

Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel

En forskningsbasert evaluering

IDA HYDLE & ELISABETH GORDING STANG



NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel

En forskningsbasert evaluering

*«... – og vi har alle et ansvar for å melde fra om
barn som faller gjennom sikkerhetsnettet»,*
sa Barneombudet, Anne Lindboe,
i et intervju i Aftenposten 9. januar 2016.

IDA HYDLE OG ELISABETH GORDING STANG

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 1/2016

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2016

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-572-8

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-573-5

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © Ida Hydle, NOVA
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, HiOA
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Stortinget vedtok i 2009 å etablere et fengsel for unge mellom 15 og 18 år som prøveprosjekt. Prosjektet ble etablert i september 2009, og var tenkt å vare ut 2013, men ble senere forlenget til å vare ut 2015. Det ble igangsatt av fire departementer: Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det ble også vedtatt at prøveprosjektet skulle evalueres med utgangspunkt i FNs barnekonvensjon.

Dette er den siste av tre evalueringsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet fra prøveprosjektet med ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel. Den første delrapporten handlet om det tverretatlige teamet. I tillegg redegjorde vi for hvordan tverretatlig team, noen av deres samarbeidspartnere og ungdommer erfarte arbeidet som utføres. Vi omtalte kort tverretatlig teams virksomhet i andre fengsler og redegjorde for den tverrdepartementale koordineringsgruppens arbeid, problemstillinger og utfordringer. Rapporten inneholdt en foreløpig status over gjeldende regelverk, idealer og realiteter vedrørende fengsling av barn under 18 år.

Den andre rapporten fortsatte å svare på om ungdomsenheten og tverretatlig team oppfyller de mål som er bestemt av departementet. Vår undersøkelse viste at oversikten over antall innsatte ungdommer er mangelfull. Kvalitative og kvantitative data fra feltarbeid fra enheten, fra strukturerte spørreskjema og samtaler med ansatte og innsatte både i enheten og i andre fengsler, lå til grunn for våre diskusjoner om barnekonvensjonen oppfylles. Følgende ble omhandlet: 1) enheten i Bjørgvin frem til februar 2015, arbeidet med den nye enheten i Bjørgvin og flytteprosessen; 2) innsattes erfaringer med både enheten og andre fengsler; 3) kriminalomsorgens utfordringer med registrering av unge innsatte og 4) ansattes erfaringer med enheten og tverretatlig team, i Bjørgvin og i andre fengsler.

Som evalueringsforskere fikk vi¹ adgang til de data, personer og institusjoner vi har bedt om. Velviljen hos et belastet personale og en sårbar og belastet gruppe unge innsatte er stor. Ungdomsenheten flyttet i 2014 til nye lokaler. Frem til dette har innsatte ungdommer blitt flyttet frem og tilbake mellom ungdomsenheten og Bergen fengsel, der de har sittet isolert. I planleggingen og innredningen av det nye bygget ble medvirkning fra innsatte og ansatte praktisert. Barnekonvensjonen ser ut til å være nedfelt i materielle strukturer som er bevisst og detaljert gjennomtenkt fra kriminalomsorgens side – og her har regionkontorets ledere og ansatte vært svært aktive.

Det var inntil 2015 uttrykt et behov for større kapasitet slik at flere av de unge som ble fengslet, også kunne komme til ungdomsenheten. Dette ble underbygget fra ansatte med erfaringer med ungdom i fengsel. I løpet av 2015 gikk imidlertid antallet innsatte ungdommer på landsbasis ned². I juni 2015 var det kun én innsatt under 18 år. Var det behov for mer enn ett fengsel for unge innsatte?

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet påpekte etter flere besøk i ungdomsenheten i 2015 at: «Det er samtidig en utfordring at få innsatte gir små muligheter for sosial omgang med jevnaldrende»³. Vi tar opp dette problemet. I en artikkel publisert i tidsskriftet Norges Barnevern, mars 2015, drøfter vi relevante bestemmelser i FNs barnekonvensjon nærmere, også barneverntjenestens oppgaver overfor unge lovbrøyttere, herunder reglene om ettervern.

Evalueringsarbeidet som er beskrevet i denne sluttrapporten, viser noen av de kvalifikasjoner, både menneskelig, faglig og ledelsesmessig, som kreves for å arbeide i ungdomsenheten. Personalet arbeider hele tiden med hårfine balanser mellom omsorg og inkludering – og straff og ekskludering. Det er åpenhet for

¹ Ida Hydle utførte arbeidene med de to første rapportene, men Elisabeth Gording Stang har vært med på møter og også kommentert og korrigert begge rapportene. Hun og Hydle har sammen skrevet denne sluttrapporten. Forsker Lars B. Kristofersen, NOVA, har vært meget behjelpelig i arbeidet med å lese korrektur og kommentere alle tre rapporter. Også koordineringsgruppen har gitt viktig innspill og korrektur. Forsker Kari Killén, NOVA, har kvalitetssikret sluttrapporten.

² se også https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/232063?_ts=14e1ae2b530

³ <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/besoksrapport-fra-bjorgvin-fengsel-ungdomsenheten-article3765-2865.html>, lastet ned 28.09.2015.

innsyn og diskusjon av metoder og moral i arbeidet, og viljen til kritikk og selvkritikk kommer frem i samtaler og praksis. Stor takk rettes til de ansatte og innsatte i ungdomsenheten og i kriminalomsorgen forøvrig som har gitt av sin tid til å svare på spørsmål, diskutere problemstillinger og inkludere oss midt i en travel hverdag. Mange har svart på spørreskjemaet, også med oppklaringer på e-post. Stor takk også til representantene for de fire departementene og kriminalomsorgsdirektorat for viktige og oppklarende møter og e-post-korrespondanse. Takk også til kolleger på NOVA som har lest, kommentert og rettet, Kirsten Danielsen, Lars B. Kristofersen, Elisiv Bakketeig og Tonje Gundersen.

NOVA, mai 2016

Ida Hydle & Elisabeth Gording Stang

Innhold

1 Innledning	11
2 FNs barnekonvensjon	19
3 Metoder i forskningsbasert evaluering	31
3.1 Problemstillinger og metoder – en innledning	31
3.2 Metoder i datainnsamlingsarbeidet.....	34
3.3. Gjennomføringen av evalueringen	40
4 De første to delrapportene	44
4.1 Innledning	44
4.2 Innledende presentasjon av ungdomsenheten	49
4.3 Innledende presentasjon av tverretattlig team	56
4.4 Oppsummering av delrapport 1 og 2.....	60
5 Hvor mange er det egentlig?	65
5.1 Innledning	65
5.2 Utfordringen med statistiske oversikter	67
6 Kravet til atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel	75
7 Barn i ungdomsenheten sammenliknet med barn i andre fengsler	80
7.1 Ansattes og innsattes erfaringer med forskjeller mellom ungdomsenheten og andre fengsler, en innledning	81
7.2 Bemanning i forhold til antall innsatte.....	83
7.3 Ansattes kompetanse	83
7.4 Besøk og sosial kontakt.....	84
7.5 Graden av kontroll og tvangsbruk.....	86
7.6 Mat og måltider	87
7.7 Rusmidler.....	87
7.8 Kulturforståelse og oversettelse	88
7.9 Hyppigere framstillinger, flere aktiviteter, mer luft, friere og åpnere.....	90
7.10 Er fengsel viktig og riktig?.....	91
8 Miljøfaglig arbeid ut fra barnets behov	93
8.1 Innledning	93
8.2 Betydningen av en traumbasert tilnærming i møte med barn i fengsel	98
8.3 Utredning av barn – personundersøkelsen – PUM	102
8.4 Barnets rett til medvirkning	105
8.5 Helsehjelp, skole/utdanning og arbeidstrening	109
8.6. Fysisk aktivitet.....	118
8.7 Samvær med familie – besøksmuligheter	119
8.8 Utelukkelse fra fellesskap i forebyggingsøyemed – sosial isolasjon.....	121
8.9 Bruk av sikkerhetscelle	125
8.10 Sosial isolasjon som en faktisk, men ikke-intendert, følge av få innsatte	127

9 Enslige mindreårige asylsøkere	132
9.1 Innledning	132
9.2 Særlige utfordringer med enslige mindreårige i ungdomsenheten	133
9.3 Overføringen av ansvaret for enslige mindreårige under 15 år til det statlige barnevernet (omsorgsreformen)	138
10 Vurderinger av alternativer til fengsel	143
10.1 Innledning	143
10.2 Rettsutvikling mot en høyere terskel for fengsling av barn.....	144
10.3 Når er fengsling «siste utvei»?	146
10.4 Eksempler fra barn i ungdomsenheten	149
10.5 Vurdering av (fortsett) varetektsfengsling.....	150
10.6 Vurderinger av alternativer til fengsel	153
10.7 Straffens lengde – skjerpene og formildende omstendigheter.....	157
10.8 Betydningen av at barnet kan sone i ungdomsenheten – et selvstendig argument for fengselsstraff?	160
10.9 Vurdering av overføring til alternative soningsformer under straffgjennomføring	164
10.10 Vurdering av prøveløslatelse	166
Oppsummering og avsluttende vurdering	167
11 Gjenopprettende rett eller gjenopprettende praksis som program i og utenfor ungdomsenheten	170
12 Arbeid for god løslatelse	176
12.1 Innledning	176
12.2 God løslatelse – oppfølging etter straffgjennomføring	177
12.3 Taushetsplikt og tverretattlig samarbeid.....	184
12.4 Forholdet barnevern–kriminalomsorg.....	185
12.5 «Kasteballene»: Barn mellom flere stoler.....	190
13 Best Praksis – eksempler	194
14 Oppsummering og avslutning	198
14.1 Innledning	198
14.2 Oppsummering fra Studentoppgaven	200
14.3 Oppfølging av Sivilombudsmannens anbefalinger.....	201
14.4 Generell oppsummering av kapitlene 3–11	202
Summary	207
Litteratur	211
Vedlegg 1: Prosjektbeskrivelse Etablering av to særskilte enheter for unge lovbytere, underlagt kriminalomsorgen (Ungdomsenhetene).....	217
Vedlegg 2: <u>MANDAT</u> for tverretattlig team ved de særskilte enhetene for lovbytere mellom 15 og 18 år (ungdomsenhetene)	225
Vedlegg 3: Rutinebeskrivelse for opplæring innsatte ved ungdomsenhetene.....	229
Vedlegg 4: Spørsmålene i Quest-back undersøkelsen til ansatte i kriminalomsorgen som har erfaring med innsatte 15–18 år.....	231
Vedlegg 5: Svaret fra ungdomsenheten til brev fra Sivilombudsmannens forebyggingskomite:	233

Sammendrag

Denne rapporten er den tredje og siste til Justis- og beredskapsdepartementet om ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel utenfor Bergen. Her gir vi en samlet fremstilling av vår evaluering av ungdomsenheten og vurderer disse opp mot målene for enheten og tverretatlig team og med FNs barnekonvensjon som juridisk rammeverk. Deler av dette foreligger mer omfattende i to foregående delrapporter. I tillegg til å oppsummere delrapportene kombinerer vi her juridiske og samfunnsvitenskapelige vurderinger. Vi beskriver bakgrunn og faglig utvikling på feltet og vurderer relevant regelverk, rettspraksis, praksis i ungdomsenheten og det tverretatlige teamet, og de endringer og konsekvenser av endringer som har skjedd i evalueringstiden (eks. ungdomsstraffen), samt de virkninger eventuelle endringer har hatt eller kan få. Vi peker på sentrale utfordringer og kommer med anbefalinger for videre arbeid med og for barn i fengsel.

Vi konkluderer med at ungdomsenheten i hovedsak oppfyller barnekonvensjonens grunnleggende krav. Unntaket er begrensninger i kontakt med familie pga. lang reisevei og problemer med sosial isolasjon når det er få innsatte. Vi konkluderer med at ungdomsenheten og tverretatlig team bør bli et permanent tiltak, det ene kan ikke bestå uten det andre. Med tiltak mener vi både selve bygget og personalets og tverretatlig teams arbeidsformer. Det gjelder de prinsipper og mål de arbeider etter. Det gjelder også den møtevirksomhet og de videre- og etterutdanningsmuligheter som til i dag synes å ha vært tilgjengelig for personalet og tverretatlig team i ungdomsenheten, der flere for eksempel har tatt familieterapiutdanning. Like viktig er å videreføre den årvåkenheten og kompetansen som til nå har vært prioritert fra fire departementer, Kriminalomsorgsdirektoratet, de oppfølgende regionale forvaltningsansvarlige, BUF-etat, Fylkesmannen i Hordaland, Helse Bergen og kriminalomsorgsregionen – og Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.

1 Innledning

Enhver tidsånd ser seg som fremskrittet. Gårsdagens handlinger var gårldagens feil, nå vet vi bedre. Dessuten er vi blitt snillere. Slik skjules den historiske kontinuiteten i behandlingen av samfunnets utstøtte, skriver kriminologen Cecilie Høygård i boken *Gategallerier* (2002).

Vi innleder med dette sitatet fordi spørsmålet om hvordan det norske samfunnet skal møte barn under 18 år som begår straffbare handlinger, har vært et sentralt tema for den faglige og offentlige debatten de siste par hundre årene. Ericsson (1996) beskriver for eksempel hvordan vergerådet (barnevernloven av 1896) med tilhørende institusjoner ble opprettet for å skåne ungdommene fra fengselet: «Vergerådet skulle være et mer humant alternativ, som ikke straffet, men sørget for opplæring og oppdragelse» (1996: 20). Både innholdet i omsorgen under barnevernet (lukkete eller åpne institusjoner) og innholdet i fengslingen, har vært tema for omfattende debatter. Det sentrale spørsmålet har vært og er balansen mellom kontroll, straff og omsorg. Kritikken, som ofte har vist seg mer enn berettiget, har vært at straff skjules under merkelappen omsorg, og med smertelige konsekvenser for både barna, deres pårørende og samfunnet (Dahl 1992, Hauge 1996). Og den kriminelle lavalder, som i dag er 15 år, er fortsatt gjenstand for faglig og politisk diskusjon. Det er ikke vårt mandat å delta i denne overordnede debatten her, men vi håper at deler av vår evaluering og funn vil bidra ytterligere til debatten.

Vi svarte på Justis- og beredskapsdepartementets utlysning av en forskningsbasert følge- og sluttevaluering – fra høsten 2013 til 31. august 2015 – av prøveprosjektet med særskilte ungdomsenheter for unge lovbytere mellom 15 og 18 år. Til nå er det etablert en enhet ved Bjørgvin fengsel med et tilknyttet tverretatlig team. Hensikten med evalueringen skulle være å gi de involverte departementene, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet, et beslutningsgrunnlag for en eventuell videreføring av denne enheten, og en annen planlagt enhet med tverretatlig team i

Oslo, under og etter prøveperioden. Evalueringen skulle også gi råd og veiledning om driften under prøveperioden frem til 2015.

Evalueringen har følgende hovedtema (jf. oppdragsbeskrivelsens pkt. 1.4 og 1.5)

- sammenlikning av barn i ungdomsenheten med barn i andre fengsler
- miljøfaglig arbeid ut fra barnets behov, herunder ivaretagelse av kontakt med familie
- vurderinger av alternativer til fengsel
- oppfølging under straffegjennomføring, herunder ivaretagelse av barns rettigheter etter aktuelt lovverk, som rett til skole og helse-tjenester
- arbeid for god løslatelse, herunder samarbeid mellom ulike etater

Av oppdragsbeskrivelsen framgår det at vi skal «evaluere etableringen [av ungdomsenhetene] opp mot målene for ungdomsenhetene», men at dette gjelder «med unntak av det første punktet som gjelder at alle barn skal holdes atskilt fra voksne. Dette målet vil ikke kunne oppnås før begge enhetene er etablert». (jf. Bilag 1 Kundens beskrivelse av oppdraget, pkt. 2.1). Siden enheten på Eidsvoll er planlagt åpnet først våren 2016, er det kun ungdomsenheten i Bjørgvin som inngår i evalueringen.⁴

FNs barnekonvensjon er sentral i dette arbeidet. Flere menneskerettskonvensjoner kunne vært relevant å inkludere i en evaluering av ungdomsenheten og det tverretatlige teamet. På grunn av de begrensede rammene i dette prosjektet, fokuserer vi på barnekonvensjonens bestemmelser siden det var disse som dannet det menneskerettslige grunnlaget for opprettelsen av ungdomsenheten. En rekke andre menneskerettsbestemmelser – også i andre konvensjoner som Den europeiske menneskerettskonvensjon, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs-kvinnekonvensjon mv. – kunne vært relevant å inkludere i en juridisk vurdering når det gjelder ungdomsenheten. På grunn av begrenset tidsramme i dette prosjektet ble vi nødt til å

⁴ Vi er imidlertid blitt kjent med planene og byggene på Eidsvoll.

gjøre et utvalg, og fokuserer derfor på de av barnekonvensjonens bestemmelser som dannet grunnlag for opprettelsen av ungdomsenheten (artiklene 37 og 40), samt enkelte andre sentrale bestemmelser i denne konvensjonen, som bestemmelsene som regulerer retten til familieliv og kontakt med foreldre, og hensynet til barnets beste.

I tillegg til ovennevnte evalueringstemaer har vi også ønsket å inkludere noen tema som gjennom evalueringsarbeidet framsto som særlig relevante, men ikke var adressert direkte i oppdraget. Dette omfatter blant annet betydningen av en traumebasert tilnærming i arbeidet med barn i fengsel, forholdet mellom miljøfaglig arbeid og sikkerhetshensyn og særlige utfordringer med enslige mindreårige asylsøkere. Når det gjelder tverretatlig samarbeid, har vi valgt å fokusere spesielt på forholdet mellom barnevern og kriminalomsorg der arbeidet med evalueringen har vist oss at det foreligger store utfordringer. I tilknytning til kravet om å vurdere alternativer til fengsel, har vi sett det som viktig å skissere noe av rettsutviklingen på feltet som har funnet sted de senere årene. Dette er en utvikling som svarer på kravene i FNs barnekonvensjon om at fengsel bare skal brukes som en aller siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Det å kjenne til denne utviklingen er relevant for forståelsen av ungdomsenhetens brukere – hvordan domstolene har vurdert disse ungdommene og bakgrunnen for at de sitter der. Rettsutviklingen har vist en gradvis høyere terskel for fengsling av barn og har hatt direkte betydning for ungdomsenhetens sosiale miljø ved at den har resultert i en sterk reduksjon av barn i fengsel. I perioder kan dette få konsekvenser for de innsatte barnas muligheter til sosial omgang med jevnaldrende under straffegjennomføringen (se kapittel 3).

Våre forslag til evaluering av ungdomsenheten og tverretatlig team tar utgangspunkt i det som er kjernen i ungdomsenheten med sitt tverrfaglige team, slik vi vurderer det, nemlig intensjonen om å sikre en god, helhetlig og rehabiliterende oppfølging av barn av begge kjønn som begår alvorlige straffbare handlinger. Det overordnede mål er at ungdommene ikke på nytt begår straffbare handlinger, men får hjelp til å utvikle seg til personer som blir integrert i samfunnet med jobb, bolig og sosialt nettverk.

