
Barn i politiarrest

Barn under 18 år skal bare settes i politiarrest som en aller siste utvei. Siden 2018 har det vært rapportert en økning i antall mindreårige som blir satt i arrest. Dette var bakgrunnen for at Sivilombudet våren 2021 gjennomførte et besøk til Oslo politidistrikt, der vi undersøkte hvordan barns rettigheter ble ivaretatt når de blir pågrepet av politiet og brakt i arrest. Vi innhentet i tillegg informasjon om bruk av arrest overfor mindreårige fra landets øvrige politidistrikter.

Barns rettigheter og særlige sårbarhet

Å bli satt i arrest er et svært inngripende tiltak. Det gjelder særlig for barn. Både fysisk og mentalt er barn i en sårbar utviklingsfase, og de har derfor generelt høyere risiko for å ta skade av frihetsberøvelsen enn voksne. Hjernen er ikke ferdig utviklet før langt ut i 20-årene,¹ og en normal utvikling avhenger av relasjonell trygghet, sosial kontakt og aktivisering.² Når vi isoleres fra omverdenen, settes denne utviklingen i fare. Å bli overlatt til seg selv i en vanskelig situasjon er derfor særlig kritisk for barn og ungdom. FNs barnekonvensjon slår fast alle som er under 18 år, skal regnes som barn.³

Barn som settes i arrest, er altså mer sårbare enn andre for å bli utsatt for brudd på menneskerettig-

hetene, og de har derfor krav på et særlig vern mot slike inngripende tiltak.⁴

Barn har ikke samme forutsetninger for å oppfatte tid som voksne, og de har ikke fullt ut rukket å utvikle evnen til å håndtere stresset, angsten og uroen som isolasjon kan skape.⁵ Barn og unge som pågripes og plasseres i arrest, kan være i krise, i sjokk eller under påvirkning av rus. Å bli plassert på glattcelle kan skape traumer. Traumer som skjer i barndommen, kan være særlig skadelige fordi de virker inn på barns utviklingsprosesser – dermed er det fare for at de bidrar til en skjevutvikling eller setter varige spor.⁶

Dette er bakgrunnen for at FNs barnekonvensjon uttrykkelig slår fast at barn kun skal berøves

1 Lee, J. (2016). Lonely Too Long – Redefining and Reforming Juvenile Solitary Confinement. *Fordham Law Review*, 85, 846–870.

2 Se for eksempel Tetzchner, S.v. (2012). *Utviklingspsykologi*. Oslo: Gyldendal akademisk.

3 FNs barnekonvensjon artikkel 1. Barn kan gis myndighet innenfor avgrensede områder før full myndighetsalder, for eksempel kan barn som er fylt 15 år, holdes strafferettslig ansvarlig, jf. straffeloven § 20 første ledd. Unge lovbrytere under 18 år har likevel vern som barn etter barnekonvensjonen.

4 FNs menneskerettighetsråd, Rapport fra FNs spesialrapportør for tortur, 5. mars 2015, A/HRC/28/68 (heretter FNs spesialrapportør mot tortur, 2015), avsnitt 16–18.

5 Broberg, A. Almquist, K. & Tjus, T. (2007) *Klinisk barnepsykologi. Utvikling på avveie*. Fagbokforlaget 2007.

6 Balaban, V. (2009). Assessment of Children. I E. Foa, T. Keane, M. Friedman & J. Cohen, *Effective Treatments for PTSD: Practice Guidelines from the International Society for Traumatic Stress Studies* (s. 62). New York/London: The Guildford Press. Tine Jensen, spesialist i barne- og ungdomspsykologi, PhD/forsker (2016/2021). Barn og traumer. Norsk psykologforenings nettsider: <https://www.psykologforeningen.no/publikum/informasjonsvideoer/videoer-om-psykiske-lidelser/barn-og-traumer>.



