter blant annet foreningen For Fangers Pårørende med midler som er øremerket for tilbud til barn som pårørende. Foreningen tilbyr møtested og ulike aktiviteter for barn og unge opp til 23 år. Deres erfaringer med målgruppen, samt engasjementet og kunnskapen om barnas situasjon, har vært viktig og nødvendig for Justis- og beredskapsdepartementet når spørsmål om denne gruppen har vært drøftet.

Organisasjoner som Røde Kors, WayBack og Kirkens Bymisjon tilbyr også ulike tiltak. For eksempel arrangeres det egne utflukter sammen med Røde Kors-faddere for innsatte og deres barn.

### Hva er gjort?

Kriminalomsorgen registrerer ikke i dag systematisk om innsatte har barn, og hvilket omsorgsansvar innsatte har. Dermed har kriminalomsorgen ikke oversikt over hvor mange barn som har foreldre i fengsel til enhver tid. Dette bidrar til usynliggjøring av berørte barn og innsatte som foreldre, og vanskeliggjør en god ivaretagelse av begge grupper.

Kriminalomsorgen har iverksatt et prosjekt for etablering av nytt system for kartlegging av domfelte. Kartleggingen skal bidra til å styrke samarbeidet med forvaltningssamarbeidsparter og andre som har ansvar for aktuelle tiltak. Aktuelle kartleggingsområder er behov for bolig, utdanning, arbeid, økonomi mv. Det legges også opp til å stille spørsmål til domfelte om barn, deres alder og hvorvidt det er forhold ved barna som bør få spesiell oppmerksomhet under straffegjennomføring.

I forbindelse med den forberedende saksbehandling ved søknad om elektronisk kontroll blir det gjennomført egnethetsvurdering av domfelte. Dersom domfelte har omsorg for barn i hjemmet, blir dette tilagt vekt, og hensynet til hva som er barnets beste skal alltid veie tungt.

Kriminalomsorgen har de siste årene etablert en rekke tiltak for å bedre forholdene for gjennomføring av besøk og kontakt mellom innsatte og deres barn:

Det er bygget besøkshus/-leiligheter med overnattingsmuligheter ved mange fengsler, det er innført en ordning med åpne dager i noen fengsler hvor barn kan få se cellen til sine foreldre.

Nasjonalbiblioteket har tatt et initiativ til å styrke tilbudet til innsatte ved å sette i gang prosjektet «Lyden av lesing»; barna av innsatte kan få høre lydopptak av at foreldre leser historier for dem. Målsettingen med prosjektet er å bidra til at foreldre i norske fengsler kan ha en god relasjon til sine barn.

Kriminalomsorgen tilbyr et akkreditert program «Pappa i fengsel» og samlivs- og foreldreveiledningskurs, og har sammen med frivillige organisasjoner utarbeidet informasjon som er tilrettelagt for barn med foreldre i fengsel.

Ved friomsorgskontorene er det ikke gjort så konkrete tiltak som i fengslene. Her er det et udekket behov for å ivareta barna. Friomsorgskontor og fengsler har ulike utfordringer når det gjelder å ivareta barneperspektivet under straffegjennomføring. Når en person gjennomfører samfunnsstraff eller en annen alternativ reaksjon, møter kriminalomsorgen sjelden domfeltes barn. Møtet mellom barna og de ansatte ved friomsorgskontorene vil skje ved hjemmebesøk.

Ved straffegjennomføring i eget hjem etter straffegjennomføringsloven § 16 første og andre ledd (elektronisk kontroll) blir samboende barn i større grad påvirket av straffegjennomføringen enn ved annen straffegjennomføring i samfunnet, blant annet når kriminalomsorgens tilsatte kommer hjem for å kontrollere overholdelse av vilkår.

### Gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven § 3 annet ledd fastslår at barns rett til samvær med sine foreldre særlig skal vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen. Bestemmelsen pålegger kriminalomsorgen å ta hensyn til barns rett til samvær med sine foreldre under gjennomføring av reaksjonen. I den grad det er sikkerhetsmessig forsvarlig, skal dette hensynet tillegges vekt både ved tilrettelegging av det nærmere innholdet i straffen og i forbindelse med ulike avgjørelser som har betydning for barnets kontakt med den domfelte/innsatte.