Enheten og teamet er utviklet på basis av en rekke ulike kriterier og delmålsettinger:

Mål for ungdomsenhetene⁵

Etableringen av ungdomsenhetene har som hovedmålsetting å bedre forholdene for barn og unge fra hele landet som er plassert i varetekt eller som er under straffegjennomføring i fengsel, i tråd med barnekonvensjonens prinsipper, blant annet gjennom:

- at ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet
- å opprettholde forbindelse med sin familie, herunder ved besøk av familie eller andre nærstående personer
- miljøfaglig arbeid som skal ta hensyn til det enkelte barns behov, herunder kulturell bakgrunn, religion, språk osv., jf. prosjektbeskrivelsen for ungdomsenhetene, punkt 4
- at det legges til rette for rask overføring til alternative straffegjennomføringsformer, eller varetektssurrogater, der det er forsvarlig
- å legge til rette for en god løslatelse til samfunnet i samarbeid med det tverretatlige teamet

Mål for tverretatlig team⁶

Det tverretatlige teamet skal sikre en flerfaglig tilnærming til barnas behov. Målet er at det tverretatlige teamet skal bidra til:

- at barna får oppfylt sine rettigheter i tråd med aktuelt lovverk, som for eksempel opplæringsloven og helselovgivningen, samt sikre at barneverntjenesten oppfyller sine plikter etter barnevernloven
- at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp de innsatte både under og etter fengsling/straffegjennomføring
- at barna raskt vurderes for overføring til alternative og mindre inn-gripende straffegjennomføringsformer
- bedre samarbeid mellom de involverte etatene

Det ble også utarbeidet et mandat for det tverretatlige teamet ved ungdomsenheten av 15. april 2013. Arbeidet er delt i følgende nivåer: 1) Oppgaver i

⁵ fra Justisdepartementets oppdragsbeskrivelse til evalueringen, 2013.

⁶ fra Justisdepartementets oppdragsbeskrivelse til evalueringen, 2013.

det direkte arbeidet med ungdommene, 2) Oppgaver overfor basispersonalet i ungdomsenheten og 3) Utadrettede oppgaver og ansvar. (Mandatet for tverretatlig team er gjengitt i vedlegg 2).

I tillegg er det i evalueringstiden kommet nye forskrifter, rutiner og regler som gjelder ungdomsenheten og tverretatlig team og som vi delvis drøfter i rapporten. Det gjelder innføring av ungdomsstraffen, ny forskrift og nye «Rutiner og regler for informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen barneverntjenesten» – utgitt 6. november 2015 av Kriminalomsorgsdirektoratet og Bufdir⁷.

Vi har i vårt evalueringsarbeid undersøkt om enheten og teamet oppfyller sine respektive målsettinger slik de kommer til uttrykk i grunnlagsdokumentene (jf. over) herunder prosjektbeskrivelsene for tiltakene. Vårt siktemål var å identifisere både god praksis og hindringer for den etterlyste kvalitetshevingen i arbeidet med barn som begår alvorlige straffbare handlinger. Det er vår intensjon at våre undersøkelser og vurderinger av kriteriene for måloppnåelse, belyser i hvilken grad disse kriteriene er blitt innfridd i løpet av prosjekt-tiden.

De sosiale prosessene som barn i fengsel, deres foresatte og fagfolkene som skal hjelpe, inngår i komplekse samspill med en rekke faktorer, både eksterne og interne. En rekke forskningsbaserte publikasjoner i nyere tid har beskrevet slike komplekse samspill og hvordan de bør håndteres i evaluering av sammensatte tiltak slik dette prosjektet er et eksempel på (Skard 1971, Frønes 1979, Stafseeng 1983, Hydle 1996, Vestel 1995, 2002, 2004, 2007, Vestel og Hydle 2009, Smette 2005, Vestel og Smette 2007, Barne- og likestillingsdepartementet 2009). Slike faktorer kan være oppvekstforhold, foreldres deltakelse på godt og vondt, beboersammensetningen i boområdet, det ungdomskulturelle landskapet, fagfolks praksis og kunnskapsnivå, relasjonene til eksterne instanser som kommune- (bydels-) administrasjon, skole, barnevern og politi, økonomiske forhold, sentrale enkelthendelser, samt mer lokale særtrekk. Dette er alle

⁷ <http://www.kriminalomsorgen.no/kdi-rundskriv.237914.no.html> Veileder om forholdet barnevern-kriminalomsorg, nye regelverksendringer for mindreårige innsatte fra 30.10.15, både straffegjennomføringsloven, forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff, og forskrift om varighet av straffavbrudd. Noe av dette kom så sent at vi ikke har hatt mulighet for å se virkninger i evalueringstiden.

forhold som virker inn på og gir føringer til de roller og de mulighetene tiltaket til enhver tid har til å påvirke og orientere innsatte barn inn på samfunnsnyttige veier. Innføring av ny metodikk, ikke minst fler-etatlige samarbeidsformer og nye ressurser – i forholdet mellom enheten og teamet – vil være elementer som inngår i et samspill med en rekke øvrige faktorer. Dette vil hele tiden kunne endres underveis, blant annet pga. innføring av nytt lovverk, f.eks. ungdomsstraffen i 2014, eller av endrede føringer fra oppdragsgiver. Evalueringen av enheten og teamet må dermed kunne ses fra ulike ståsteder, barnas, de foresattes, de ansattes, deres samarbeidspartneres og koordineringsgruppens ståsteder – i tillegg til regelverk og de gode eksemplene.

I denne sluttrapportens kapittel 2 gjennomgår vi artikler og kommentarer i FNs barnekonvensjon som er spesielt relevante for ungdomsenheten, artiklene 2, 3, 6, 12, 37 og 40. En rekke tilpasninger er foretatt både i regelverk og praksis for å imøtekomme kravene i barnekonvensjonen, både i form av selve ungdomsenheten slik institusjonen i dag fremstår i praksis, og i form av regelverksendringer etter 2009 og frem til i dag. Prinsippet om barnets beste er innarbeidet i den nye grunnlovsbestemmelsen i § 104. Barnets beste er nå å anse som et bindende internasjonalt rettsprinsipp og som en saksbehandlingsregel. Vi viser hvordan svært kompliserte lovverk og regelverk forårsaker at det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet ofte strander når sårbare barn med flere ulike behov, trenger hjelp. Vi presenterer ungdomsenheten og det tverretatlige teamet med sine målsettinger.

I kapittel 3 gjennomgår vi problemstillingene og metodene for denne evalueringen og for datainnsamlingen. Vi som forskere representerer jus, medisin og sosialantropologi.

Kapittel 4 er en gjennomgang av de to allerede utgitte delrapportene fra vårt arbeid.

I kapittel 5 viser vi til at to datakilder ble uventet problematiske. Det ene var de manglende statistiske oversiktene i kriminalomsorgsdirektoratet som medførte mye arbeid og derved forslag til endringer av registrering av barn i fengsel.

Kapittel 6 tar opp kravet til atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel. Våre data viser at dette i dag er et sammensatt spørsmål, avhengig av hvordan man definerer «voksen», (eks. 18 eller 19 år), hva man til

enhver tid har av plass- og personalkapasitet, og risikoen for uønsket (både fra den innsatte og fra de ansatte) isolasjon.

I kapittel 7 beskriver vi ansattes og innsattes erfaringer med forskjeller mellom ungdomsenheten og andre fengsler. Rehabiliteringsmulighetene i ungdomsenheten skiller seg ut fra alle andre fengsler på en positiv måte – og det er større mulighet for oppfølging av barnekonvensjonen i ungdomsenheten på både kort og lang sikt.

I kapittel 8 ser vi på det miljøfaglige arbeidet ut fra barnets behov, med utgangspunkt i lov- og regelverk og slik vi har erfart at det fungerer. Den traumebaserte tilnærmingen i møte med barn i fengsel, følges nå delvis opp i ungdomsenheten. Personundersøkelsen av mindreårige, rett til medvirkning, helsehjelp, skole/utdanning, arbeidstrening, samvær med familie og besøksmuligheter, utelukkelse fra fellesskap, risikoen for sosial isolasjon, risikovurdering og bruk av sikkerhetscelle, gjennomgås slik lovverket tilsier og slik det gjennomføres i ungdomsenheten.

I kapittel 9 tar vi opp erfaringer og utfordringer med de enslige mindreårige asylsøkerne som begår alvorlige straffbare handlinger og blir fengslet.

I kapittel 10 gjennomgår vi rettsutviklingen mot en høyere terskel for fengsling av barn med eksempler fra barn i ungdomsenheten. Nyere rettsutvikling knyttet til betydningen av prinsippet om barnets beste på straffereettens område, presenteres og drøftes. Deretter tar vi for oss kriteriene for fengsling av barn og praksis fra noen saker i ungdomsenheten, herunder vurderingen av alternativer til fengsel både før og under straffegjennomføring. Også spørsmål knyttet til familieliv/besøk, taushetsplikt og samarbeid, samt forholdet til barnevernet, blir omtalt.

I kapittel 11 ser vi kortfattet på innføringen av ungdomsstraffen i 2014 og mulighetene for gjenopprettende praksis som del av ungdomsenhetens og tverretatlig's virksomhet.

I kapittel 12 ser vi på det arbeidet som utføres i ungdomsenheten og tverretatlig team for en god løslatelse med oppfølging etter straffegjennomføring, utfordringene med taushetsplikt og tverretatlig samarbeid, spesielt samarbeidet mellom barnevern, domstol og kriminalomsorg, belyst ved eksempler på ungdom som ikke blir hjulpet og praktiseringen av aldersgrensen 18 år.

I kapittel 13 gjennomgår vi «best praksis»-eksempler for samarbeid på tvers, individuell oppfølging, skole/utdanning/arbeid og ettervern.

Kapittel 14 er en oppsummering som også inkluderer en kortfattet gjengivelse av en studentoppgave som ble inkludert i vårt arbeid, og vi kommer med anbefalinger.

2 FNs barnekonvensjon

Barn anerkjennes i dag som selvstendige rettssubjekter. Det gjenspeiler seg først og fremst i Barnekonvensjonen som i dag er implementert i mesteparten av vårt nasjonale regelverk knyttet til barn. Konvensjonen ble i sin helhet inkorporert i menneskerettsloven av 1999, med forrang framfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Barns rettigheter ble våren 2014 også tatt inn i Grunnloven gjennom en egen bestemmelse i § 104 som stadfester prinsippet om barnets beste, barns rett til å bli hørt, barns integritetsvern og rett til materiell levestandard.

Selv om det kan være allmenn enighet om at barn ikke hører hjemme i fengsel, vurderes enkelte barn og unge (som har begått svært alvorlige straffbare handlinger) til at de utgjør en så stor trussel for samfunnet og seg selv at hensynet til samfunnsvern blir avgjørende. Derfor åpner straffeloven for fengsling av barn dersom visse lovbestemte kriterier er oppfylt (se nærmere kapittel 10). Det gjelder barn som har begått svært alvorlig kriminalitet (Prop. 135 L, pkt. 9.6.1.4). Det fremgår av Prop. 135 L⁸ at fengsel «vanskelig kan unngås for en liten gruppe». Det som da blir avgjørende for barnets videre liv og utvikling, blir den måten straffegjennomføringen skjer på, hvilket innhold den har, og hvilken oppfølging barnet får etterpå. Barnekonvensjonen stiller også noen eksplisitte krav her, som vil bli gjennomgått i dette kapitlet. Ett av kravene er at barn ikke skal måtte sitte i varetekt eller sone dom sammen med voksne innsatte. Ungdomsenheten i Bjørgvin er et forsøk på å imøtekomme blant annet dette kravet.

Særskilte ungdomsenheter ble vedtatt som et prøveprosjekt etter mange års utredninger. En lang rekke offentlige dokumenter danner bakgrunn for opprettelsen av ungdomsenheten i Bjørgvin⁹. En ny ungdomsenhet er besluttet opprettet på Eidsvoll med beregnet tidspunkt for oppstart januar 2016.

⁸Prop. 135 L (2010–2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff), pkt. 9.6.1.4.

⁹ Se bl.a. St. meld. Nr. 37 (2007–2008), NOU 2008:15, Innst. S. nr. 169 (2008–2009), Regjeringens strategi for forebygging (2009), Prop. 135 L (2010–2011), Innst. 83 L (2011–2012), Regjeringens kriminalitetsforebyggende handlingsplan 2012.

FNs barnekonvensjon ble vedtatt i 1989, og ratifisert av Norge som et av de første land i verden i 1991. I dag har alle verdens land med unntak av USA, ratifisert konvensjonen. FNs barnekonvensjon er dermed den FN-konvensjonen som har oppnådd høyest oppslutning. Det forteller noe om en vilje til, og et ønske om, å utforme politikk, lovgivning og praksis på en måte som gagnar barn og sikrer barns grunnleggende rettigheter og behov. I 2003 ble barnekonvensjonen inkorporert i menneskerettsloven av 1999, og fikk dermed forrang framfor annen lovgivning på lik linje med de øvrige konvensjonene som er inntatt i menneskerettsloven, (mskrl.) jf. mskrl. § 3.

Barnekonvensjonen hviler på fire hovedprinsipper: forbudet mot diskriminering i artikkel 2, barnets beste i artikkel 3 nr. 1, retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6 og retten til deltakelse i artikkel 12. Disse prinsippene gjennomsyrrer hele konvensjonen. Det innebærer at andre bestemmelser i konvensjonen skal tolkes i lys av hovedprinsippene, for eksempel artiklene 37 og 40, som retter seg nettopp mot barn i fengsel.

Under vil barnekonvensjonen sentrale bestemmelser på kriminalomsorgsfeltet bli redegjort for. Nyere rettsutvikling knyttet til betydningen av prinsippet om barnets beste på strafferettens område, vil også bli kommentert. Deretter vil vi ta for oss straffelovens kriterier for fengsling og praksis fra saker i ungdomsenheten, herunder vurderingen av alternativer til fengsel både før og under straffegjennomføring. Også spørsmål knyttet til familieliv/besøk, taushetsplikt og samarbeid, samt forholdet til barnevernet, blir omtalt.

Barnekonvensjonen har, særlig de senere årene, vært av stor betydning for utforming av regelverk, og også retningsgivende for praksis når det gjelder innsatte under 18 år i norske fengsler. Noen av barnekonvensjonens bestemmelser med særlig betydning for innsatte barn, vil derfor bli omtalt i rapporten under ulike punkter knyttet til evalueringstemaene. Tre bestemmelser fortjener å heves opp på et mer overordnet nivå fordi de har hatt en spesielt stor påvirkning på feltet kriminalomsorg. Det gjelder artiklene 37 og 40, som nevnt ovenfor, samt artikkel 3 nr. 1 – prinsippet om hensynet til barnets beste.

1.1.1 ARTIKLENE 37 OG 40

Barnekonvensjonen artikkel 37

Partene skal sikre at:

- a) intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Verken dødsstraff eller livsvarig fengsel uten mulighet til løslatelse skal idømmes for lovovertridelser begått av personer under 18 år,
- b) intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet. Pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom,
- c) ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder. Særlig skal ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet, og det skal ha rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, unntatt under særlige omstendigheter.
- d) ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til omgående juridisk og annen egnet bistand, samt rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol eller annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet og til å få en rask avgjørelse på en slik sak.

Barnekonvensjonen artikkel 40

1. Partene anerkjenner at ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.
2. For dette formål og idet det tas hensyn til relevante bestemmelser i internasjonale instrumenter, skal partene særlig sikre at:
 - a) intet barn beskyldes for, anklages for eller er funnet å ha begått et straffbart forhold på grunn av handlinger eller unnlater som ikke var forbudt etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunkt de ble begått,
 - b) ethvert barn som beskyldes for eller anklages for å ha begått et straffbart forhold, i det minste har følgende garantier:

- (i) å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist i henhold til loven,
- (ii) å bli underrettet straks og direkte om anklagene mot ham eller henne, eventuelt gjennom hans eller hennes foreldre eller verge, og til å få juridisk eller annen egnet bistand under forberedelsen og fremføringen av hans eller hennes forsvar,
- (iii) å få saken avgjort uten forsinkelse av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans i en rettferdig rettergang i henhold til loven, med juridisk eller annen egnet bistand, og med hans eller hennes foreldre eller verger til stede, med mindre dette ikke anses å være det beste for barnet, idet barnets alder eller situasjon særlig tas i betraktning,
- (iv) ikke å bli tvunget til å avgi vitneforklaring eller til å innrømme skyld; til å avhøre eller få avhørt motpartens vitner og til å føre og få avhørt sine egne vitner på samme vilkår,
- (v) dersom et straffbart forhold anses å ha funnet sted, å få denne avgjørelse og eventuelle tiltak truffet som følge av dette, prøvet av en høyere kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans i henhold til loven,
- (vi) å få gratis bistand av tolk hvis barnet ikke forstår eller snakker det språk som blir brukt,
- (vii) at barnets privatliv fullt ut respekteres under hele saksgangen.

3. Partene skal søke å fremme innføringen av lover, prosedyrer, opprettelse av myndigheter og institusjoner som er særlig tilpasset barn som beskyldes for, anklages for eller er funnet å ha begått et straffbart forhold, og særlig:
 - a) fastsette en lavalder under hvilken barnet anses ikke å være i stand til å begå et straffbart forhold,
 - b) når det er hensiktsmessig og ønskelig, innføre tiltak for å ta seg av slike barn uten å gå til rettslige skritt, forutsatt at menneskerettighetene og de rettslige garantier fullt ut respekteres.
4. Forskjellige ordninger, som f.eks. omsorg, veiledning og pålegg om tilsyn; rådgivning, friomsorg, plassering i fosterhjem; Studieforbereende- og yrkesfaglige utdanningsprogrammer og andre løsninger enn plassering i institusjon, skal være tilgjengelige for å sikre at barn blir behandlet på en måte som tjener barnets ve og vel og som står i forhold til omstendighetene og til lovoverholdelsen.

I følge barnekonvensjonen artikkel 37 a) skal statene blant annet sikre at ingen barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, eller vilkårlig blir berøvet friheten. Verken dødsstraff eller livsvarig fengsel uten mulighet til løslatelse, kan idømmes barn. Etter bokstav b) skal ingen barn ulovlig eller vilkårlig berøves friheten. Pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje i henhold til lov, bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Generell kommentar nr. 10 opererer med en grense på 24 timers frist for framstilling (pkt. 83). Ethvert barn som berøves friheten skal behandles med menneskelighet og med respekt for barnets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til hans eller hennes alder, bokstav c). Særlig skal barn holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte er best for barnet, og han eller hun skal ha rett til å opprettholde kontakt med sin familie. I følge de såkalte Beijing-reglene av 1985¹⁰, skal barn på denne måten beskyttes mot negativ påvirkning fra voksne innsatte. Ved å bli plassert sammen med voksne, kan barna også utsettes for stor helserisiko som følge av mobbing og trakassering fra eldre innsatte, noen ganger også for seksuelle overgrep og vold, økt tilgang på rusmidler, i tillegg til at de får innpass i etablerte kriminelle nettverk med risiko for utnyttning i etterkant. Til sist stadfester artikkel 37 retten til juridisk bistand og rettslig overprøving, bokstav c).

Etter artikkel 40 skal statene blant annet anerkjenne barnets rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering. Statene skal etter artikkel 40 nr. 3 sørge for å innføre lover, prosedyrer og opprettelse av institusjoner som særlig er tilpasset barn i konflikt med loven. Generell kommentar nr. 10 understreker at den iboende retten til verdighet og egenverd som menneske, skal respekteres og beskyttes gjennom hele prosessen, fra den første kontakten med lovens håndhevere til iverksettelsen av de tiltak som vedtas for å følge opp saken (avsnitt 13). Videre framhever kommentaren at barnekonvensjonen krever at all bruk av vold i behandlingen av barn i konflikt med loven, må forbys og forhindres.