Bakrommet på en av politiets cellebiler. Foto: Sivilombudet

friheten som en siste utvei, og bare for et kortest mulig tidsrom.⁷

Sivilombudets undersøkelse av forholdene for barn i arrest

Under forebyggingsmandatet har Sivilombudet besøkt flere steder der barn og unge er eller kan være fratatt friheten. Besøkene har resultert i flere anbefalinger om politiets rolle og bruk av politibistand på institusjon.⁸ Vi har også gjennomført besøk til politiarrester og gitt anbefalinger om politiets håndtering av mindreårige i forbindelse med flere av disse.⁹ Under besøkene til politiarrester har vi imidlertid ikke tidligere sett på forholdene spesielt for mindreårige.

Etter en periode med nedgang har vi merket oss at det siden 2018 igjen har vært en klar økning i omfanget av barn i arrest i Norge.¹⁰ Flere aktører har uttrykt bekymring over dette.¹¹ På denne bakgrunnen gjennomførte vi en undersøkelse av hvordan barns rettigheter ivaretas når de blir pågrepet av politiet og satt i arrest. Undersøkelsen omfattet et besøk over to dager til Oslo politidistrikt 11.–12. mai i 2021. I tillegg hentet vi inn informasjon fra de elleve andre politidistriktene. Det ble også innhentet informasjon fra Politidirektoratet, Spesialenheten for politisaker, Uteseksjonen i Oslo kommune, Barneombudet, Forsvarergruppen i Advokatforeningen og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

7 FNs barnekonvensjon artikkel 37, bokstav B. Se også FNs barnekomité's generelle merknad nr. 10 om rettigheter for barn som er i konflikt med loven.

8 Barnevernets akuttinstitusjon for ungdom (2016), Akershus ungdoms- og familiesenter, avd. Sole (2016), Hedmark ungdoms- og familiesenter, avd. Vien (2017), Alta ungdomssenter (2017), Alta Aleris (2017), Agder behandling ungdom, avd. Furuly (2018), Humana Øst, avd. Jessheim og Hol gård (2019) og Helse Stavanger HF, avd. psykisk helsevern barn og unge (2019).

9 Lillestrøm sentralarrest (2015), Drammen sentralarrest (2014), Tønsberg sentralarrest (2014) og Bergen sentralarrest (2016).

10 Nedgang ble registrert i 2020. Ifølge Politidirektoratet *Årsrapport om arrestforhold 2020* antas denne nedgangen å henge sammen med covid-19-pandemien og smitteverntiltak gjennomført i denne forbindelse (skjenkestopp, skjenkeforbud, lavere mobilitet etc.).

11 Både Forsvarergruppen i Advokatforeningen, Barneombudet og NIM har blant annet vært i dialog med Oslo politidistrikt om barn i arrest i 2020/2021.

Når kan barn settes i arrest?

Oslo politidistrikt er det største politidistriktet i landet målt i folketall og det distriktet der flest mindreårige framstilles for arrest. I 2020 ble mindreårige framstilt for arrest i Oslo totalt 204 ganger. Dette utgjorde omtrent 30 prosent av tilfellene der mindreårige dette året ble satt i arrest i Norge.¹²

Mindreårige kan settes i arrest både som følge av at de er *pågrepet* for mistanke om en straffbar handling, og som følge av at de er *innbrakt* etter politiloven. Vi hentet inn dokumentasjon som gjaldt alle mindreårige som hadde blitt pågrepet eller innbrakt og plassert på celle i perioden 1. januar til 12. mai 2021. Dette omfattet 35 personer. Av disse var 34 pågrepet og 1 innbrakt. På bakgrunn av det lave antallet innbrakte etter politiloven i denne perioden valgte vi å kun se nærmere på pågripelser.