Bestemmelsen må ses i lys av barneloven og bestemmelsene i FNs barnekonvensjon om barns rett til samvær med begge foreldre. Forutsetningen for at kriminalomsorgen skal ta ovennevnte hensyn er at domfelte/innsatte har en lovlig rett til samvær med barnet.

Retten til samvær med foreldre under straffegjennomføring er nærmere utdypet i straffegjennomføringsforskriften § 1-3 og retningslinjer til gjennomføring av straff punkt 1.4. Blant annet skal kriminalomsorgen ved avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn, ta særlig hensyn til hva som er til barnets beste. For at saken skal være best mulig opplyst, kan det være aktuelt å innhente uttalelser og dokumentasjon fra blant annet barnevern, skole, barnehage og fra dem som barnet bor fast sammen med. Om mulig skal det også innhentes uttalelse fra barnet, og barnets mening skal tillegges vekt.

Uavhengig av den dokumentasjon som måtte foreligge, har fengselet en selvstendig plikt til å undersøke forholdene på permisjonsstedet ved permisjon for volds- og sedelighetsdømte. Tilsvarende gjelder ved straffavbrudd og frigang.

### Andre lover

Bestemmelser i helsepersonelloven og pasientrettighetsloven skal sikre at barn blir ivaretatt på en

bedre måte når foreldre har en psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade som kan føre til at vedkommende ikke fungerer godt som forelder.

Etter helsepersonelloven § 10 a skal helsepersonell bidra til å ivareta det behovet for informasjon og nødvendig oppfølging som mindreårige barn av pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade kan ha som følge av forelderens tilstand. Helsepersonell som yter helsehjelp til slik pasient, skal søke å avklare om pasienten har mindreårige barn. Departementet kan gi forskrifter som utdyper innholdet i helsepersonellets plikter etter denne bestemmelsen.

Helsepersonelloven § 10 a skal bidra til at barn får en annen og mer tilpasset oppfølging som pårørende, og at helsepersonell sammen med pasienten skal vurdere hva barnet trenger av informasjon og veiledning. Innenfor rammene av taushetsplikten skal helsepersonellet også informere andre som har omsorg for barnet. Formålet med denne presiseringen er å gi foreldrene bedre muligheter til selv å ta hånd om barnet. Helsepersonell må således være i god dialog med pasienten om hvordan barnet kan ivaretas.

Gjennomføringen av bestemmelsen i helsepersonelloven skal sikres ved bestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven § 3-7 a om barneansvarlig personell. Helseinstitusjoner som omfattes av denne loven, skal i nødvendig utstrekning ha barneansvarlig personell med ansvar for å fremme og koordinere helsepersonells oppfølging av mindreårige barn av psykisk syke, rusmiddelavhengige og alvorlig somatisk syke eller skadde pasienter.

Det fremkommer av Helsedirektoratets rundskriv 15-5/2010 at plikten til å ivareta interessene til barna, etter helsepersonelloven § 10 a, også omfatter barn av innsatte i fengsel og hvor den innsatte mottar helsehjelp. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om barneansvarlig personell.

Det finnes i dag ingen systematisert kunnskap om hvilken erfaring barn som pårørende har med barneansvarlige i helseforetak.

Lov om sosiale tjenester i Nav har tilsvarende bestemmelse i § 1 andre ledd: «loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud», jf. Innst. 87 L (2009–2010), som et enstemmig storting sluttet seg til.

Innsatte som får behandling eller bistand etter bestemmelser i disse lovverk, har samme rettigheter som andre innsatte til å få vurdert barnas situasjon.

Kriminalomsorgen og øvrig personell i helsetjeneste og Nav i og utenfor fengsel må samarbeide om tiltak rundt barna, ut fra de behov barn vurderes å ha.