¹⁰ The UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice

FNs barnekomites generelle kommentar nr. 10 om rettigheter for barn i konflikt med loven, skal, foruten å levere tolkningsmomenter til konvensjonens artikkel 37, bidra til å fremme integrering av internasjonale standarder i den helhetlige nasjonale politikken for behandling av unge lovbrøyttere. Barnekomiteen framhever særlig familiens, skolens og barnevernets rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og understreker betydningen av å vurdere alternativer for å finne en vei ut av straffeprosessen, på alle nivåer i prosessen: ved pågripelse (politiet), før saken kommer opp (påtalemyndigheten), ved domsavsigelse (dommeren). Det understrekes en rekke steder at frihetsberøvelse må være siste utvei på alle stadier. I praksis blir frihetsberøvelse likevel ofte første utvei i mangel av andre løsninger. Dette er ikke overensstemmende med regelverket; statene forplikter seg til å strekke seg langt for å finne alternativer gjennom et bredt spekter av tiltak. Disse kan omfatte omsorgstiltak, tilsyn og veiledning, rådgivning, løslatelse på prøve, friomsorg, plassering i fosterhjem, studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglige utdanningsprogrammer eller andre alternativer til plassering i institusjon, jf. artikkel 40 nr. 4.

Generell kommentar nr. 10 understreker at barn som begår mindre lovbrudd, eller gjør det for første gang, ikke bør få saken behandlet gjennom rettslige skritt. Det bør legges opp til alternative reaksjoner, tiltak i lokalsamfunnet og «restorative justice»; eller «gjenoppbyggende rett».¹¹ Familieråd, møte med fornærmede, tilbud om å bidra til forsoning, oppreisning, gjenytelser for begått skade og lignende, foretrekkes. Slike alternative tiltak bør på ingen måte begrenses til kun å omfatte barn som begår mindre lovbrudd eller gjør det for første gang. Utenomrettslige prosesser bør integreres som en del av rettssystemet i saker med lovbrudd begått av mindreårige. Statene skal videre sørge for å innføre lover, prosedyrer, opprettelse av myndigheter og institusjoner som er særlig tilpasset barn som har begått straffbare handlinger. I den generelle kommentaren om barnets beste, uttaler barnekomiteen følgende om barn og straff:

Komiteen understreker at det å beskytte barnets beste betyr at de tradisjonelle målene for rettssystemet, slik som bekjempelse og

¹¹ I Norge er slike tiltak også en del av de rettslige skritt som kan brukes ved lovbrudd, slik som samfunnstjeneste, samfunnsstraff, ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og annen bruk av konfliktråd i straffesaker.

gjengjeldelse, må vike for rehabilitering og styrkende juridiske mål i forbindelse med mindreårige lovovertridere¹².

Videre framhever generell kommentar nr. 10 at statene bør etablere særskilte prosessordninger for barn over den kriminelle lavalder, gjennom opprettelse av spesialenheter innenfor politiet, påtalemyndighet og domstoler, og med dommere og påtalemyndighet som innehar særlig kompetanse på denne type saker, samt spesialiserte forsvarere. Barnekomiteen anbefaler at det opprettes egne rettsinstanser for mindreårige. Kommentaren stiller også krav til de fysiske boforholdene. De skal være i samsvar med rehabiliteringsmålet, med privatliv, stimulering og muligheter til å være sammen med jevnaldrende, delta i idretts- og andre fritidsaktiviteter, kontakt med venner og familie dersom de selv ønsker det. Unge innsatte mellom 16 og 18 har rett til videregående opplæring på linje med alle andre; noe annet er i strid med diskrimineringsforbudet i konvensjonens artikkel 2.

I praksis er det ofte tale om ungdommer med store kunnskapshull fra barneskolen, som gjerne droppet tidlig ut (Amundsen 2007, Øie 2012). De har, i likhet med andre, en rett til tilpasset opplæring under soning, og de har rett til helsetjenester. Bruk av tvangsmidler skal aldri kunne benyttes som disiplinærstraff i fengselet. Disiplinærtiltak må utøves med respekt for barnets integritet og verdighet, noe som innebærer at bruk av isolasjon ikke er tillatt. Utelukkelse av barn fra fellesskap med andre innsatte kan kun skje dersom barnet utgjør en umiddelbar fare for seg selv eller andre, når andre alternative tiltak er forsøkt og har vist seg utilstrekkelige og i henhold til strengt regelverk. Bruk av tvangsmidler må følges opp med kontinuerlig tilsyn og skal skje under direkte kontroll av medisinsk eller psykologisk personell. Bruk av tvangsmidler på barn kan også innebære brudd på/forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling (jf. bl.a. BK art. 37a), EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjon 1950), artikkel 3, SP (FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 1966) art. 7 og FNs torturkonvensjon 1985 art. 1).

I forbindelse med rapportering til barnekomiteen og andre FN-organer (FNs torturkomite, Menneskerettighetsrådet og Menneskerettighetskomiteen), er det fra disse, og også fra Europarådets torturkomite, fremmet kritikk mot

¹² I norsk strafferett er ikke «gjengjeldelse» en offisiell betegnelse for straff. «Allmennpreventive hensyn», dvs. å forebygge kriminalitet, er den offisielle begrunnelse for straff.

Norge for måten man behandler barn i konflikt med straffeloven. Kritikken har først og fremst dreid seg om at barn plasseres sammen med voksne i fengsel, og at barn settes i varetekt sammen med domssonere. Norge har også høstet kritikk for bruk av isolasjon. Barnekomiteen har uttrykt bekymring for at de fysiske forholdene i fengslet ikke alltid er egnet for barn, og at opplæring av fengselsbetjeningen i hvordan de skal behandle mindreårige lovovertredere, ikke er obligatorisk. Komiteen anbefaler at Norge etablerer egne enheter for barn med egne ansatte, og med en policy og praksis med fokus på barn. Videre anbefaler komiteen at Norge sikrer at frihetsberøvelse av barn alltid er den aller siste utvei og at det gjennomføres for et kortest mulig tidsrom. Målet er å redusere antall barn i fengsel ytterligere gjennom aktiv bruk av alternative tiltak, sørge for at fengsling skjer i samsvar med gjeldende rett og uten at barnets rettigheter blir krenket, sikre at mindreårige holdes atskilt fra voksne både ved varetektsfengsling og under soning, treffe nødvendige tiltak for å sikre behørig opplæring av alle som arbeider med barn i straffeprosessen og at man aktivt benytter den tiden den mindreårige sitter i fengsel til rehabilitering og utdanning, herunder opplæring. Etableringen av ungdomsenheten i Bjørgvin og evalueringen av enheten er ett av mange tiltak¹³ for å imøtegå denne kritikken.

En rekke tilpasninger er foretatt både i regelverk og praksis for å imøtekomme kravene i barnekonvensjonen. Vi skal ta for oss noen av disse i kapitlene under, som vil knytte seg til evalueringens hovedtema presentert i 1.1.2 og 1.1.3. (Målet for evalueringen). En fullstendig oversikt over rettsregler på dette omfattende feltet tillates imidlertid ikke innen rammene for dette prosjektet. Vi har derfor måttet gjøre et skjønnsomt utvalg, og henviser for øvrig til litteratur for en grundigere gjennomgang av reglene om barn og straff¹⁴. Rettsutviklingen på dette feltet er beskrevet i kap. 10.

¹³ Andre eksempler er endringen i straffeloven, slik som innføring av ungdomstiltaket, ungdomsstraffen, og oppfølgingsteamene.

¹⁴ NOU 2008:15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-15/id527241/>); og Prop. 135 L (–2011). Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff), barnevernloven mm.; (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-135-l-20102011/id649036/>). Vi viser også til Forskrift om straffegjennomføring, FOR-2002-02-22-183, sist endret ved FOR-2015-10-30-1235

1.1.2 HENSYNET TIL BARNETS BESTE

Artikkel 3 nr. 1

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barnet har en rett til å få vurdert hensynet til barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle forhold som berører barnet. Denne rettigheten kan prøves for domstolene ifølge FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14; det vil si at bestemmelsen i artikkel 3 nr. 1 er selvkraftig (dette betyr at): domstolene skal kunne prøve hvorvidt hensynet til barnets beste er blitt vurdert som et grunnleggende hensyn i den konkrete saken. I norsk rett har prinsippet om barnets beste lenge vært innarbeidet.

Barnets beste er nå å anse som et bindende internasjonalt rettsprinsipp. Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol, EMD, har de siste 15–20 årene i økende grad henvist til, og aktivt benyttet, barnekonvensjonens bestemmelser i tolkningen av bestemmelser i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon. EMD har derfor bidratt til å gi barnekonvensjonen og barnets besteprinsippet legitimitet¹⁵. Barnets beste er ikke bare et rettsprinsipp, men også en *saksbehandlingsregel*. Det innebærer at beslutningsprosessen må inkludere en vurdering av mulige konsekvenser avgjørelsen vil få for barnet. Videre skal begrunnelsen for et vedtak vise til at barnets beste har blitt tatt hensyn til, herunder hva som har vært vurdert å være til barnets beste og hvordan barnets interesser er blitt veid opp mot andre hensyn¹⁶. Det at hensynet skal være grunnleggende, betyr at det skal være det viktigste hensynet og ikke et hensyn på linje med andre hensyn. Barnets beste er et internasjonalt rettsprinsipp, en

¹⁵ Kilkelly, U. 2000: The impact of the Convention on the case-law of the European Court of Human Rights, i Fotrell, D.: Revisiting Children's Rights. 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child, Kluwer Law International, 2000. Nærmere om innholdet i barnets beste, se bl.a. Haugli, T. 2012: Hensynet til barnets beste, i Høstmælingen, N. m.fl (red): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget 2. utg, 2012, Schiratzki, J. 2010: Barnrättens grunder, Studentlitteratur 2010, kapittel 2, Stang, E. G. 2008: Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 i asylsaker, Kritisk Juss nr. 3, 2008, Sandberg, K. 2003: Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, Gyldendal Akademisk 2003, kapittel 3, Detrick, S. 1999: A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff pbl, 1999 Article 3.

¹⁶ CRC/C/GC/14 2013 avsnitt 1A nr. 6c.

rettighet, og også et saksbehandlingsprinsipp, noe om betyr at selve prosessen og saksbehandlingen skal ivareta barnets behov for trygghet, informasjon og kontradiksjon.

For Norges del er prinsippet etablert gjennom rettspraksis i barnefordelingssaker, deretter kom det også inn i barnelovgivningen (barneloven, barnevernloven, adopsjonsloven), og nå er prinsippet om barnets beste også inntatt i andre deler av lovgivningen, som utlendingsloven. På strafferettens område har prinsippet om barnets beste fått sterkere rettslig betydning de senere år, både som selvstendig vurderingskriterium i straffesaker der barn har begått straffbare handlinger, og generelt som retningslinje for saksbehandlingen i straffesaker og ved straffegjennomføring. For straffegjennomføringens vedkommende ble prinsippet om barnets beste innarbeidet i forskrifts form høsten 2015 da de nye forskriftene til straffegjennomføringsloven trådte i kraft.

Det at prinsippet om barnets beste er i ferd med å vinne terreng i rettspraksis som et selvstendig hensyn, og at domstolene i økende grad henviser til barnekonvensjonens bestemmelser, er en relativt ny rettsutvikling. Ved spørsmålet om varetektsfengsling, peker Havre 2014 på at barn har en dobbelt menneskerettslig beskyttelse gjennom de generelle menneskerettskonvensjonene – særlig Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 5 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 9 – i tillegg til barnekonvensjonen, særlig artiklene 3 og 37. I forarbeidene til endringene i straffeloven av 2011–2012 understreker Justisdepartementet at «individualpreventive hensyn må veie tyngre enn allmennpreventive hensyn i vurderingen av hvilken straff som skal idømmes. Barnets beste skal ivaretas, også ved fastsettelse av straff».

Generell kommentar nr. 10 sier blant annet følgende om barnets beste på dette feltet:

I alle beslutninger som fattes i forbindelse med behandling av mindreårige lovbrutere, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn og voksne er forskjellig når det gjelder fysisk og psykologisk utvikling, og de har forskjellige følelsesmessige behov og oppdragelsesbehov. Det er disse forskjellene som er grunnlaget for at barn som er i konflikt med loven, er mindre strafferettslig ansvarlig. Disse og andre forskjeller gjør det nødvendig med et separat rettssystem for mindreårige og en annen behandling av disse enn av voksne. Det at

man skal ta hensyn til barnets beste, innebærer bl.a. at de tradisjonelle formålene med strafferetten, som straff og gjengjeldelse, må vike plassen for formål som går på rehabilitering, aktiv konfliktløsning og gjenoppretting, når det er snakk om mindreårige lovbrøyttere. Dette kan gjøres samtidig med at det legges vekt på en effektiv offentlig sikkerhet. (avsnitt 10).

Dette er søkt imøtekommet ved innføring av ungdomsstraffen i 2014. Også ungdomsstraffen innebærer rettssikkerhetsmessige utfordringer og har blitt møtt med kritiske menneskerettslige synspunkter (Scherger 2015, Holmboe 2015, Iversen 2013).

Prinsippet om barnets beste er innarbeidet i den nye grunnlovsbestemmelsen i § 104. I tillegg ble barns rett til å bli hørt, og barns rett til vern om sin integritet, tatt inn i § 104, samt retten til økonomisk og materiell trygghet. Det at barnets beste også har fått grunnlovs rang, vil kunne medføre en større vektlegging av prinsippet i retts- og forvaltningspraksis. I forarbeidene til grunnlovsendringen er det uttalt at den rettslige betydningen av § 104 først og fremst vil være at «en grunnlovsbestemmelse om barns rettigheter ofte [vil] måtte forstås slik at rettsanvenderen skal falle ned på det tolkningsalternativ som gir den beste løsning for barnet».

Det at barn nå har fått en grunnlovsbeskyttet rett til vern om sin integritet – fysisk og psykisk – kan få betydning for kriminalomsorgens adgang til å iverksette tiltak som innebærer inngrep i barnets integritet under straffegjennomføring. Ved skjønnsmessige vurderinger av om vilkårene for ulike former for inngrep i integritet og privatliv er oppfylt, og av hvorvidt de er forholdsmessige, vil Grl. § 104 utgjøre ett av flere tolkningsmomenter¹⁷.

Barnekonvensjonens standarder i artiklene 37 og 40 vil bli vurdert i tilknytning til hvorvidt alternativer til fengsel er vurdert for de som sitter i ungdomsenheten, både av domstolene i forbindelse med valg av straffereaksjon, og av ungdomsenheten i samarbeid med det tverretatlige teamet under straffegjennomføringen, se kapittel 7. Videre vil det miljøfaglige arbeidet i ungdomsenheten ses opp mot disse bestemmelsene, sammenholdt med

¹⁷ Nærmere om Grl. § 104, se Stang, E.G (2015) Grunnloven § 104 – en styrking av barns rettsvern?, i Andersland, G.K (red): De Castbergske Barnelover 1915–2015, Cappelen Damm Akademisk 2015.

prinsippet om barnets beste, se kapittel 5. Videre vil det bli drøftet i hvilken grad ungdomsenheten og teamet lever opp til andre krav i barnekonvensjonen, som for eksempel barnets rett til å opprettholde et familieliv under straffegjennomføringen, skolegang og helsetjenester. Vi ser nærmere på bruk av tvangstiltak slik som sikkerhetscelle og utelukkelse fra fellesskapet. Videre drøfter vi forholdet mellom barnevernet og kriminalomsorgen, jf. kapittel 12. Herunder drøfter vi hva som kan utgjøre betingelser for god løslatelse i et komplekst, tverretatlig og tverrprofesjonelt samarbeid.

3 Metoder i forskningsbasert evaluering

3.1 Problemstillinger og metoder – en innledning

I dette kapitlet gjennomgår vi problemstillingene og metodene for denne tverrfaglige evalueringen. Vi som forskere representerer jus, medisin og sosialantropologi og har derfor ulike teorigrunnlag og perspektiver knyttet til de felles problemstillingene, slik vi viser i innledningen. Den overordnede problemstillingen er om etableringen av ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel er overensstemmende med målene for ungdomsenhetene? Dvs. om forholdene for barn og unge fra hele landet som er plassert i varetekt eller som er under straffegjennomføring i fengsel, er bedret og i tråd med barnekonvensjonens prinsipper?

Delproblemstillinger er om:

- Ethvert barn som er berøvet sin frihet, er atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet.
- Forbindelsen med familien er opprettholdt, herunder ved besøk av familie eller andre nærstående personer.
- Miljøfaglig arbeid tar hensyn til det enkelte barns behov, herunder kulturell bakgrunn, religion, språk osv.
- Det legges til rette for rask overføring til alternative straffegjennomføringsformer, eller varetektssurrogater, der det er forsvarlig.
- Det legges til rette for en god løslatelse til samfunnet i samarbeid med det tverretatlige teamet.

Et annet sett av delproblemstillinger omhandler det tverretatlige teamet¹⁸, dvs. om det tverretatlige teamet sikrer en flerfaglig tilnærming til barnas behov, dvs. om det bidrar til

- at barna får oppfylt sine rettigheter i tråd med aktuelt lovverk, som for eksempel opplæringsloven og helselovgivningen, samt sikre at barneverntjenesten oppfyller sine plikter etter barnevernloven

¹⁸ fra Justisdepartementets oppdragsbeskrivelse til evalueringen, 2013

- at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp de innsatte både under og etter fengsling/straffegjennomføring
- at barna raskt vurderes for overføring til alternative og mindre inn-
gripende straffegjennomføringsformer
- at det blir et bedre samarbeid mellom de involverte etatene

Til å besvare disse problemstillingene har vi benyttet en rekke ulike metoder. To datakilder ble uventet problematiske. Det ene var de manglende statistiske oversiktene i KDI, som medførte mye bortkastet letearbeid. Det andre var at det ikke utleveres navn på innsatte som er løslatt dersom de ikke på forhånd har samtykket i at forskere kan oppsøke disse i etterkant av et opphold i fengsel eller i ungdomsenheten.

Det finnes et stort mangfold av litteratur om forskningsbasert evaluering. Det handler om forskernes kompetanser, metodebruk, referanserammer, data-
muligheter, tid, finansiering osv. I dette spesielle arbeidet har vi tre ulike fag-
bakgrunner, medisin, jus og antropologi. Det betyr i praksis et bredt faggrunn-
lag for å forstå og tolke det feltet vi skulle inn i. Vi er vel kjent med ulike
metoder innen våre tre fagfelt, som spenner fra epidemiologi og statistikk til
kultursammenlikning og over til rettsdogmatikk og retts sosiologi gjennom
fremstilling og vurdering av regelverk og praksis, og dokumentanalyser.

Metoder strekker seg fra det ytterste kvantitative til det fortolkende kvali-
tative, med særlig vekt på det siste. Her inngår også at samtaler og uttalelser
gjengis av og til i detalj, primærdata, fordi slike detaljer er nødvendige for at
leseren får et mest mulig korrekt grunnlag for å tolke og vurdere selv, ikke bare
lese forskerens tolkninger. Særlig antropologifaget vektlegger den emiske
datagjengivelsen, dvs. slik informantene faktisk uttrykker seg om det de mener
eller gjør. Forskerens tolkning, den etiske datagjengivelsen, er en sekundær
kilde. Dette er viktig f.eks. innen rettsantropologi og jus, der fortolknings-
kunnskap er sentralt. For det tredje er vi vel bevandret i de praksisfeltene som
dette forsøket omhandler: kriminalitet og straffemekanismer, vold, barn og
ungdom, barnevern, fengsler og kriminalomsorg, barneverns- og velferdslov-
givningen og barnekonvensjonen i tillegg til straffeloven og straffeprosessloven
og praksiser i det norske strafferettslandskapet.