Det skal være en høy terskel for å pågripe barn. Straffeprosessloven slår fast at mindreårig kun skal pågripes når det er «særlig påkrevd».¹³ Intervjuer tydet på at både tjenestepersoner i patruljeseksjonene og politiadvokater i påtaleenheten var bevisste på at det skal være høy terskel for å pågripe barn. Gjennomgang av straffesaksdokumenter viste også at ungdommene som ble framstilt for arrest i perioden vi undersøkte, var pågrepet for alvorlige hendelser. Det manglet imidlertid dokumentasjon av hvilke vurderinger som var gjort for å sikre at det særlige vilkåret som gjelder pågripelse av barn, var oppfylt i hvert enkelt tilfelle. Vilkaåret er strengt, og vi må kunne forvente at politiet beskriver hvilke vurderinger de har gjort.

Bruk av glattcelle for barn – mangelfullt tallgrunnlag

For at en mindreårig skal plasseres på celle eller annet låst rom, må dette være «tvingende nødvendig».¹⁴ Dette gjelder uansett om den mindreårige er pågrepet eller innbrakt. Dersom plassering på celle ikke er tvingende nødvendig, skal den mindreårige tilbakeholdes i et mindre inngripende lokale.¹⁵ Alternativer til plassering på celle skal være vurdert og forsøkt, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Alternative tiltak skal vurderes og eventuelt forsøkes, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Dersom den mindreårige plasseres på celle, skal oppholdet være for et kortest mulig tidsrom.

I stortingsproposisjonen Barn og straff (2010–2011) ble det varslet tiltak for oppfølging av mindreårige i arrest. Det skulle blant annet legges til rette for å «høyne datakvaliteten i registreringer av mindreårige i arrest».¹⁶ I tiden etter har det gradvis kommet på plass statistikk om mindreårige i arrest, blant annet i Politidirektoratets årsrapporter om arrestforhold.

Sivilombudets undersøkelse viste at tall for arrestasjoner av mindreårige i Norge fremdeles er usikre.¹⁷ Tallene i Politidirektoratets årsrapporter om arrestforhold samsvarte i flere tilfeller ikke med tall politidistriktene rapporterte direkte til Sivilombudet.

For eksempel satt det ifølge Politidirektoratets årsrapporter ingen mindreårige på celle i Vest politidistrikt i 2019 og kun ett barn på celle i 2020. Tallene vi hentet inn direkte fra Vest politidistrikt, tilsa at elleve mindreårige var plassert på celle i 2019 og ni i 2020.

12 Politidirektoratet (2020). *Årsrapport arrestforhold 2020*. Kapittel 2, del 2.1 Totaloversikt fordelt på politidistrikt, side 9.

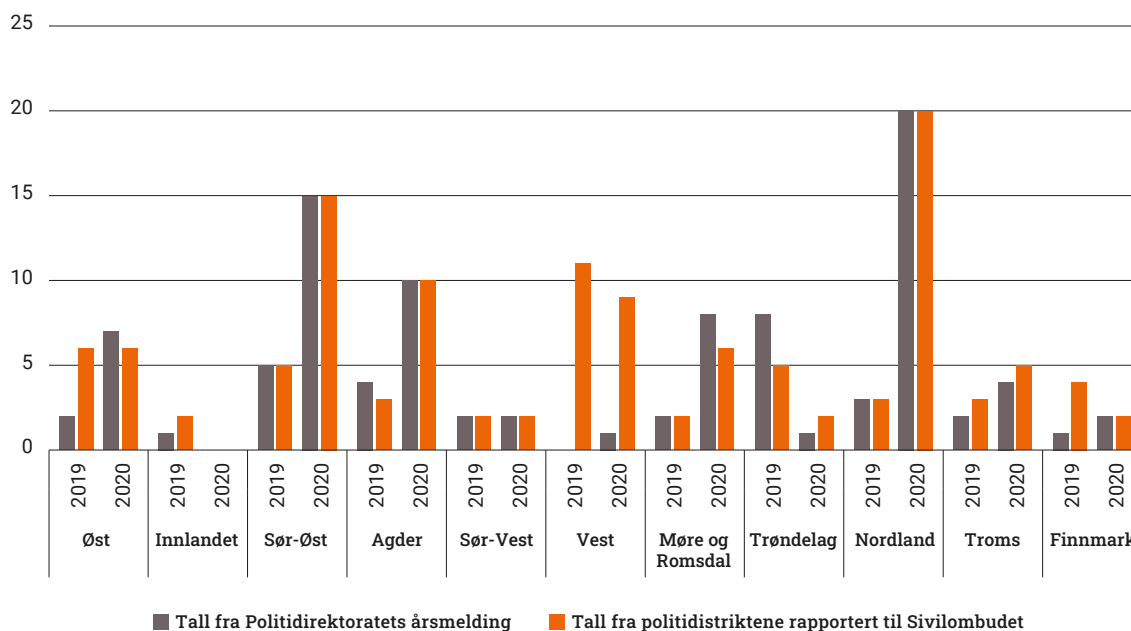
13 Straffeprosessloven § 174 og påtaleinstruksen § 9-2 første ledd første punktum. Se også grunnleggende krav til nødvendighet og forholdsmessighet i straffeprosessloven § 170a.