### **Barn av utenlandske innsatte/domfelte med utvisningsvedtak, og innsatte/domfelte med barn i hjemlandet**

Det har de siste årene vært en økning i antall innsatte med utenlandsk statsborgerskap. Dette er en svært sammensatt gruppe. Innenfor kategorien «utenlandske innsatte» er det både utlendinger som er pågrepet på grensa til Norge, personer som oppholder seg midlertidig i Norge og innvandrere som har vært bosatt i Norge i flere år.

Barn av utenlandske innsatte/domfelte med utvisningsvedtak har de samme rettigheter i kriminalomsorgen som barn av innsatte som ikke skal utvises. Barn som har en forelder som skal utvises etter straffegjennomføring, kan være i en ekstra sårbar situasjon av flere grunner. Under soningsoppholdet kan de ha hatt jevnlig kontakt med sin forelder, men etter utvisningen kan kontakten bli redusert eller opphøre helt. I tillegg kan noen av disse barna ha ekstra utfordringer fordi de har en annen kulturbakgrunn og er ulikt integrert i det norske samfunn, slik at språk og forståelse for hva som skjer kan skape utfordringer.

Mange utenlandske innsatte har barn som ikke bor i Norge. Utfordringene dette skaper, kan være lang reisevei for å komme på besøk, eller vanskeligheter med telefonkommunikasjon på grunn av manglende tolk.

### **Om forslaget om å styrke barns rettigheter ved endringer i straffegjennomføringsloven**

Forslaget er et tiltak for å bedre barnas situasjon når foreldre (omsorgspersoner) innsettes i fengsel. Å lovfeste dette i straffegjennomføringsloven følger opp andre lovbestemmelser i helse- og sosiallovgivningen og er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. En viktig del av kriminalomsorgens ansvar vil være å ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte, jf. forslaget til § 3a første ledd bokstav b. Dette er en snevrere formulering enn i helsepersonelloven fordi behovene og ansvarsområdene i de to etatene er ulike. I motsetning til helsetjenesten kan for eksempel ikke kriminalomsorgen ha et oppfølgingsansvar for domfeltes og innsattes barn. Det er viktig å presisere at ansvaret ikke innebærer å koordinere tjenester og ytelser fra andre forvaltningsorgan.

I tillegg til informasjon vil barnet ved straffegjennomføring og varetekt ha særlig behov for råd og støtte.

Innholdet og omfanget av kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barns behov for informasjon, råd og støtte, og samarbeid med øvrig personell som yter tjenester inne i fengselet, må reguleres nærmere i underliggende regelverk. Informasjonen kan bl.a. omhandle hva fengslingen innebærer for barn som pårørende, hvilke rettigheter barnet har, forhold i fengselet mv. Det er viktig at informasjonen blir gitt på et så tidlig tidspunkt som mulig. Barn av varetektsinnsatte

og barn som har mor/kvinnelig omsorgsperson i fengsel, vil ofte være i en særlig sårbar situasjon.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Vedtak til lov

om endring i lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

### I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. skal ny § 3a lyde:

*§ 3a Kriminalomsorgens ansvar for å ivareta barn som pårørende av domfelte eller innsatte.*

*Kriminalomsorgen skal under straffegjennomføring og varetekt:*

- a) *søke å avklare om domfelte eller innsatte har barn,*
- b) *ivareta barnets behov for informasjon, råd og støtte,*
- c) *utpeke barneansvarlige ved alle lokale enheter (fengsel, friomsorgskontor mv.),*
- d) *sørge for at barnets rett til samvær med sine foreldre særlig vektlegges,*
- e) *ta særlig hensyn til barnets beste ved avgjørelser som gjelder domfelte eller innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn. Barnet har rett til å uttale seg om saker som direkte angår dem.*

*Barneansvarlig er en funksjon som er lagt til særskilt utpekte tilsatte i kriminalomsorgen. Barneansvarlig skal bistå barn som pårørende til domfelte/innsatte og påse at barnets beste er ivaretatt under straffegjennomføring og varetekt.*

### II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

22. mai 2014