En forskningsbasert evaluering for et praktisk formål innebærer sjelden en utdyping og redegjørelse for det kunnskapsgrunnlaget som forskerne bygger på. Vi vil likevel påpeke noe av det teoretiske stoffet evalueringen gjenspeiler. Med våre ulike faglige ståsteder representerer vi de vanligste kunnskaps-teoretiske grunnlagene. Hermeneutikk, dvs. fortolkningsvitenskap, er vesentlig for vurderingene. Vitenskapsteori-studier og aktørnettverk-teori ligger også til grunn for de øvrige beskrivelsene i dette arbeidet, og da særlig dialogisme som betegner at all kunnskap er relasjonell, og at kunnskap er både relasjonelt og kontekstuellet betinget, både «rasjonell» og «irrasjonell» (skillet oppheves). Leseren vil kanskje oppdage at det gir seg utslag i at våre beskrivelser ofte tar med alle, eller flest mulig, som samhandler. Fokus er ikke utelukkende på for eksempel innsatte *eller* ansatte *eller* myndigheter, men vårt fokus er mest mulig på samhandlingen mellom dem. Ingen av dem opptrer alene i virkeligheten, og alle handler innenfor en kontekst. Derfor blir for eksempel bygninger og rom også både viktige og relevante.

Vi anså at det er en fordel å gå inn i dette feltet med både noen klart definerte, og noen mer åpne, problemstillinger. Våre faglige bakgrunner (Ida Hydle: medisin, sosialantropologi og Elisabeth Gording Stang: jus) gjør oss i stand til begge deler, både i bredde og dybde. Hydle har arbeidet i mange år som forsker innen volds- og traumeområdet, norsk strafferett, ungdomskriminalitet og rus, konfliktråd og fredsforskning (Hydle 2007) (Hydle 2012 A, B, Hydle og Seeberg 2013 A, B, Hydle 2013).

Ut fra våre rammebetingelser valgte vi å gå til verks med et metode-mangfold, et feltmangfold og et datamangfold for å søke å svare mest mulig systematisk og fyllestgjørende på de spørsmål og de oppgaver som våre oppdragsgivere har og har gitt oss. Derfor har vi basert oss på en kombinasjon av analyser av nye data og av tilgjengelig statistiske data, der dette er relevant (eks. Kriminalomsorgens statistikk og SSBs statistikk). I tillegg til nye og foreliggende data, har eksisterende forskning og offentlige dokumenter utgjort verdifullt kildemateriale, herunder utredninger/NOUer, proposisjoner og innstillinger, handlingsplaner mv.

Forskning og evaluering handler også om etikk, både kravene til forskningsetikk, slik det er nedfelt i lovverket, og også vår personlige etiske holdning overfor temaet og det samfunnsoppdraget vi som forskere generelt har

forpliktet oss til. Lojaliteten i dette arbeidet defineres både av samfunnsoppdraget vi har som forskere og påligger oss overfor våre informanter – de innsatte ungdommene og deres pårørende, de ansatte i prosjektet, i departementene og direktoratene som har fått i oppgave å sette ungdomsstraffpolitikken ut i praksis.

3.2 Metoder i datainnsamlingsarbeidet

Vår oppgave i delrapport 1 var først og fremst å forstå og beskrive teamets roller i et samspill med både enhetens innsatte og ansatte, med alle samarbeidsinstitusjoner og – partnere utenfor enheten, og også teamets arbeid opp mot andre fengsler. Vi tok i bruk en rekke metodiske tilnærminger, enkeltintervju, fokusgruppeintervju, observasjon og deltakelse i møter, observasjon og deltakelse i enheten, dokument- og andre tekststudier. Dokument- og tekststudiene tok bl.a. utgangspunkt i kriminalomsorgens sentrale datasystemer KompisKia og KompisKIF. Innen Kompis-Kia finnes for våre formål f.eks. oversikt over antall innsettelse på person, videre såkalt Fangejournal og Hendelsesjournal. I fangejournalen finnes data for vårt formål, slik som f.eks. fødeland, statsborgerskap, utdanningsnivå, yrkesstatus ved innsettelse, soningsgrunnlag (dvs. lovparagrafene som vedkommende er innsatt for brudd på), pårørende og verge, f.eks. barnevernet.

I hendelsesjournal finner vi kanskje noen beskrivelser ut over det som står i fangejournalen.

Kvaliteten på disse to siste varierer svært, fra å ikke ha noe annet enn persondata, hva vedkommende er dømt for og navn på foresatte, til å ha beskrivelser av den innsattes problemer med barnevern, foresatte, andre innsatte, rus, vold, psykisk lidelse osv. Det refereres til at Riksrevisjonen har uttalt seg kritisk til kriminalomsorgens dokumentasjonsrutiner. Vår erfaring i kartleggingsarbeidet preges delvis av dette. Problemet viser seg også i dokumentasjonen av tverretatlig teams arbeid.

Personvernet tilsa at vår tilgang til disse datasystemene var kun ved at Ida Hydle, som skrev delrapport 1, satt ved en datamaskin i Kriminalomsorgsdirektoratet, samarbeidet tett med ansvarlig for systemet, og at ingen informasjon som kunne knyttes til persondata ble tatt ut. Dette fungerte bare delvis etter noen innledende runder med datatilgangsproblemer.

Deltakende observasjon utføres på møter og i enheten, i Bergen fengsel og i andre egnete fora. Vi gjør en meget begrenset sammenlikning, grunnet begrenset tilgang på data og oversikt fra KDI, mellom de ungdommene som fikk tilbudet fra enheten og de som ble innsatt i andre fengsler i prøveperioden. Vårt grunnlag er sammensatt. Hovedmålet for evalueringen av ungdomsenheten med sitt tverretatlige team er en beskrivelse av deres praksiser og om de samsvarer med målene. Samtidig kan det være en rekke utenforliggende forhold som innvirker på arbeidet med å nå disse målsettingene. F.eks. skulle det stå ferdig nye fengselslokaler i november 2014. I tillegg er det en sammensatt departemental styrings- og koordineringsmodell til grunn for hele prosjektet.

Fagfolk samarbeider på tvers av forvaltningsnivåer, fagnivåer og fagområder for å få til dette prosjektet. Det vil også alltid være ulike meninger om måloppnåelse, sett fra ulike posisjoner (ansatte, ungdommer, foreldre, samarbeidspartnere, oppdragsgivere). I tillegg kommer eventuelle endringer i gjeldende lov- og regelverk underveis i prosjektet som vi har forholdt oss til både under datainnsamlingen og i analysene. Det er f.eks. opptrappingsplanen for rusfeltet som ble lagt frem i november 2015 og skal behandles av Stortinget i april 2016.

Her er hovedvekten på kommunale tiltak¹⁹. Det gjelder også Ungdomsstraffen som er en del av den nye konfliktrådsloven som trådte i kraft 1. juli 2014. Den medførte vesentlige endringer, særlig for ungdom som begår alvorlige straffbare handlinger. Det er bl.a. endringer både i straffeloven, straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven.

I evalueringens første måneder ble søknaden til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste innvilget etter flere runder med avklaring av hva som skulle foreligge av nødvendige sikkerhetsklareringer fra JD og KDI. Vår konklusjon på den delen av arbeidet, var at vi har med noen av Norges best beskyttete ungdommer å gjøre når det gjelder personvern, noe som vi tolket som ytterst betryggende. Mange korte opphold og et lengere i enheten har gitt informative, mer strukturerte og også uformelle samtaler med enhetens

19

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1ab211f350b34eac926861b68b6498a1/no/pdfs/prp201520160015000dddpdfs.pdf>

innsatte, ansatte, fengselsledere, tverretatlig teams medlemmer og samarbeidspartnere og observasjoner av samhandling og kommunikasjon.

Fra prosjektets start til utover i 2015 var intensjonen å følge opp resultatene av ungdomsstraffen i konfliktrådene der barn sitter i varetekt i ungdomsenheten. Men det ble ingen slike varetektsinnsettelse i prosjektiden. Det var lenge planlagt et møte, både mellom ungdomsenhetens ledere og konfliktrådet i Hordaland, og også med koordinatorene for ungdomsstraffen i konfliktrådssekretariatet, men ingen av møtene har ennå funnet sted. Slike møter ville kanskje kunne si en del om enhetens og teamets grunnlag for, og muligheter til, samarbeid med eksterne samarbeidsparter – og også noe om implementering av nytt lovverk. I tillegg kommer det viktige spørsmålet om barn i varetekt i eventuelt påvente av ungdomsstraff-gjennomføring – og alternative muligheter. Når så ikke har skjedd, reiser dette igjen nye spørsmål som sannsynligvis vil besvares når evalueringsrapporten fra ungdomsstraff-arbeidet foreligger i 2018.

Vi har gitt samtlige ansatte i kriminalomsorgen, både friomsorgen og i fengslene, et spørreskjema vedrørende deres erfaringer med ungdommer, pårørende, samarbeidsparter og egne arbeidsforhold. Det var en såkalt quest-back undersøkelse, som er anonym, og som leses og fylles ut elektronisk (se vedlegg 3). I alt 47 personer, 28 kvinner og 19 menn ble tilskrevet. Fagfolk i Kriminalomsorgsdirektoratet, KDI, var behjelpelig med å finne e-postadressene. 18 personer har svart, og det er først og fremst de som har erfaring med ungdom i fengsel.

Vår intensjon fra prosjektets start frem til våren 2015, var å undersøke forholdene for de som ikke har fått plass i enheten, både varetektsinnsatte og domssonere, og samle inn data for denne gruppen – som kunne sammenliknes med data fra arbeidet i enheten og teamet. Siden vi først nå i november 2015 har fått tall og fengselsoversikt over dette fra KDI, er vårt datagrunnlag mangelfullt.

Vi har både deltatt med spørsmål, opplysninger og med kommentarer fra arbeidet vårt, og observert på samlinger av fagfolk, på samarbeidsmøter og på ulike presentasjoner av enheten og teamet, i eller utenfor kriminalomsorgen (eks. konfliktrådsmøter, møter med politiet) for å kunne svare på evaluerings-spørsmålene om f.eks. bedre samarbeid, raskere overføring til alternative

straffegjennomføringsformer eller varetekts-surrogater, god løslatelse, osv. Bl.a. har vi deltatt på Sivilombudsmannens seminar om barn og straff, KDIs seminar om ungdomsstraff, den internasjonale konferansen «Child-Friendly Justice: What It Means and How It Is Realized» i anledning Barnekonvensjonen 25 år og også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets konferanse om Barnekonvensjonen 25 år, «Beskyttelse av barn mot vold og seksuelle overgrep».

Vi har intervjuet ungdommer og noen få foresatte fortløpende som del av evalueringen av UE som dreier seg spesielt om enhetens og andre innsatte ungdommers forhold til foresatte, venner, helse, rus, vold, skole/utdanning/ fritid, offentlige hjelpere, nettverk – igjen for å kunne svare på evalueringsmålene.

Det har i evalueringsperioden (januar 2014 – november 2015) vært fire møter i koordineringsgruppen, og det har ikke vært møter i den sentrale styringsgruppen.

En gruppe på seks andreårs barnevernstudenter ved Høgskolen i Oslo og Akershus har gitt verdifulle bidrag til delrapport 2 i form av både refleksjoner, nye innspill og datatilfang. De har hatt Elisabeth Gording Stang som veileder på en prosjektoppgave om Barn i fengsel og har vært med Ida Hydle på intervjuer både i Oslo og Kristiansand fengsler, samt Kristiansand politikammer, forebyggende enhet. I tillegg har de vært i ungdomsenheten og ved barnevernkontorer og samlet inn data, som ble inkludert i delrapport 2. Prosjektoppgaven forelå som vedlegg med studentenes samtykke til delrapport 2 (se oppsummering kapittel 12.2).

To arkitektstudenter, Inga Egeberg og Liv Kristi Hanstad, har i denne tiden også skrevet en diplomoppgave om *Barn i fengsel* som kan lastes ned. De har brukt både ungdomsenheten og Evalueringsprosjektet som grunnlag for noe av argumentasjonen. Den gir verdifull informasjon om problemfeltet Barn i fengsel. De har bl.a. hatt prof. Beate Hølmekjær som veileder. Hun er vel kjent med ungdomsenheten og har arbeidet med planleggingen av enheten, kanskje det mest iøynefallende er bl.a. det nevnte gjerdet rundt.

Vårt utvalg av metoder gir gode muligheter til et fruktbart samspill mellom ulike datakilder. Særlig feltstudiene – som ble påbegynt vinteren 2013/2014 var av stor betydning for å gi den nødvendige dybden i utforskningen av problemstillingene. De dannet grunnlag for å justere samtlige intervjuguider underveis. Metodisk var arbeidet basert på en kombinasjon av

beskrivelser og analyser av: 1) nye innsamlete data fra møter og intervjuer, 2) litteratur på feltet og av 3) tilgjengelig statistiske data der dette var relevant og ikke minst oppnåelig (eks. Kriminalomsorgen og SSB). De juridiske vurderingene er basert på relevante rettskilder, herunder dommer, offentlige dokumenter og dokumenter fra enheten.

Begrunnelsen av våre metodevalg ligger selvsagt først og fremst i problemstillingene, for eksempel å sammenlikne hva innsatte og ansatte forteller om ungdomsenheten i forhold til erfaringene fra andre fengsler, eller referere fra ulike offentlige tekster av relevans for vårt oppdrag. Via både ansatte og innsatte informanter, har vi kommet i kontakt med enkelte ungdommer i andre fengsler. Vi har også bedt om den siste kontaktmuligheten som er juridisk mulig i KDI, nemlig å få data over de som er løslatt og har vært fulgt opp av friomsorgen. Da hadde vi kunnet utføre en viss grad av sammenlikning, i tillegg til de innsiktene vi har fått i samtaler med ansatte som har jobbet både i ungdomsenheten og i andre fengsler.

Vi har deltatt rundt bordet i samtaler, møter og ved måltider der alle som er på vakt, er samlet rundt enhetens bord sammen med de unge. Det har vært uformelt samvær ute i enhetens hage/uteareal, grilling og pølsepising, ballspill, og spaserturer over til enhetens nabofengsler, Bjørgvin og Bergen fengsler, alltid i følge med en fengselsfaglig. Her har vi samtalt med innsatte ungdommer og med fengselslederen i Bjørgvin, som også er leder for ungdomsenheten. I tillegg ble vi av praktiske grunner hentet og kjørt fra og til Flesland flyplass av ungdomsenhetens leder. Det ga anledning til atskillig fordypning og oppdatering mens vi kjørte fra den ene til den andre siden av Bergen. Vedleggene tilsier noe av det vi har vektlagt i disse samtalene, men langt fra alt har vært spurt eller besvart i evalueringstiden, men kanskje observert.



Bildet over illustrerer noe av den hverdagslige virkeligheten i oppholdsrommet i den gamle enheten, der alle var eller var innom, og der ungdommene fikk jevnlig anledning til å bake og lage mat, av og til med en faglærer, av og til med enhetens egne ansatte. Dette har personalet tatt med seg over i det nye enheten. De innsatte setter selv opp måltidsliste og innkjøpsliste og er med og handler. Enheten kan minne om et hjem. Men noen få unntak som vi vil komme tilbake til, har det vært en rolig og vennlig atmosfære hver gang vi har vært der, til tross for at de ansatte i samtaler gir uttrykk for det slitet det er å holde det fredelig og hyggelig.

Ungdommene utfordrer hele tiden sine omgivelser. De ansatte har ikke uniformer, med noen få unntak som dreier seg om ekstresituasjoner, der ungdommen må holdes, legges i gulvet, eventuelt låses inne mot sin vilje i sikkerhetsrommet. I slike situasjoner tar ansatte på seg vernesko, sikkerhetsvester og hansker, for å beskytte både ungdommen og seg selv. Dette har skjedd en gang i løpet av det siste året.

Det er ingen slamring med jerndører og lite klirring med nøkler, selv om innlåsing hører med til dagens rutiner for at ungdommene skal ha litt ro, og at vaktskiftet kan foretas. Slik ser man at fengslet er der, selv om mye annet ikke ligner på noe fengsel. Alle ansatte går med alarmer på seg, og en telefon med antenne var alltid på bordet eller benken i den gamle enheten, der man hører lavt beskjeder mellom ansatte i Bjørgvin fengsel. Slik var de telefonisk og med

alarmberedskap knyttet opp til hovedfengslet. Nå skal de ha tilstrekkelig sikkerhet til selv å kunne klare seg uten tilkalling fra Bergen fengsel. Like fullt anses dette som en ekstra sikkerhet, og kom til nytte en gang i løpet av 2015.

Vi har fått tilgang til alle Norges fengsler fra Kriminalomsorgsdirektoratet for å kunne utføre arbeidet. Møter i den tverrdepartementale koordineringsgruppen har også inngått i feltarbeidet, likeså samtaler om prøveprosjektet med ledelsen ved kriminalomsorgen region Vest, prof. Raymond Corrado ved Simon Fraser University, Vancouver/Universitetet i Bergen, Lasse Rolén, koordinator for Ungdomsstraffen i Konfliktrådssekretariatet, Anne-Brita Normann i politiavdelingen i JD, Yngve Hammerlin og Elisabeth Fransson (forskere ved KRUS), Arne Værland (tidligere leder for Friomsorgen, region sør), samt ett møte i BLD med Lise Bjerkan og Ann-Sophi Glad i koordineringsgruppen.

I rapportene har vi av-identifisert ytterligere ved å kun bruke norske navn, fordi det blir en bedre kamouflasje av evt. utenlandsk bakgrunn. Vi har arbeidet i et meget «gjennomsiktig felt», fordi det er så få per år, og hvis man sjekker når vi f.eks. har vært i Bergen eller i andre fengsler, så kan man lettere finne ut hvem vi omtaler.

3.3. Gjennomføringen av evalueringen

Vårt grunnlag er sammensatt:

- Innledningsvis i 2013–2014 startet vi arbeidet med å lage en status av enheten og tverretatlig team ved besøk og fokusgruppeintervjuer. Hovedinnholdet i første delrapport skulle først og fremst omfatte tverretatlig team. Vi startet også arbeidet med å lage en status over gjeldende lovverk, regelverk, idealer og realiteter vedr. fengsling av barn i Norge. Videre startet vi kartlegging av faktum: antallet innsatte totalt i prøveperioden til nå, hvor sitter de, hvem er de (kjønn, alder, etnisk bakgrunn, soningsgrunnlag, soningsplan mm). Fra prosjektets start har vi fulgt enheten over tid ved hjelp av formelle og uformelle intervjuer (ansikt-til-ansikt, pr. telefon og pr. e-post) med innsatte og løslatte ungdommer, både i enheten og i andre fengsler, ansatte i enheten og teamet, foresatte og enhetens og teamets samarbeidspartnere. En del av intervjuene har blitt foretatt i flg. fokusgruppemetode. Innholdet av denne delstudien ble annen delrapport.