14 Arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige.

15 Veileder til arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige, tredje avsnitt, side 16.

16 Prop. 135 L (2010–2011), kapittel 4.2.4, side 29–30.

17 Se også spesifikke funn etter besøket til Oslo politidistrikt, rapportens kapittel 5.1, side 20.



Figur 1: Differanse i tall fra Politidirektoratets årsrapport og tall innrapportert fra politidistriktene til oss 2019 og 2020 – barn plassert på celle. (inkluderer ikke Oslo)

Vi har ikke undersøkt årsakene til avvikene, men det framstår klart at det fremdeles ikke finnes god nok statistikk over arrestasjoner av mindreårige i Norge. Dette er kritikkverdig og var ett av forholdene Sivilombudet fulgte opp med Justis- og beredskapsdepartementet i etterkant av besøket.

Av de totalt 204 mindreårige som ble framstilt for arrest i Oslo politidistrikt i 2020, ble 170 plassert på celle i arresten. Tilgjengelige tall fra de siste årene kunne tyde på at terskelen for plassering av mindreårige på celle var lavere i Oslo enn ellers i landet, da andelen som ble plassert på celle av de som totalt ble pågrepet, framstod betydelig høyere enn i øvrige politidistrikter.¹⁸ Dette var det imidlertid ikke mulig å slå fast sikkert på grunn av ulikheter i distriktenes innrapportering til Politidirektoratet.

Manglende alternativer til glattcelle for barn i arrest

Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT) anbefaler at mindreårige ikke settes i ordinære politiceller, men i barnevennlige omgivelser.¹⁹ Også FNs spesialrapportør mot tortur har understreket at barn som er pågrepet, må plasseres i barnevennlige omgivelser.²⁰

Barns behov for tilrettelegging og tilpasning er også bakgrunnen for det strenge vilkåret om at det må være «tvingende nødvendig» dersom en mindreårig settes på celle eller i et annet låst rom.

Informasjon som ble hentet inn fra alle landets politidistrikter, avdekket imidlertid at det i praksis er få reelle alternativer til glattcelle når barn settes i arrest. Ingen politidistrikter rapporterte til Sivilombudet at de har tilrettelagte rom som alternativ til celle for mindreårige som er pågrepet eller innbrakt, og som blir holdt tilbake over noe tid.

18 Se f.eks. Politidirektoratet (2019) Årsrapport arrestforhold 2019, tabell 3, side 9.

19 CPT (2015), punkt 99: «Further, every effort should be made to avoid placing juveniles in ordinary police cells but rather to hold them in a juvenile-friendly environment».

20 FNs spesialrapportør mot tortur (2015), avsnitt 84 k), som anbefaler: «Not to detain children in law enforcement establishments for more than 24 hours, and only in child-friendly environments».



Celler ved Oslo sentralarrest. Til venstre (rød vegg): Vanlig glattcelle. Til høyre (blå vegg): Celle for mindreårige, med TV bak glass i vindu. Foto til venstre: Ivan Brodey for LMR arkitektur. Foto til høyre: Sivilombudet.

Det er en klar risiko for at vilkåret «tvingende nødvendig» ikke blir vurdert, når det i praksis ikke finnes alternativer til celle for mindreårige. Dette bar også den skriftlige dokumentasjonen preg av. I flertallet av loggføringene vi gjennomgikk fra alle landets politidistrikter, var det brukt standardiserte fraser som «sakens alvorlighet» eller «øvrige omstendigheter», eller at annen plassering var «vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig» som begrunnelse for å plassere en mindreårig på celle. I enkelte tilfeller var det ikke loggført noen vurderinger av alternativer til celle.

Bruk av glattceller for barn

I Norge gjelder ingen spesielle krav til hvordan utformingen skal være av celler eller andre rom for barn og unge som blir satt i politiarrest. Norske

politiceller er utformet som glattceller, helt uten møbler, i betong og nesten alltid uten mulighet til å se ut. Uavhengig av alder opplever mange et opphold i en slik glattcelle som belastende.

Sivilombudet ser behov for reguleringer på dette feltet for å sikre trygge og barnevennlige omgivelser for barn som pågripes eller innbringes til politiarrest, i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT).²¹

Besøket til Oslo sentralarrest, innsamlingen av data fra alle landets politidistrikter og tidligere besøk til politiarrester under forebyggingsmandatet viser at svært få politidistrikter har gjort endringer for å tilrettelegge celler for mindreårige. I de få tilfellene der dette er gjort, er tilpasningene svært begrenset,

21 CPT (2015), punkt 99: «Further, every effort should be made to avoid placing juveniles in ordinary police cells but rather to hold them in a juvenile-friendly environment». Se også FNs spesialrapportør mot tortur (2015), avsnitt 84 k), som anbefaler: «Not to detain children in law enforcement establishments for more than 24 hours, and only in child-friendly environments».

og cellene har fremdeles karakter av å være glattceller.²²

I lys av skadepotensialet som ligger i bruk av glattcelle, spesielt for barn, er dette kritikkverdig. Glattceller er ikke barnevennlige og skaper ikke nødvendig trygghet, og barn bør derfor ikke plasseres i slike celler.

Risiko for isolasjon

De alvorlige skadevirkningene av isolasjon er kjent,²³ og det er krav om at det skal settes inn tiltak for å hindre isolasjon og avhjelpe konsekvensene av opphold i politiets arrest.²⁴ På bakgrunn av barns særlige behov for oppfølging og trygghet er kravene til oppfølging av mindreårige enda strengere. Barn skal holdes atskilt fra voksne arrestanter, og menneskelig kontakt må sikres av ansatte. Kravet er derfor at mindreårige i politiarrest «til enhver tid» skal ha mulighet til å ha samvær med ansatte fra arresten eller noen som jobber i helse- og omsorgstjenesten eller barnevernet, og som befinner seg i lokalene.²⁵

Gjennomgangen av arrestjournaler for alle mindreårige som ble satt i arrest i perioden januar–mai 2021, viste at ingen av de mindreårige som satt på celle i Oslo sentralarrest i denne perioden, hadde mulighet til samvær med voksne i det omfanget som regelverket forutsetter.²⁶ Det var heller ikke dokumentert at dette var tilbudt.