- Fra prosjektets start til utover i 2015 planla vi å søke og følge opp resultatene av ungdomsstormøtet i konfliktrådene der barn som sitter i varetekt i ungdomsenheten, senere idømmes ungdomsstraff. Dette ville evt. kunne si en del om enhetens og teamets grunnlag for og muligheter til samarbeid med eksterne samarbeidsparter – og også noe om implementering av nytt lovverk, i tillegg til det viktige spørsmålet om barn i varetekt og alternative muligheter. Ettersom det i prosjektiden ikke har vært noen slike saker, har temaet ikke vært aktuelt for vår evaluering. Vi tar dette nærmere opp i kapittel 11.
- Vi har undersøkt forholdene for de som ikke har fått/får plass i enheten, og samlet inn data for denne gruppen – som vi har søkt å sammenlikne med data fra arbeidet i enheten og teamet. Dette er presentert i kap. 7.
- Vi har vært deltakende observatører på samlinger av fagfolk, på samarbeidsmøter og på ulike presentasjoner av enheten og teamet, i eller utenfor kriminalomsorgen for å kunne svare på evalueringsspørsmålene om f.eks. bedre samarbeid, raskere overføring til alternative straffegjennomføringsformer eller varetekts-surrogater, god løslatelse, osv.
- Vi sendte ut elektroniske spørreskjemaer til alle landets fengsler og friomsorgs-kontorer ut fra en oversikt tilsendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Det var i alt 49 respondenter, og slett ikke alle har erfaring med ungdommer i fengsel. Flere av mottakerne svarte dette i egne e-post-besvarelser som begrunnelse for at de ikke svarte. Ikke desto mindre fikk vi svar fra ti fengsler og fem friomsorgskontorer, hvorav to hadde svart fra ett fengsel og to svart fra ett kontor, i alt 18 respondenter (men ikke alle hadde svart på alle spørsmål, og det er som forventet). Delrapport 2 vedlegger en innledende tekst med forklaring til de ansatte og selve skjemaet. Svarene blir presentert i de enkelte kapitlene i denne sluttrapporten.

I tillegg har arbeidet med evalueringen aktualisert følgende tema som vi nå tar med i sluttrapporten:

- Betydningen av en traumebasert tilnærming i arbeidet med barn i fengsel
- Særlige utfordringer knyttet til framskaffing av statistiske oversikter om barn i norske fengsler
- Problemstillinger knyttet til bruk av sikkerhetscelle, utelukkelse av fellesskap eller sosial isolasjon og tolkningen av dette, herunder utfordringer knyttet til en faktisk, ikke-intendert ene-tilværelse som følge av få innsatte i ungdomsenheten og atskillelse mellom voksne og barn i ordinære fengsler
- Sikkerhetsnivået i ungdomsenhetens sikkerhetscelle
- Særlige utfordringer knyttet til behandlingen av, og behovene til, enslige mindreårige asylsøkere
- Særlige utfordringer knyttet til samarbeid mellom, og koordinering av, ulike etater og tjenester, både før, under og etter straffegjennomføring

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har etter to besøk, ett avtalt og ett uanmeldt i 2015, bidratt til vårt arbeid som et kildegrunnlag. Et viktig tema er at: «Det er samtidig en utfordring at få innsatte gir små muligheter for sosial omgang med jevnaldrende»:

På bakgrunn av besøkene fant forebyggingsenheten grunn til å gi følgende anbefalinger:

- Ved bruk av sikkerhetscelle bør kontinuerlig tilsyn og fortløpende vurderinger av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket fremkomme tydelig av tilsynsloggen.
- Ungdomsenheten bør fortsatt tilstrebe å unngå utelukkelse av mindreårige.
- Vedtak om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven bør alltid inneholde utfyllende begrunnelse for vedtaket og det bør fremgå hvilke mindre inngripende tiltak som ble vurdert. Det bør fattes vedtak om opphør av utelukkelsen og føres en egen oversikt over alle utelukkelse og deres varighet.

- Ungdomsenheten bør ved skilting eller på annen måte gjøre ungdommen oppmerksom på at fellesarealene blir overvåket.
- Innsatte under 18 år bør alltid vurderes overført til ungdomsenheten. Ungdomsenheten bør gjøres tilstrekkelig kjent i kriminalomsorgen, politiet, barnevernet og andre aktuelle instanser. Både kriminalomsorgen og politiet bør alltid umiddelbart informere ungdomsenheten dersom de mottar mindreårige i varetekt.

I vår evaluering har vi, som omtalt, kun forholdt oss til den ene enheten i Bjørgvin, da den andre enda ikke var ferdig. Den andre på Østlandet er planlagt ferdigstilt i januar 2016. I målsettingene står det at også den planlagte enheten på Østlandet skulle være et prøveprosjekt. Det er i skrivende stund (april 2016) ennå ikke besluttet om begge enhetene skal inngå fra 2016 som ordinære fengsler innen kriminalomsorgen. Dette har fremfor alt stor budsjettmessig betydning for begge enhetene. Lederne ved de to enhetene har gitt uttrykk for at mens ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel har hatt et relativt romslig budsjett i den fem-årige prøveperioden, så vil dette ikke lenger være tilfelle. Vårt spørsmål er om det vil bety så store begrensninger at det vil gå ut over kvaliteten på tjenestene og føre til brudd på barnekonvensjonen. Et eksempel er et økende behov for tolketjenester for at barn skal kunne få tilstrekkelig informasjon (se Barnekonvensjonen artikkel 12 og 40) eller om personalbegrensning vil bety mer sosial isolasjon (Barnekonvensjonen generell kommentar nr. 10).

Vurdering

I dette kapitlet har vi beskrevet datagrunnlag, metoder og gjennomføring av våre undersøkelser. Det har vært gode muligheter til et fruktbart samspill mellom ulike datakilder. Særlig feltstudiene – som ble påbegynt vinteren 2013/2014 var av stor betydning for å gi den nødvendige dybden i utforskningen av problemstillingene. Metodisk har arbeidet vært basert på en kombinasjon av beskrivelser og analyser av: 1) nye innsamlete data fra møter og intervjuer, 2) litteratur på feltet og av 3) tilgjengelig statistiske data der dette var relevant og ikke minst oppnåelig (eks. Kriminalomsorgen og SSB). De juridiske vurderingene er basert på relevante rettskilder, herunder dommer, offentlige dokumenter og dokumenter fra enheten.

4 De første to delrapportene

4.1 Innledning

Even er 18 år. Han forteller om en oppvekst med langvarig fysisk og psykisk mishandling av ham og mor, av en far som hadde store rusproblemer. Han kunne komme på skolen med blåmerker. Lærerne meldte fra til barneverntjenesten, men det tok tid før saken hans ble tatt opp og før han ble plassert i en barnevernsinstitusjon. Som 11-åring ble han kastet ut hjemmefra. Da var han alvorlig traumatisert, utviklet psykisk lidelse og ble utagerende og etter hvert mer voldelig. Han har vært ut og inn av ulike barneverninstitusjoner og tiltak fra barne- og ungdomspsykiatrien siden 11-årsalder, og senere ut og inn av rusinstitusjoner og fengsel. Han forteller at barnevernet ikke hadde «penger til å hjelpe meg når jeg trengte hjelp hjemme», men viser til at de likevel «kan bruke 2 millioner på meg når jeg er på institusjon.» Han mistet to hele skoleår i barneskolen. Han hadde en lærer på barneskolen som tok ham ut av klassen for å hjelpe ham. Han forteller at han ble god i matte, men greide ikke å sitte i ro. Han hadde en form for oppfølging fra politiet da han var 16, men opplevde at politiet «bare lagde trøbbel for meg», «de gjorde en razzia... og alt begynte å hagle ned over meg (...), politiet brukte alt mot meg, fikk bare masse bøter, følte meg så pressa.» Om hvordan det er å sitte i fengsel med voksne, sier han: «Du blir uthengt fordi du er liten, man må vise seg, snakke dritt, de skal lære deg, du må slå tilbake, snakke dritt og slå», men forklarer at da havner man på sikkerhetscelle. Samtidig sier han at «isolasjonsavdeling er bedre fordi jeg var så ung» (for da slipper han å være sammen med de eldre innsatte).

Historiene er på ingen måte unik. Svært ofte viser det seg at ungdommer som Even gjøres til kasteballer mellom hjem, etater, institusjoner, budsjetter, fagfolk – «systemene» – helt fra de er ganske små. En kjent felles trekk er at barnevernet enten kommer for sent inn til å klare å få snudd utviklingen, utviser det både barn og foreldre opplever som feil vurdering, eller ikke er på banen i det hele tatt. Et konfliktfylt samarbeid med barnevernet fra tidligere, blir gjerne en ny stor utfordring etter løslatelsen når barneverntjenesten skal bistå i oppfølgingsfasen.

Et annet kjent trekk er skolesituasjonen. De blir enten utvist eller «utviser seg selv», dvs. «dropper ut» og havner i et tomrom som fylles av narkotika og

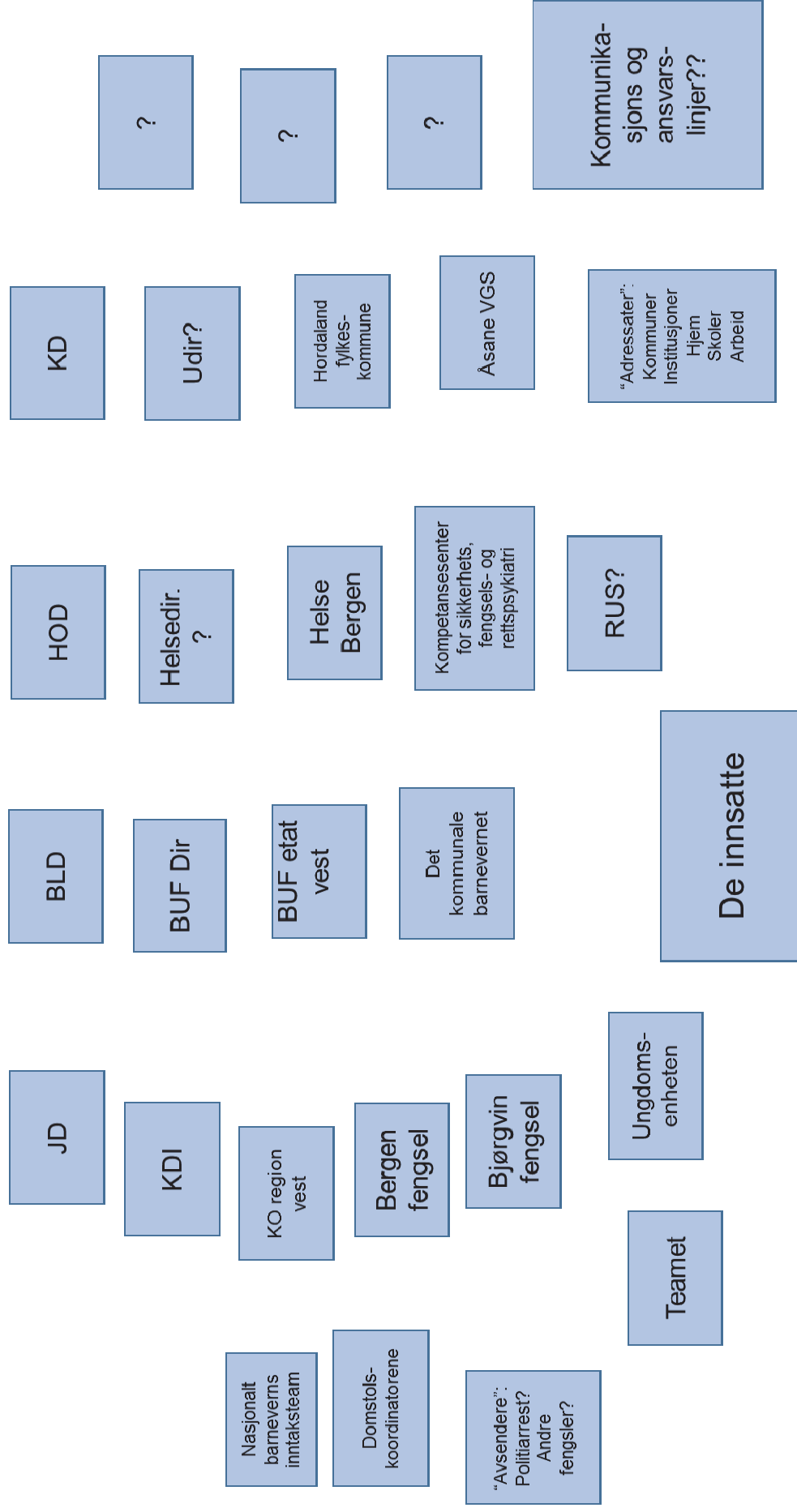
kriminell virksomhet. Ofte inviteres de inn av andre «kompiser», som av og til er egne foreldre, eller tyr til slike miljøer i nød for å få tak over hodet, mat og narkotika.

Historien viser at det ikke bare er barn og unge som blir kasterbatter (Stang et al 2013; Winsvold 2011; Winsvold & Falck 2011; Winsvold og Kristofersen 2012), slik vi senere skal vise gjennom de videre kapitlene. Fagfolk og institusjoner blir det også. Et viktig eksempel på dette i tiden mellom første og andre delrapport,²⁰ er arbeidet med og for den barnevernsfaglige stillingen i det tverretatlige teamet til ungdomsenheten, som beskrives i delrapport 1. Stillingen ble beskrevet av ledere og medarbeidere som kanskje den viktigste stillingen for at ungdomsenheten kunne oppfylle kravene til samarbeid ved og etter løslatelse. Problemet ble den usikre finansieringen fra BLD og derved om og når stillingen kunne 1. besettes og 2. videreføres. Dette førte til usikkerhet og ekstra belastninger på mange i enheten og de overordnede styringsnivåene for enheten. Det er altså ikke bare ungdommene som strever. Vi erfarte hvordan fagfolk strever på alle nivåer. Den tverrdepartementale gruppen, som det tverretatlige teamet, likesom enhetens fagfolk, består av kvalifiserte og engasjerte personer som er underlagt hvert sitt sett av regler, rutiner, faglige krav. Styringsformene, tiden og arbeidssammensetningene, gjør det vanskelig å løse oppgavene koordinert, slik fig. 1–5 viser. Derfor er historien om ungdomsenheten kanskje den beste belysning av det vanskelige og sammensatte i tverrdepartementalt, tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

Vi har satt opp noen skjematiske oversikter over hva ansatte på alle styringsnivåer, innsatte og pårørende egentlig må forholde seg til når de skal orientere seg om hvilket organisasjonsnivå (Figur 4.1), hvilke lovverk (Figur 4.2), og hvilke kunnskapsgrunnlag (Figur 4.3) som gjelder. Så har vi sett nærmere på hvordan styringen av organisasjonsnivåer, arbeidsprosesser, lover, steder, kunnskaper og fagfolk osv. implementeres (Figur 4.4). Til slutt har vi sett nærmere på aktører og institusjoner (Figur 4.4).

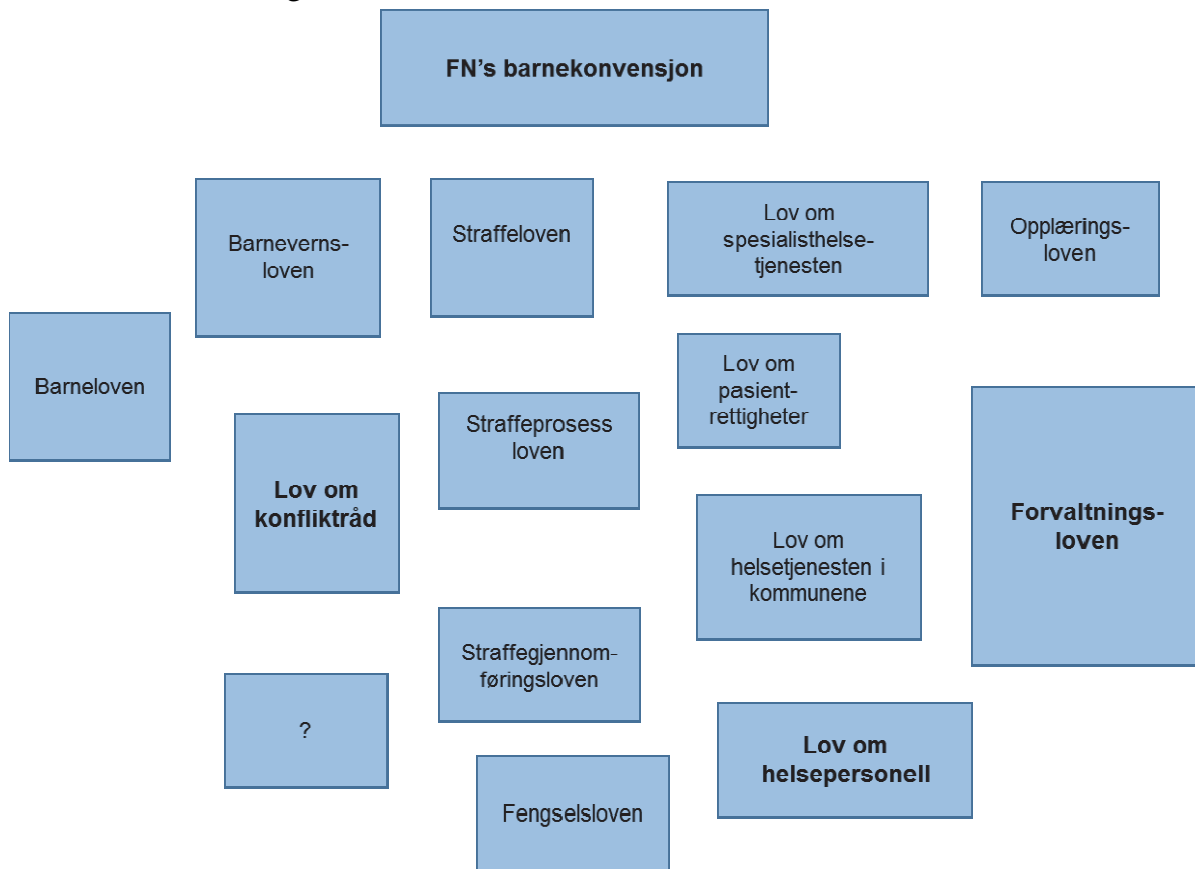
²⁰ <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2015/Evaluering-av-proeveprosjektet-med-ungdomsenheten-og-det-tverretatlige-teamet-ved-Bjoergvin-fengsel>

Figur 4.1 Organisasjonsoversikt? Spørsmålstegnene viser til alle de ubesvarte spørsmålene som har reist seg i vårt arbeid med å få oversikt over hvorledes tiltakene for unge innsatte er organisert, kommunikasjons- og ansvarslinjer og derved muligheten for kvalitetskontroll av tiltakene.