I samme periode var gjennomsnittlig «sittetid» i arrest for mindreårige i Oslo sentralarrest 14 timer. De som ble innsatt på kvelden, måtte med få unntak overnatte i arresten. For mange barn vil det være ekstra belastende å være i arresten over natten. Det ble gjennomført få avhør om kvelden, og dette så ut til å bidra til at mindreårige var i arresten til neste dag. Når barn fratras friheten, skal det skje over et kortest mulig tidsrom. Tidspunktet for innsettelse i arrest for flere av de mindreårige tilsa etter Sivilombudets vurdering at det er mulig å redusere den gjennomsnittlige sittetiden ved å gjennomføre flere avhør på kveldstid.

—
Det var dårlig å være der, jeg vil aldri dit igjen. Å sitte låst inne alene. Det var dårlig, veldig dårlig. Det er veldig dårlig å sitte på den cella, være låst inne på et rom. Jeg får lyst til å gråte.

Sitat ungdom
—

22 Sivilombudet har under forebyggingsmandatet siden oppstart i 2014 besøkt seks sentralarrest: Tønsberg sentralarrest (2014), Drammen sentralarrest (2014), Lillestrøm sentralarrest (2015), Ålesund sentralarrest (2015), Bergen sentralarrest (2016) og Oslo sentralarrest (2021).

23 Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsler, Dokument 4:3 (2018/19). Se https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2019/06/SOM_S%C3%A6rskilt-melding_WEB.pdf

24 Arrestinstruksen, kapittel 12. Ved Oslo tingrett dom 2. juni 2014 (A mot Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet) ble den norske stat dømt for krenkelse av EMK artikkel 8 for de facto isolasjon i politiarrest. I etterkant av dommen ga Riksadvokaten midlertidige retningslinjer om bruk av politiarrest for å hindre ulovlig isolasjon i norske arrester. Retningslinjene ble fulgt opp i arrestinstruksen der det blant annet slås fast at det skal settes inn tiltak for å hindre isolasjon og avhjelpe konsekvensene av opphold i politiets arrest.

25 Arrestinstruksen, kapittel 5 Særlig om mindreårige. Se også kapittel 9, 10 og 11, som gjelder oppfølging av alle arrestanter.

26 Dokumentasjon ble hentet inn for alle mindreårige innsatt på celle i perioden 1. januar 2021 til 12. mai 2021 (dato for besøket).



Korridor i Oslo sentralarrest. Foto: Sivilombudet

Manglende tilpasninger ved arrest av barn

God informasjon er viktig i en stressende og vanskelig situasjon. Barn og unge som blir fratatt friheten, har krav på god og tilpasset informasjon fra de blir tatt hånd om av politiet, til de blir løslatt eller overført til et fengsel eller et annet sted. Risikoen for krenkelser er stor i de første timene av en frihetsberøvelse, og FNs barnekonvensjon krever at barn som mistenkes for en straffbar handling, informeres umiddelbart og direkte om mistanken mot seg og om retten til juridisk bistand i saken.²⁷ Informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig.²⁸ Det er avgjørende at informasjonen formidles på en

enkel, ikke-teknisk måte, med et språk den mindreårige forstår, om nødvendig med tolk.²⁹

Dette er viktig både for å gjøre oppholdet minst mulig belastende i seg selv og for å skape trygghet under avhør.

Under vårt besøk fant vi at barn som plasseres i arrest i Oslo, ofte ikke får god nok informasjon om rettighetene sine. Skrivene som deles ut når noen settes i arresten, var de samme for voksne og mindreårige. De var utformet i et formelt, lite tilgjengelig språk og manglet informasjon om barns særlige rettigheter, for eksempel retten de har til å ha samvær med en voksen ansatt under

27 FNs barnekonvensjon, artikkel 40 nr. 2 (b) (iv) og FNs barnekomité, generell kommentar nr. 10, avsnittene 58–60. Se også EMK artikkel 5 nr. 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 nr. 2 og A/HRC/RES/31/31, avsnitt 6; A/HRC/46/15, avsnitt 4. Se tilsvarende CPT (2015), avsnitt 98.

28 Se også CPT (2015), punkt 98: «(...) a specific information sheet setting out the above-mentioned safeguards should be given to all juveniles taken into custody immediately upon their arrival at a law enforcement establishment. The information sheet must be child-friendly, written in simple and clear language and available in a variety of languages. Special care should be taken to ensure that juveniles fully understand the information». Se også FNs Havanaregler, regel 24 og 25.

29 Se hhv. EMDs dom i *Khlaifia og andre mot Italia* (Storkammer), 15. desember 2016, klagernr. 16483/12, avsnitt 115 og FNs barnekonvensjon artikkel 40 nr. 2 b) (vi) jf. FNs barnekomité, generell kommentar nr. 24, avsnitt 48 og 64.

hele oppholdet.³⁰ Dette er ikke i tråd med anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT), som understreker at informasjonen må tilpasses barnets alder og modenhet og gis både skriftlig og muntlig.

Det er også viktig at informasjonen formidles muntlig på en god og forståelig måte. Under besøket fant vi at det var stor variasjon i hvordan mindreårige fikk formidlet muntlig informasjon i forbindelse med pågrepelse, innsettelse og avhør og under oppholdet på cellen. Intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon og lydopptak fra avhør viste at noen var gode til å formidle informasjonen og la vekt på å undersøke om den mindreårige hadde forstått. Andre gikk gjennom rettighetene raskt og rutinemessig uten å sjekke om informasjonen var forstått.

Behov for nasjonale tiltak

Undersøkelsen av forholdene for barn i arrest avdekket et klart behov for nasjonale tiltak for å sikre ivaretagelsen av barn som plasseres i arrest. I en situasjon der bruken av arrest for barn øker, blir dette særlig viktig. Sivilombudet fulgte derfor opp flere av funnene med Justis- og beredskapsdepartementet. I et brev ba vi departementet blant annet gjøre rede for hvordan disse utfordringene vil bli fulgt opp:

› *Kvalitetssikrede nasjonale tall*

Det er behov for en pålitelig nasjonal oversikt som gjør det mulig for både lokale og sentrale myndigheter å følge opp bruken av arrest overfor mindreårige. Departementet ble bedt om å gi ombudet en orientering om hvordan dette vil sikres.

› *Trygge og barnevennlige omgivelser når barn settes i arrest*

Vi ba departementet redegjøre for hvordan sentrale myndigheter kan sikre trygge og barnevennlige omgivelser for barn som pågripes eller innbringes til politiarrest. Politiet bør ha arrestlokaler med egnede alternativer til plassering på glattcelle og tilrettelagte rom som ivaretar barns behov for trygghet i samsvar med menneskerettslige standarder.

› *Informasjon tilpasset alder og modenhet*

Videre understreket vi at mindreårige som pågripes og settes i arrest, bør få informasjon som er lett å forstå og tilpasset deres alder og modenhet. Funnene viste at det er behov for å få på plass standardisert informasjonsmaterieell som er tilpasset barn og i tråd med menneskerettslige standarder, og vi ba departementet redegjøre for hvordan dette vil sikres.

› *Regelverk tilpasset barns behov og barnets beste*

Straffeprosessloven, politiloven og tilhørende regelverk skal tolkes og anvendes i lys av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon.³¹ Sivilombudets undersøkelse synliggjorde at lov- og instruksverket på enkelte viktige områder ikke reflekterer barns grunnleggende rettigheter. Det er derfor behov for at departementet ser nærmere på hvordan regelverket skal sikre barns rett til å bli hørt, barns rett til offentlig oppnevnt forsvarer og barns særlige vern mot inngripende maktbruk.

Justis- og beredskapsdepartementet er bedt om å svare Sivilombudet våren 2022, og vi vil følge opp disse og øvrige punkter i dialogen vår med departementet.

30 Arrestinstruksen, kapittel 5, Særlig om mindreårige, fjerde avsnitt.

31 Menneskerettsloven §§ 2 og 3.