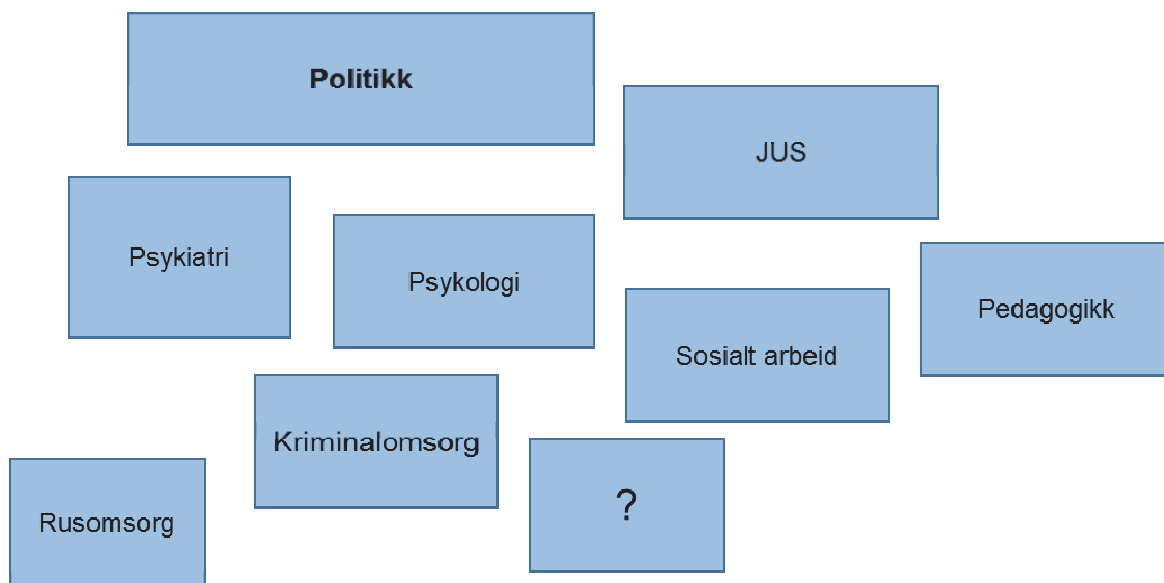


Figur 4.2 Lovverksoversikt

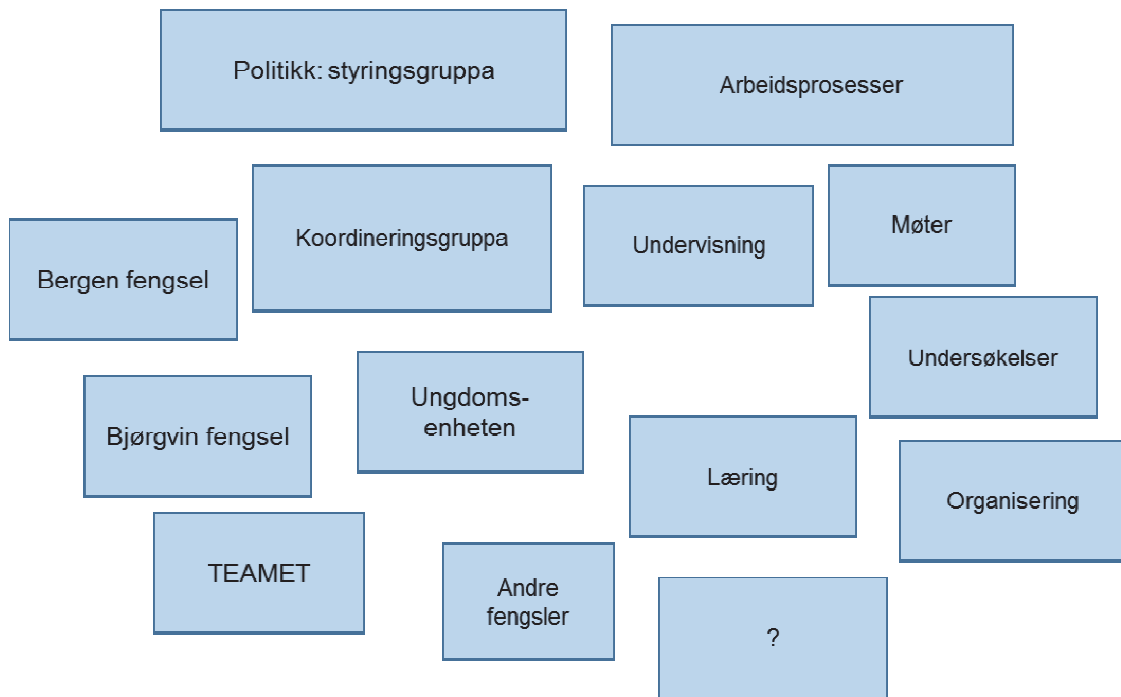
– viser bare et utsnitt av de lov- og regelverk som man skal forholde seg til, både som innsatt og som ansatt



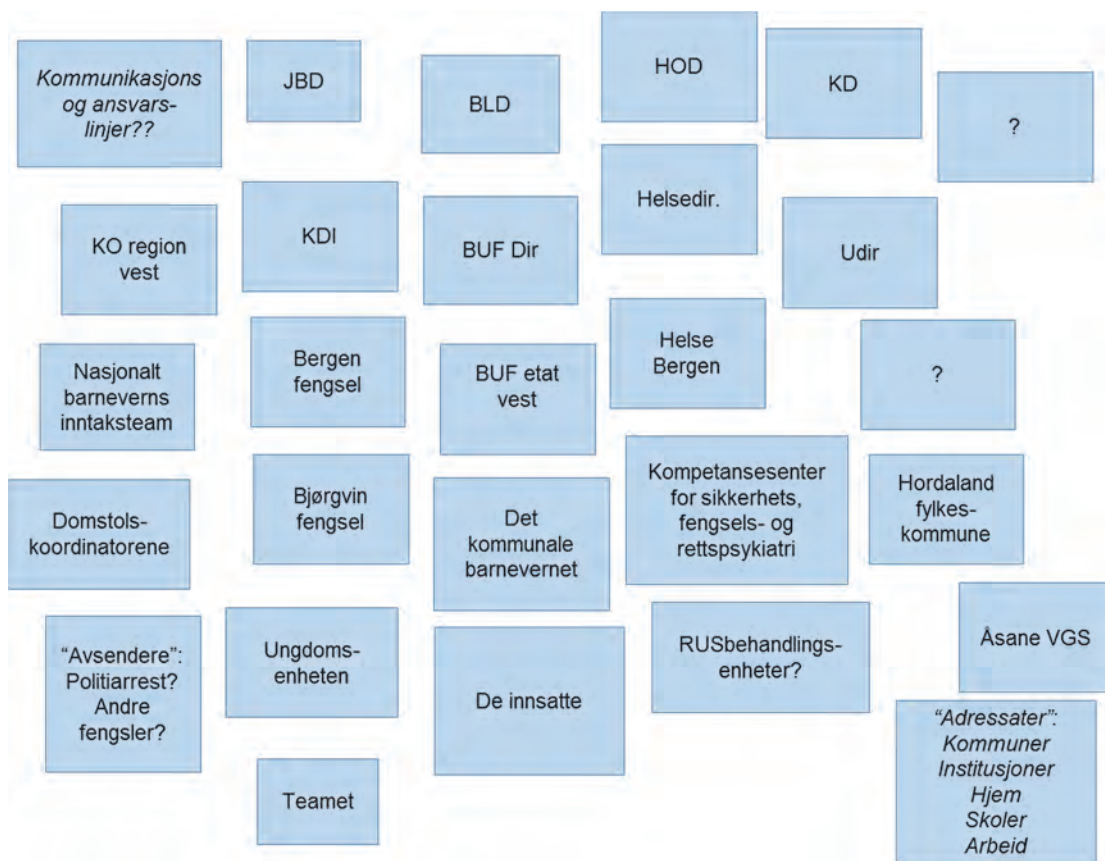
Figur 4.3 Kunnskapsoversikt



Figur 4.4 Implementeringsoversikt



Figur 4.5 Oversikt over aktører og institusjoner



4.2 Innledende presentasjon av ungdomsenheten

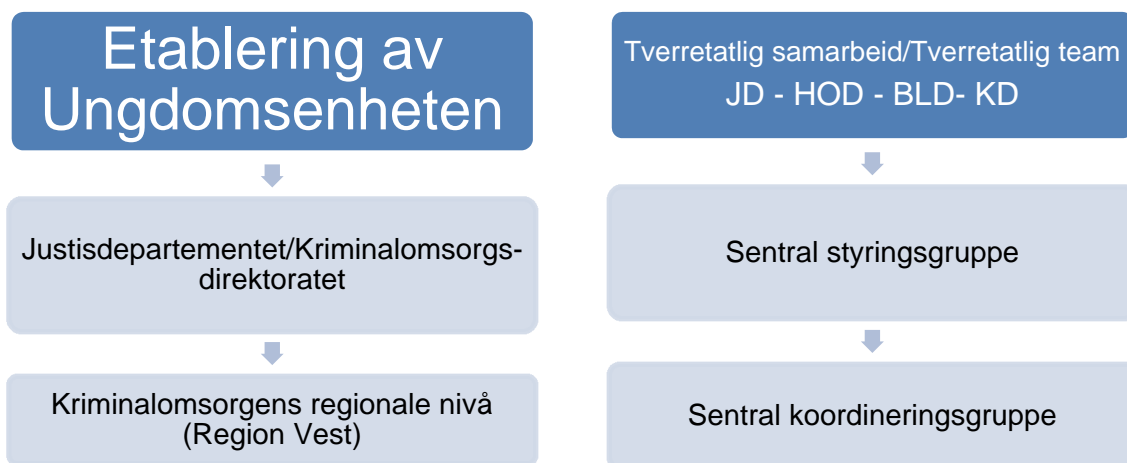
Fengslet rommer kunnskap om alt det som ikke fungerer i vårt samfunn. De innsatte er de beste læremestrene på alt det som ikke fungerer. Det er viktig å møte barn og ungdom, selv om de har gjort mye grusomt, og å se hele mennesket og å se hvor mye fint de har inne i seg, hvor kloke de er, hvor lite de har blitt hørt på, f. eks. i skolen. De har ikke blitt vant til å bli lyttet til eller bli sett på som ressurser. Det er også viktig lærdom for ansatte at de må ikke følge de innsatte ut. De må trekke de andre hjelperne med inn i fengselet, de som de skal jobbe sammen med, for å få til gode overganger. De ansatte skal bli igjen, men ungdommene skal bli der utenfor, (sa en ansatt).

Dette er en høykompetansevirksomhet. Hele kriminalomsorgen er det, men det er det ingen som snakker om. Vi er veldig underfinansiert.

(Leif Waage, 2014)

Etter straffegjennomføringsloven § 10 a skal – når noen under 18 år innsettes i fengsel – oppholdet tilrettelegges etter barnets behov. Enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretatlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse.

Organiseringen av etableringen ble illustrert slik²¹:

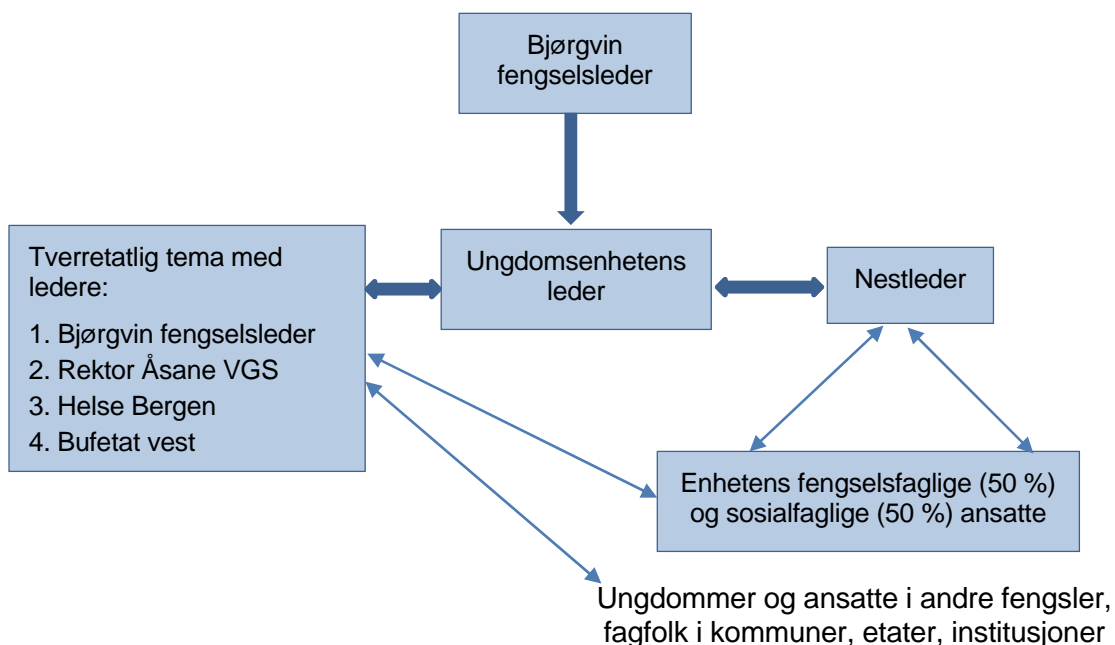


Modell 1: Styringsmodell for ungdomsenheten med sitt tverretatlige team

Denne modellen kan imidlertid utvikles og endres litt ut fra den faktiske organisering og praksis som har utviklet seg:

²¹ Fra *Kriminalomsorgen prosjektbeskrivelse*. Etablering av to særskilte enheter for unge lovbrøyttere, underlagt kriminalomsorgen (Ungdomsenhetene), 15. april 2013.

Modell 2: Organisering av ungdomsenheten med sitt tverretatlige team



Selve organiseringen og ledelsesstrukturen har formet seg underveis. Det forklares ut fra at det er ulike personer som har vært ansatt med forskjellige faglige og ledelsesforankringer i de årene prosjektet har fungert.

Waages uttalelse over representerer det mange i kriminalomsorgen forteller om: svært trange budsjetter. Det ble da også nedlagt et stort arbeid i å dokumentere nødvendigheten av tilstrekkelige budsjetter fra både Region Vest og fra Kriminalomsorgsdirektoratet, før budsjettene ble vedtatt. Begrunnelsen var at Barnekonvensjonens krav skulle kunne oppfylles.

Det ble også vedtatt at fengselsenheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverretatlig team som skal ivareta de unges behov og rettigheter etter annet lovverk under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Teamene skulle påse en flerfaglig tilnærming, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp de innsatte både under og etter straffegjennomføring, ifølge flere ulike lovverk. Det foreligger nå mer detaljerte målsettinger for ungdomsenheten som vi kommer tilbake til.

Da vi startet evalueringen, holdt ungdomsenheten til i to brakker innenfor et spesielt gjerde, bestående av veivesenets vegskilt og foreslått av professor på arkitektthøgskolen i Oslo, Beate Hølmebakk (bilde neste side), og rett ved muren til Bergen fengsel.



Underveis i vårt arbeid ble den nye ungdomsenheten bygget. Justis- og beredskapsdepartementet bevilget midler til et eget bygg, rett ved siden av Bjørgvin fengsel (lavere sikkerhetsnivå), og noen hundre meter unna Bergen fengsel (høyt sikkerhetsnivå). Enheten skulle være særlig tilrettelagt for målgruppen og sto klart i desember 2014. Vi var flere ganger med på befaring, også sammen med en innsatt som kommenterte og spurte og ga innsyn i hvordan en ung innsatt ser det. Det foreligger en detaljert og gjennomtenkt plan for de materielle forutsetningene for en velfungerende enhet. Bygget skal selvfølgelig fungere ifølge lov og regelverk. Også materielle, dvs. valg av farger, vegger, gulv og tak, romfordeling, romstørrelser, trappeløp og heiser med mere, får en vesentlig betydning for sikkerhet og omsorg. Dette er rammene for rehabilitering av ungdommene, for velvære, skjerming, kommunikasjon og hensyntagen til deres familier, til de ansatte, for skoletilbud, fritidstilbud, for utagering, sosial isolasjon, sykdom osv. Slik skal barnekonvensjonen nedfelles i

materielle strukturer, bevisst og detaljert gjennomtenkt, ifølge ledelsen i både Kriminalomsorg Vest²² og i Bjørgvin:



Ett eksempel på vilje til å tenke nytt og annerledes, er planleggerne i Region Vests fargevalg på gjerde, dører og vinduskarmer. Her er Le Corbusiers blåfarge valgt, fordi den skal virke beroligende og vakker:

²² Ass. regiondirektør, Region Vest, Leif Waage, er psykolog, og spesielt opptatt av og skolert i hvordan materielle strukturer påvirker menneskelig kommunikasjon og samhandling. Han bruker også både kunstneriske og arkitektoniske prinsipper i sin forståelse av hva som virker og påvirker sårbare, traumatiserte mennesker.



Bildet under viser en befaring i og rundt bygget med representanter fra kriminalomsorgens regionkontor, noen av ungdomsenhetens ansatte og innsatte:



Et annet valg var tregulv, for å unngå fengselspreget og gjøre lyden bedre i alle rom. Dette var et dyrere valg enn vanlige gulv slik de er i de fleste norske fengsler,

malt betong eller vinyl på betong. Men velferdstenkningen var viktigere enn mindre økonomiske betenkeligheter.

Slik så den nye ungdomsenheten, «E-bygget», ut ved innflytting i januar 2015:



Den ene innsatte ungdommen, 16 år, som var der og ble med på flyttingen i desember 2014, ville gjerne bli igjen i den gamle enheten til over jul. Vi tolket det som et tegn på trivsel, til tross for at bygget var slitt og trangt – i forhold til nybygget. Flyttingen innebar også en stor overgang for personalet, for eksempel:

- eget overvåkningsrom med skjermer fra de viktigste rommene i huset
- betydelig større og bedre plass og bekvemmeligheter for både innsatte og ansatte
- nå skulle de «klare seg selv», dvs. bygget var så sikkert og hadde plass til isolasjon av en innsatt ved stor risiko for skade, selvskading eller annen uro. Det betød at personalet ikke lenger skulle sende innsatte over til avdeling A i Bergen fengsel.
- Den nye enheten var planlagt for innsatte av begge kjønn. Da en som måtte isoleres, både av hensyn til seg selv og andre, og i tillegg trengte ekstra personalressurser, så ble det nødvendig å ta i bruk to rom, til den innsatte og

- til ekstra overvåkingspersonale. Dette ble kalt «ressursenheten» – en enhet i enheten. Ni ekstra fagfolk ble tilsatt. Og da var mye plass raskt brukt opp.
- Da så samtidig en av de innsatte som var i den vanlige avdelingen, ble utagerende og måtte isoleres på sikkerhetsrommet, ble det ekstra vanskelig. Dette rommet var testet til ikke å kunne knuses på noen måte. Men den innsatte rev veggbelegget av veggene, knuste alarmsystemet som satt helt øverst på veggen, kastet mat og annet i veggene, samtidig som personalet ble truet slik at de måtte gå inn fire av gangen i verneutstyr. I dette tilfellet måtte de igjen ty til isolasjonscelle på avd. A i Bergen fengsel, til de hadde fått vasket ned, reparert og sikret sikkerhetsrommet på ny. Statens Bygg hadde ansvaret for ikke å ha sikret rommet godt nok, til tross for forskrifter om fengselsbygg.
 - Denne sammensetningen av innsatte setter selvsagt denne typen bygg og personalet på en hard og slitsom prøve. Vi kommer siden tilbake til begge disse innsatte fordi de illustrerer noen generelle problemstillinger.

Etter den nye bestemmelsen i forskrift om straffegjennomføring § 3-1a som trådte i kraft høsten 2015, kreves det at ungdomsenhetene har en tverrfaglig basisbemanning med om lag halvparten fengselsbetjenter og halvparten ansatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn. Disse reglene gjaldt ikke da vi startet evalueringsprosjektet, men vi skal se at ungdomsenheten likevel oppfylte disse kravene i løpet av evalueringsperioden. I dag består enhetens basispersonale av til sammen 28 personer, leder (jurist), nestleder (spesialpedagog og kriminalomsorgsutdannet), 12 miljøterapeuter og 16 fengselsfaglig utdannet. Dette inkluderer en økning på ni ansatte i det siste året pga. en innsatt som krever et særlig sikkerhetsopplegg for at Barnekonvensjonen skal kunne oppfylles.

Noen begrepsavklaringer: I rapporten finnes det flere ulike team: Det tverretatlige teamet består av enhetens leder som er ansatt i kriminalomsorgen. I tillegg utgjøres det tverretatlige teamet av en spesialpedagog, en barneverns-
pedagog og en psykolog, alle ansatte i hver sin etat – utenfor kriminalomsorgen. De er tilstede kun på dagtid. I tillegg er basispersonalet i enheten inndelt i team som har ansvar for de ulike ungdommene. De er alle ansatt i kriminalomsorgen og går i skift. Halvparten av dem er fengselsfaglig og halvparten miljøfaglig – eller annen relevant sosialfaglig (spesielt barnevern) – utdannet.

Ungdomsenhetene skal som hovedregel være et tilbud fram til fylte 18 år. Der domfelte ble innsatte kort tid før fylte år, kan det likevel være hensiktsmessig med en overgangsfase slik at vedkommende kan bli værende på enheten inntil seks måneder etter nådd myndighetsalder (jf. Prop. 135 L (2010–2011)). Det var noe delte oppfatninger i koordineringsgruppen om det var behov for endringer i alders- og tidsgrense for opphold i enhetene. Dette ble imidlertid fulgt opp i koordineringsgruppens videre arbeid. I november 2015 ble det sendt et brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til kriminalomsorgens regioner med overskrift «Etablering av ungdomsenhet på Østlandet og utvidelse av ungdomsenhetenes målgruppe: ...den utvides slik at også innsatte over 18 år, dvs. 18–19-åringer nå kan plasseres i ungdomsenhetene etter individuelle vurderinger». I brevet presiseres det at innsatte under 18 år til enhver tid har fortrinnsrett, se utførlig beskrivelse av dette i kapittel 8.

4.3 Innledende presentasjon av tverretatlig team

En viktig forløper for tverretatlig team, er erfaringer som man gjorde da Kriminalomsorgen høsten 2011 etablerte 25 stillinger til *tilbakeføringskoordinatorene*. Deres oppgaver skulle være å samordne forskjellige tiltak for de innsatte på systemnivå, både det som skal gjøres av kriminalomsorgen og det som utføres av andre slik som NAV, skolen eller helsetjenesten, kommune (barnevern, bolig), og frivillige organisasjoner. Tilbakeføringskoordinatorene ble plassert innen fengsler eller fylkesvis med kontorplass i friomsorgen. Mye av begrunnelsen for etableringen av koordinatorene er den samme som for det tverretatlige teamet: en styrket tilbakeføring til samfunnet i løpet av og etter endt soning. Teamet består imidlertid av fire personer, slik at selve funksjonen er betydelig styrket, sammenliknet med tilbakeføringskoordinatorene, i tillegg til at barnevernet er representert i teamet. Tilbakeføringskoordinatorenes målgruppe er ikke under 18 år. Men mange innsatte mellom 18 og 23 år ser ut til å ha stor nytte av barnevernets tjenester og tiltak, slik de som har vært under barnevernets omsorg tidligere, har mulighet til, og slik en av de innsatte forteller i en evalueringsrapport (Schafft, Frøyland og Spjelkavik 2013)²³ :

²³ Angelika Schafft, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik. En ny rolle for NAV i fengsel. Evaluering av NAV-prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring».

Jeg har hatt noen ansvarsgruppemøter med NAV også. Her deltar NAV-kontoret, jeg, Kriminalomsorgen, arbeidsgiver. Skal på ett nå på fredag, har ikke lyst, men må vel gå. De betaler rusprøvene for meg. Jeg gir en rusprøve 2 ganger hver uke nå på legesenteret i fengselskommunen. Da blir sjansene bedre i forhold til barnevernet og for å få sertifikatet tilbake. Akkurat det er litt motiverende for meg, men ansvarsgruppa virker lite fornuftig for meg. Det går bra nå med meg, mye bedre enn jeg hadde trodd. Jeg har klart å holde meg unna rus. Jeg har bestemt meg.

Teamet er utførlig beskrevet i Delrapport 1. En rekke lover gir teamet dets rammer. Det spesielle med dette teamet er at det skal samhandle innenfor rammen av kriminalomsorgen, samtidig som tre av fire team-medlemmer ikke er ansatt i kriminalomsorgen. Dette gir noen spesielle utfordringer i form av rapportering, skriftlig og muntlig samhandling og oppdatering på hverandres arbeid. Først og fremst gjelder derfor § 7 a i Straffegjennomføringsloven vedr. Opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen.

Tverretatlig team består i dag av fire personer ledet av ungdomsenhetens leder, selv jurist med lang straffesakserfaring og nå ansatt i Kriminalomsorgen, region vest. Siden enhetens oppstart 1. september 2009 har det vært tilknyttet en psykolog fra Helse Bergen og en lektor/rådgiver fra Åsane videregående skole, VGS (i tillegg til relevante faglærere fra skolen). Fra mai 2012 har teamet også bestått av barnevernsfaglig koordinator fra Bufetat region vest, som 2015 ble etterfulgt av en ny barnevernsfaglig koordinator. Tverretatlig team holder til i kontorbygget til ungdomsenheten, selv om de enkelte team-medlemmer til ulike tider er både inne i enheten og ute på reiser med og uten ungdommer. Hvis de reiser med ungdommer har de i regelen med seg en fengselsfaglig fra enheten, ifølge regelverket pga. risiko for utagering og/eller rømming.

Tverretatlig team, foruten leder, består nå (april 2016) av:

2 psykologer, en kvinne og en mann, begge på deltid, tilsammen 80 % stilling med tilhørighet faglig og administrativt til Helse Bergen, Kompetansesenter for Sikkerhets- og rettspsykiatri.

Arbeidsforskningsinstituttet, r2013:12,

http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/r2013-12.pdf

De hører til den fengselspsykiatriske seksjonen i Bergen fengsel (11 personer). De har i tillegg en psykolog som jobber tett opp til dem og som de kan dele problemstillinger med.

Barnevernsfaglig koordinator fra Buf-etat, region vest, er i enheten 4 dager/uke og kartlegger de barnevernsfaglige forholdene til ungdommene både før, under og etter oppholdet i enheten. Han har koordineringsansvar og saksveiledning innad i det barnevernsfaglige arbeidet i teamene i enheten. Han er også en viktig «bro» for ungdommene selv, både når de kommer til enheten og når de skal ut.

Lektor/rådgiver hører administrativt og faglig til Åsane videregående skole (fengselets skolekrets). Hun er også faglig koordinator for rådgivere i alle fengsler gjennom Fylkesmannen i Hordaland – som forvalter tilskuddsordningen for opplæring i kriminalomsorgen. Hun kartlegger ungdommenes behov for og krav til undervisning før de kommer til enheten, koordinerer faglærere fra Åsane VGS som er knyttet til enheten (først og fremst samfunnsfag, matematikk, norsk, engelsk, naturfag og restaurant- og matfag) og forbereder oppfølging av skolegang, praksisplasser og evt. annen utdanning når de skal ut.

Når det gjelder noe av det generelle pedagogiske og miljømessige arbeidet i enheten brukes både den kriminalitetsforebyggende modell og lovbruddsamtalen. Den faglige grunnmodellen i begge bygger på «Risiko – Behov – Responsivitet», RNR12²⁴, dvs. miljøterapeutiske tiltak for å forebygge kriminalitet. Leder for enheten, Per Omdal, skriver om RNR:

Risiko. Tiltakene må tilpasses den enkeltes risikonivå. Ikke sette i gang massive tiltak mot en «lavrisiko-kriminell». Kan øke residiv. Behov. Tiltakene må rettes mot de behov den enkelte har som har sammenheng med den personens kriminalitet. Responsivitet. Tiltakene må tilpasses den enkeltes ferdigheter og motivasjon. Metoden som brukes må virke.

²⁴<http://www.krus.no/lovbruddsamtalen.5342915-313740.html>; se også <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Artikler/Menneskerettighetsseminar/Presentasjon%20Per%20Omdal%2031.%20oktober%202013.pdf>.

Good Life¹³²⁵, MI (motiverende samtale)¹⁴²⁶ og kognitiv adferdssterapi er andre delmetoder i arbeidet, men lovbruddsamtalen er en alternativ vinkling til arbeidet. Både den kriminalitetsforebyggende modellen og lovbruddsamtalen kan ses som varianter av det samme.

Lovbruddsamtalen er utarbeidet av David Thornton m.fl. og bygger på Strategic Training Initiative in Community Supervision (STICS) fra Storbritannia, et treningsprogram for fengselsansatte for å bruke RNR. Metoden tar utgangspunkt i den innsattes risiko for ny kriminalitet, behov og læringsstil (altså RNR). Viktige elementer i samtalen er What Works prinsippene behov og responsivitet, samt kognitiv restrukturering. Bakgrunnen for utviklingen av Lovbruddsamtalen er forskningen til Andrews & Bonta (2010) som viser at tiltak som følger RNR prinsippene gir mindre tilbakefall til ny kriminalitet.

Det finnes omfattende forskningsbaserte kunnskaper om hva som skal til for å få til et godt tverretatlig team. Tydelig agenda, tydelig ledelse og rollefordeling, forankring i ledelsen, klar styring, klare mål, formelle, faste og felles strukturer, forpliktende avtaler, oppfølging av (kanskje ikke saker, men) personer over tid og tydelig eierskap, skriver Schafft, Frøyland og Spjelkavik (2013). Winsvold (2011) påpeker en del andre sosiale faktorer som viktige for et godt resultat; åpenhet og tillit til hverandre, felles oppholds- og læringsarenaer (kurs, konferanser), bygge felles forståelser og teamfølelse, personlige relasjoner og å bli kjent. Samarbeidet må også forankres i de ulike etatenes planer, både politisk og administrativt (Glavin og Erdal 2007).

²⁵ Bergen fengsel har tatt i bruk et voldsprogram som er basert på kognitiv metode og tar sikte på å skape bevisstgjøring og endring av tanker som fører til vold. Programmet drives i et samarbeid mellom Helse Bergen og Bergen fengsel. Programmet er betydelig influert av tenkingen omkring «The Good Life Model» (Ward, 2002). Høyrisikosituasjoner for vold kartlegges, og deltakeren utarbeider en plan for å unngå tilbakefall i de ulike risikosituasjonene som identifiseres.

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-37-2007-2008-/9/11.html?id=527751>)

²⁶ Se <http://www.kriminalomsorgen.no/en-til-en.5034458-242608.html>

4.4 Oppsummering av delrapport 1 og 2

Denne oppsummeringen inneholder våre råd og veiledning underveis. I tillegg til disse delrapportene, har særlig Hydle deltatt i mange diskusjoner og møter og kommet med råd. Flere av rådene har fulgt opp Barnekonvensjonens forslag til gjennomføring av konfliktråd, dvs. restorative justice (se også kapittel 11).

Delrapport 1 inneholdt en rammebeskrivelse i praksis og i flg. lovverket, en redegjørelse for hvordan det tverretatlige teamet selv, noen av deres samarbeidspartnere og ungdommer erfarer og beskriver arbeidet som utføres. Det tverretatlige teams virksomhet i andre fengsler der unge under 18 år innsettes, ble omtalt. Det ble redegjort for den tverrdepartementale koordineringsgruppen, dens arbeid, problemstillinger og utfordringer.

Rapporten inneholdt også en foreløpig status over gjeldende lovverk, regelverk, idealer og realiteter vedr. fengsling av barn under 18 år i Norge. I delrapport 2 og i denne sluttrapporten blir dette drøftet. Det inngikk også kort resultatene fra kartlegging av antallet innsatte barn totalt i første del av prøveperioden, dvs. fra 1/9 2009 – 31/12 2013. Oversikten over hvor de har sonet eller soner, statsborgerskap, soningsgrunnlag og fremtidsplan er videre delvis beskrevet i delrapport 2. Dette viste seg vanskelig og ufullstendig pga. mangelfull oversikt i kriminalomsorgens statistikker. Dette ble også gjennomgått i delrapport 2 og videreutviklet i denne sluttrapportens kap. 5.

Den første delrapportens konklusjoner ble formulert som spørsmål som koordineringsgruppen besvarte:

1. Er det mulig å gjøre de ungdommene som møter alle disse byråkratiske og økonomiske barrierene i hjelpeapparatene, til Norges ungdommer – på tvers av kommuner, fylkeskommuner, regioner, etater, budsjetter, direktorater og departementer?

Koordineringsgruppen ser flere utfordringer med NOVAs anbefaling på dette området. I tråd med bevilgningsreglementet skal statsbudsjettet inndeles i kapitler og poster, og hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Så langt mulig bør bevilgningene under ett kapittel bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter. Koordineringsgruppen ser det ikke som realistisk å endre dagens regelverk knyttet til bevilgninger for denne målgruppen. Koordineringsgruppen stiller også spørsmål ved om endringer som foreslått av NOVA vil medføre at bedre

tilbud for de barna det er snakk om. Dagens modell skal sikre at hver enkelt skal få det tilbud han/hun har krav på innenfor den respektive etats ansvarsområde. Dersom det bevilges et særlig beløp som følger hvert enkelt barn, vil det både gi utfordringer med tanke på fastsettelse av beløp (jf. krav om realistisk budsjettering), og spørsmål knyttet til videre tilbud dersom avsatte midler ikke er tilstrekkelig. Koordineringsgruppen ønsker ikke å arbeide for endringer i dagens system.

2. Er det en løsning å flytte den barnevernsfaglige stillingen i det tverretatlige teamet fra Bufetats-nivå til Bufdir-nivå – under forutsetning at Bufdir har instruksjonsmyndighet?

Det er besluttet at barnevernstillingen i det tverretatlige teamet videreføres i 2015. BLD og JD vil avklare finansiering av en evt. barnevernstilling fra 2016. Koordineringsgruppen foreslår at spørsmålet om stillingens organisasjonstilhørighet innad i barnevernet avventes til det er tatt en beslutning om evt. finansiering fra 2016. I følge BLDs representanter i koordineringsgruppen har ikke statlig barnevern instruksjonsmyndighet overfor det kommunale barnevernet.

3. Er det mulig å utvikle et intranettsystem for det tverretatlige teamet, dvs. for de ulike ansatte – i hver sin etat – som arbeider med en samlet plan og oppfølging for hver enkelt ungdom?

KDI og ungdomsenheten vil se på mulige løsninger for å ivareta informasjonsbehovet innad i det tverretatlige teamet.

4. Er det mulig på et departementalt og direktorats-nivå å utvikle informasjon på ulike administrative nivåer innen straffesakskjeden om enheten og det tverretatlige teamets muligheter til å følge opp ungdommer utenfor enheten?

Koordineringsgruppen er enig i at det må arbeides med informasjon på flere nivå, og også mot samarbeidspartnere (inkludert politi, påtale og domstoler). Ungdomsenheten informerer om eget arbeid på diverse konferanser og det jobbes nå med en egen nettside for ungdomsenheten. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) vil vurdere et informasjonsmøte med aktuelle samarbeidspartnere og ungdomsenheten planlegger møter med konfliktrådene. Det arbeides med nye retningslinjer om barnevernets ansvar for barn som begår straffbare

handlinger, og BLD vil følge opp med informasjon overfor barneverntjenesten når disse er klare. Ungdomsenheten og KDI vil følge opp andre aktuelle informasjonstiltak”.

5. Er det mulig å endre tverretatlig teams arbeidsplan, slik at de får mulighet til å følge opp enkelte ungdommer over minst ett år etter opphold i enheten?

Tverretatlig team skal sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter løslatelse. Det er en målsetting at oppfølging etter løslatelse skal skje av lokale forvaltningsmyndigheter. Det er imidlertid ikke satt en klar tidsgrense for tverretatlig teams oppfølging av ungdommene. Det vil derfor være mulig, innenfor rammene til teamets arbeidsoppgaver, å følge opp relevante forvaltningsmyndigheter over en lengre tidsperiode (enn et halvt år) dersom det er nødvendig.

6. Bør det utarbeides retningslinjer for dokumentasjon av forholdene for barn i fengsel for å føre kontroll med at barna får oppfylt sine rettigheter, for å unngå forskjeller mellom ulike deler av landet og ulike fengsler?

Koordineringsgruppen er enig i at dette er viktig å få på plass, men vi bør avvente forskriftsendringer om barn i fengsel som følge av Prop 135 L (2010-2011) som er under utarbeidelse i JD. Når forskriften er ferdigstilt og lovendringene er trådt i kraft, bør det både sørges for opplæring i kriminalomsorgen og utarbeides sjekklister/rapporteringsystem for forholdene for barn i fengsel. JD, KDI og ungdomsenheten følger opp.

7. Bør det utarbeides forskrift til opplæringsloven §§ 19-7 og 19-8 som presiserer satser for refusjon av utgifter som fylkeskommunen har til opplæring for barn i fengsel, med realistiske satser, avhengig av oppfølgingsbehovet?

KD opplyste om at det er gjort endringer i opplæringsloven for å lovfeste fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel, jf. Prop 68 L (2013–2014). I følge ungdomsenheten gis det i dag et godt opplæringstilbud for de innsatte der. Det er imidlertid viktig å etablere en ensartet praksis, slik at også unge innsatte som sitter i andre fengsler får et godt opplæringstilbud. KD vil vurdere endringer i forskrift til opplæringsloven slik at det forskriftsfestes satser for refusjon av utgifter til opplæring, også for elever i fengsel.

I etterkant av møtet har KD kommet med følgende tilleggsopplysning:

Grunnen til at refusjonsordningen er regulert i forskriften for opplæring av barn i barnevern- eller helseinstitusjoner er fordi det ikke er satt av midler til dette på egne budsjett-kapitler. Opplæring i kriminalomsorgen har en egen tilskuddsordning på Kunnskapsdepartementets kapittel 225 post 68. Tilskuddsordningen skal bidra til å dekke utgiftene fylkeskommunen har til opplæring i kriminalomsorgen. Det er også tilført ekstra midler (utover det som er vanlig for generell kapasitetsøkning) til å dekke utgifter ved ungdomsenheten(e).

En egen forskrift om refusjon for disse utgiftene er derfor ikke nødvendig. Fylkesmannen i Hordaland har også oppfølging av ungdomsenhetene særskilt nevnt i embetsoppdraget. Videre kan det bemerkes at det fra 1. august ble gjort endringer i opplæringsloven for å lovfeste fylkeskommunens ansvar for også grunnskoleopplæring i fengsel, jf. Prop 68 L (2013-2014). Selv om fylkeskommunene i praksis har tilbudt dette tidligere er det nå nedfelt i lovteksten.

8. Bør koordineringsgruppen og styringsgruppen på nytt gjennomtenke aldersavgrensningen som tverretatlig team og enheten har i dag (f.eks. 18 år og 1/2 års grense for tverretatlig teams oppfølging) – for nettopp å kunne oppfylle Barnekonvensjonens krav?

Tids- og aldersavgrensning. Grensen bør oppheves/ingen fast aldersgrense.

NOVA skriver: I tillegg kommer tiltakets tids- og aldersavgrensning som er et viktig spørsmål. Det har kommet frem både fra samtale med tverretatlig team og med enhetens ansatte at det er viktig å ikke sette en fast alders- og tidsgrense (for eksempel 18 og 1/2 års grense for tverretatlig teams oppfølging) for nettopp å kunne oppfylle barnekonvensjonens krav. Dette tas opp av koordineringsgruppen og styringsgruppen på nytt i departementene.

Den andre rapporten fra evalueringen fortsatte å svare på om ungdomsenheten og det tverretatlige teamet oppfyller de mål som er bestemt av departementet. Arbeidet med denne delrapporten viste at det er mangelfulle oversikter vedrørende antall innsatte ungdommer. Delrapport 1 ga en første oversikt, basert på ungdomsenhetens presentasjon i 2013. Dette ble derfor søkt korrigert i

delrapport 2. I tillegg svarer kvalitative og kvantitative data fra feltarbeid fra enheten, fra strukturerte spørreskjema og samtaler med ansatte og innsatte både i enheten og i andre fengsler, på spørsmål om barnekonvensjonen oppfylles, helt eller delvis. Følgende ble omhandlet:

- enheten i Bjørgvin frem til februar 2015, arbeidet med den nye enheten i Bjørgvin og flytteprosessen
- innsattes erfaringer med både enheten og andre fengsler
- utfordringer med registrering av unge innsatte for kriminalomsorgen
- ansattes erfaringer med enheten og det tverretatlige teamet, både i Bjørgvin og i andre fengsler

En nærmere analyse av sentrale rettskilder på feltet kommer i denne slutt-rapporten i kap. 10. I en artikkel som ble publisert i Tidsskriftet Norges Barnevern, mars 2015, drøftet vi relevante bestemmelser i FNs barnekonvensjon nærmere, og vi tok også opp og drøftet barneverntjenestens oppgaver overfor unge lovbrytere, herunder reglene om ettervern. Delrapport 1 og 2 inneholdt resultater som inngår i en siste analyse i denne sluttrapporten.

Det var inntil 2015 behov for en noe større kapasitet slik at flere av de unge som ble fengslet, også kunne komme til UE, og ikke sitte i andre fengsler i landet. Dette blir underbygget av svarene på spørreskjemaundersøkelsen som 18 ansatte med erfaringer med ungdom i fengsel, har gitt. I løpet av vårt arbeid i 2015 er imidlertid antallet innsatte ungdommer radikalt endret. I juni 2015 satt det kun én under 18 år i fengsel, i UE. Spørsmålet for vårt videre arbeid ble derfor: Er det behov for ytterligere et fengsel for innsatte mellom 15 og 18 år enn UE? Dette ble radikalt endret i løpet av sommeren/høsten 2015. Dette tar vi opp i omtalen av de enslige mindreårige asylsøkerne mellom 15 og 18 år, kapittel 9.

5 Hvor mange er det egentlig?

5.1 Innledning

Omfanget av faktiske lovbrudd begått av unge mellom 15 og 18 år er ukjent. Som for andre aldersgrupper har vi betydelige «mørketall» – samt gråsonesaker. Det vi imidlertid vet er at i 2014 ble 4352 personer i aldersgruppen 15–17 år siktet (for ett eller flere) lovbrudd. Av disse var 2369 personer siktet for forbrytelser, ifølge SSBs siste kriminalstatistikk²⁷. De færreste av lovbruddene ender med tiltale²⁸. Påtalemyndigheten ila i stedet andre straffereaksjoner enn straff, for eksempel betinget påtaleunntatelse, forelegg og overføring til konfliktrådet.

Selv om Norge fra 1. juli 2014 innførte ungdomsstraff som alternativ straffereaksjon for barn som ellers ville blitt idømt ubetinget fengsel, er det fortsatt politisk enighet om at for en liten gruppe barn vil ubetinget fengsel være eneste alternativ: «Hensynet til barnets beste vil da måtte vike der hensynet til samfunnsvern er tilstrekkelig tungtveiende.» (Prop. 135 L s. 99).

To avsnitt fra SSBs siste melding om dette, er av interesse²⁹, likeså påfølgende figur 3.1.

Færre unge siktes for vold

I alt 7 100 personer hadde ett voldslovbrudd som sitt hovedlovbrudd, det vil si noe færre enn året før og 9 prosent færre enn i 2007. Siste års nedgang i antall siktede med vold som hovedlovbrudd gjelder kun for unge i aldersgruppene under 25 år. For de under 21 år var det over 10 prosent færre i 2014 enn i 2013, og antallet voldssiktede i både aldersgruppen 5–14 år og 15–17 år er mer enn halvert siden 2007. For aldersgruppen 18–20 år er antallet redusert med 26 prosent i samme periode.

At personer i de yngre aldersgruppene ser ut til å ha blitt langt mindre involvert i voldsepisoder i løpet av disse årene, fremgår også av statistikken over ofrene for de anmeldte lovbrudd og kartleggingen av

²⁷ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde>

²⁸ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/straff>

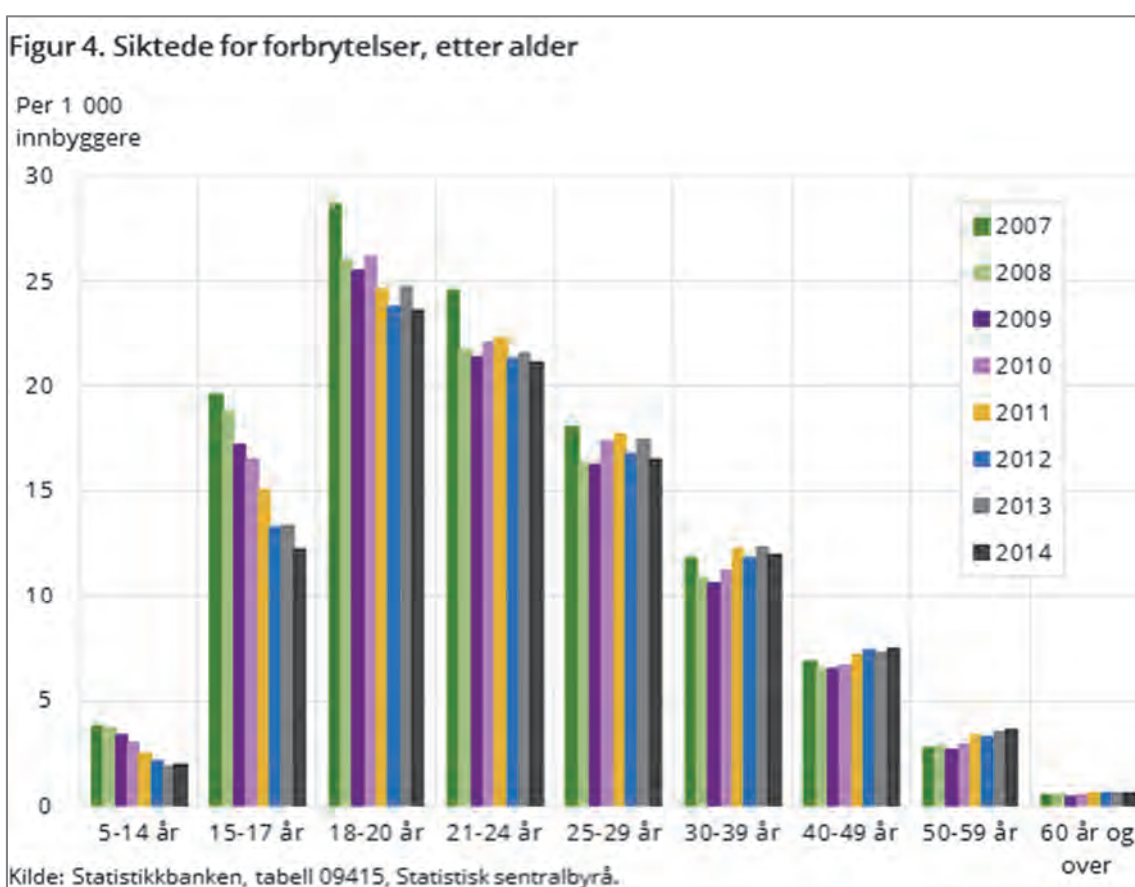
²⁹ Utdrag, SSB, 2015, Etterforskete lovbrudd 2014, lesedato 26. januar 2016.

vold i levekårsundersøkelsene. Nedgangen for unge voldssiktede har også bidratt til den mer generelle trenden med et stadig mindre omfang av siktede barn og unge voksne, som figur 4 viser.

Likevel flest siktede blant 18–21-åringene

Til tross for nedgangen de siste årene er det fremdeles de unge i aldersgruppen 18–21 år som er mest overrepresentert blant de siktede, både for forbrytelser og forseelser. Dette gjelder også for begge kjønn. Av den bosatte befolkningen i denne aldersgruppen ble om lag 4,4 prosent siktet i 2014.

Som det fremgår av figur 5.1³⁰, er menn langt oftere siktet for lovbrudd enn kvinner, og av alle siktede for lovbrudd i 2014 var nær 84 prosent menn. I 2014 ble 7,3 prosent av alle bosatte menn i aldersgruppen 18–20 år siktet for ett eller flere lovbrudd, og 3,6 prosent ble siktet for én eller flere forbrytelser. Av bosatte kvinner var de tilsvarende andelene 1,5 prosent og 0,7 prosent.



³⁰ Takk til Lars B. Kristofersen som har laget disse grafiske fremstillingene av SSBs statistikk i figurene 5.1, 5.2. og 5.3

Det siktes således årlig flere tusen barn og unge her i landet. I 2014 ble det registrert 2 107 siktelsener mot barn og unge i alderen 5–14 år. Alle disse siktelsene ble henlagt. Samme året ble det ifølge SSB registrert 4 352 siktelsener mot ungdom i alderen 15–17 år. 719 av siktelsene i denne aldersgruppen ble overført til konfliktråd, i 1 335 siktelsener ble det foreslått betinget påtaleunntatelse fra politiets side, i 1 312 siktelsener ble det gitt forelegg og i 514 siktelsener ble det opprettet tiltale. Et lite antall av disse lovbruddene er så alvorlige at de fører til ubetinget fengselsstraff. Det er de alvorligste lovbruddene denne rapporten handler om.

Alle barn som plasseres i fengsel har omfattende og sammensatte problemer og hjelpebehov, slik både ansatte og innsatte uttrykker det. Så å si alle har vært plassert i flere eller mange barneverntiltak før de kommer i fengsel. De aller fleste har store og langvarige rusproblemer, svært mangelfull skolegang, blitt flyttet fra hjem til hjem, institusjon til institusjon. De har som oftest voldelig og truende atferd, liten eller ingen tro på egen mestring og flere brutte relasjonserfaringer. Ungdomsenheten og dens fagfolk og ledere har store utfordringer, som ikke lettes av intern uenighet mellom departementer, regioner, fylkeskommuner og kommuner – om ansvarsfordeling, typer tiltak, tidsbruk og budsjetter.

5.2 Utfordringen med statistiske oversikter

I første delrapport beskrev vi behovet for en enhetlig registrering av ungdommenes problemer og behov, enten det var psykologiske, opplæringsfaglige eller barnevernsfaglige emner. Målet er å effektivisere og kvalitetssikre både det tverretatlige og det tverrfaglige arbeidet som utføres, og for ungdommene å slippe å måtte gjenta og gjenta – og også gjøre det lettere for dem å få innsyn og forståelse for det som registreres og foreslås. I vårt videre arbeid erfarer vi nå andre problemer i tillegg til manglende enhetlig registrering.

Statistikk er ikke «uskyldig» eller nøytralt. Statistikkgrunnlaget og den eller de som har tenkt ut hvordan statistikk skal konstrueres og føres, kan ha noen tanker og erfaringer som gjør statistikken hensiktsmessig for noen forhold, men ikke for andre. Vi spurte derfor i delrapport 2 om det er behov for en endring av statistikkgrunnlaget og –føringen – og ikke bare for UE, men for alle fengslene.

Hvorfor er dette vesentlig? Det er en nær relasjon mellom statistikk og politikk. Statistiske oversikter danner grunnlag for politiske beslutninger som igjen nedfelles i regelverk, normer og lover. Nye normer, lover, og nytt regelverk betinger således nye og andre konstruksjoner og føringer av registre og derved endret innhold i de statistiske oversiktene. Statistikk reflekterer ikke «virkeligheten», men er måter å representere og organisere for eksempel ulike deler av befolkninger og samfunn («virkeligheten») på, i kategorier og figurer som knyttes opp til kategoriene³¹. Det er grunn til å undersøke om oversiktene og statistikkføringen over barn under 18 år i fengsel, kan forbedres. Slik de nå foreligger, gjøres oversiktsarbeidet både problematisk og komplisert³².

Særlig viktig blir f.eks. koblingen av data av barnevernstiltak, barne- og ungdomspsykiatri-tiltak og fengsling. Helsetilsynet anbefalte i sin rapport (nr.5/2012, s.60) «Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og psykisk helse barn og unge. Ei kunnskapsoppsummering», at myndighetene på feltet ser på NOVAs analyser av longitudinelle barnevern-data, og at det vurderes gitt anledning til analyser av koblede data fra individstatistikken barnevern og psykisk helse barn og unge (PHBU). NOVA har tidligere analysert barnevern- og siktelsesstatistikk (fra SSB) longitudinelt (Clausen 2004, Clausen og Kristofersen 2008). Dette har verken beslutningstakere (politikere, departementer), myndigheter innen de relevante fagfelt og institusjoner (direktorater, fylker eller kommuner) eller fagfolk innen barnevern, kriminalomsorg eller rus- og psykiatri mulighet til å få oversikt over. Slik mangel på oversikt og innsikt har store konsekvenser, skaper svingdørsklienter og gråsoneklienter og ineffektivt strev og arbeid for både klienter, pårørende og fagfolk – og for de som skal utforme fremtidens kriminalpolitikk.

³¹ For eksempel belyser den årlige dødsfallstatistikken (hvor mange personer og i hvilke aldersgrupper mv de er som døde her i landet) noe helt sentralt om levekår, og derved en viktig del av virkelighetsbeskrivelsen av og for nordmenn. Svært få land får til så gode registreringer som oss her, uavhengig av lovverk og organiseringen av statistikken (dødsfallsstatistikk er i SSB, mens dødsårsaksstatistikken ble for en del år siden overført fra SSB til Folkehelseinstituttet). En annen sak er at det de siste årene har manglet noen få meldinger for *dødsårsaker*, særlig for enkelte som dør utenlands (Kristofersen 2016, under publisering).

³² Se Slagstad 1998; Desrosières 1998; Takle 2014

Det ligger en uttalt og også uttalt angst, og med rette, hos mange for å koble data. Derfor har vi bl.a. Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, NSD, og Datatilsynet. Spørsmålet er om dataregistrering og -kobling skal være i det godes eller det mindre godes tjeneste, dvs. til kontroll og maktutøvelse eller til hjelp og tiltak for en bedre livssituasjon.

Det viste seg å være store problemer med å skaffe en oversikt over de faktiske innsettelse og muligheter for videre oppfølging registermessig. Det er uoversiktlige registreringer og tidkrevende og innfløkt å skulle skaffe frem noenlunde sammenheng i registerdataene over soningsgrunnlag, faktiske hendelser og opplegg under soning, vilkår for løslatelse osv. Vi fant ut at det er et for omfattende og tidkrevende arbeid å kjøre ut en oversikt over de under 18 år som har sittet inne i hvert fengsel i tidsperioden. Det hadde vært ønskelig, men krever mye mer tid satt av i KDI, både for statistikkansvarlig og for forskerne.

Vi stilte oss nå en rekke spørsmål: Har enkelte av disse problemene å gjøre med datakonfidensialitet, taushetspliktbestemmelser mv.? Kjenner de ulike tjenestestedene for lite til hverandres data?³³ Er datauttrekk og forsøk på å koble data på individnivå så krevende, slik det ser ut til her, at mange fagfolk i felten knapt kjenner detaljer i sitt eget fagfelts statistikkføring – og kanskje derfor slett ikke «nabofeltets» statistikk? Det aller viktigste spørsmålet for vårt formål er: Hvis man skal ha en egen kriminalomsorgsenhet eller to - for barn, er det da ikke hensiktsmessig å ha en egen registreringsenhet for disse som til enhver tid kan gi oversikter over innsatte, alder, domsgrunnlag, tiltak fra barnevern, psykiatri, skole, rusomsorg, soningsplan, tiltaksplan, ansvarsgruppe og en rekke andre variable, slik at man faktisk kan få en oversikt over hvorvidt Barnekonvensjonen blir fulgt opp?

Dette tok vi opp med statistikkansvarlig i Kriminalomsorgsdirektoratet og med koordineringsgruppen. Vi fikk oversendt denne oversikten 26.06.2015 fra Kriminalomsorgsdirektoratet som vi da regner er den mest kvalitetssikrete og seneste oversikten i vårt arbeid:

³³ Datatilsynet kom med kritikk av Kriminalomsorgens registrering i 2008, da det ble gjort forsøk på å få til en mer oversiktlig og lettere tilgang på oversikter, slik vi har forsøkt. Det ble da stoppet.

- Antall nyinnsettelse Dom – alder: 15, 16 og 17 år (ikke medregnet varetekt)
- Antall overførte fra VT til dom (gjennomføring av ubetinget reaksjon i fengsel)

Periode:	Antall nyinnsettelse dom	Antall overførte fra VT til dom
01.09.2009 – 31.12.2009	3	7
01.01.2010 – 31.12.2010	18	13
01.01.2011 – 31.12.2011	5	11
01.01.2012 – 31.12.2012	6	13
01.01.2013 – 31.12.2013	0	6
01.01.2014 – 31.12.2014	1	10
01.01.2015 – 01.06.2015	0	0

Vi forespurte statistikkansvarlig i Kriminalomsorgsdirektoratet i Delrapport 2 som følger: «For eksempel viser SSBs kriminalstatistikk for 2013 at det ble ilagt 62 reaksjoner med ubetinget fengselsstraff for lovbrøyttere som var 15–17 på gjerningstidspunktet. Samtidig viser Kriminalomsorgens årsstatistikk samme år at det var 0 nyinnsettelser i fengsel på dom (varetekt ikke medregnet) for denne aldersgruppen i 2013. Det viser seg vanskelig, slik vi har anført i rapporten, å finne pålitelige tall pga. ulik kategoribruk, alder, tidspunkt for innsettelse, soning osv. Vi ber om en snarlig tilbakemelding på dette, helst også med pålitelige tall, slik det er avtalt.»

Kommentar fra Kriminalomsorgsdirektoratet:

Vi mener at det er lite sammenlignbart å sammenligne SSB og Kriminalomsorgens statistikk. Dette fordi, som SSB presiser, målingen mot alder skjer ved første gjerningstidspunkt. Til tross for at domsavgivelsen skjer før fylte 18 år, kan fullbyrdelsestid og innkalling til straffegjennomføring skje etter fylte 18 år og kommer dermed ikke inn som nyinnsatt – under 18 år. Ergo vi kan ikke sammenligne våre innsettelser av unge domfelte med SSBs sine tall for ilagte reaksjoner for samme tidsrom.

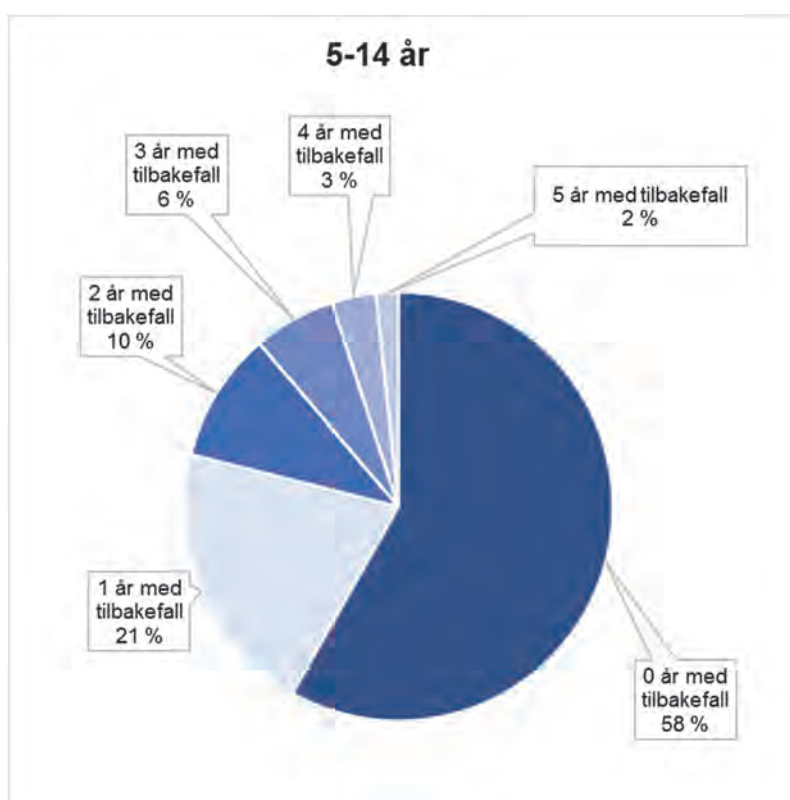
Det var ingen nyinnsatte på dom i 2013, men seks innsatte ble overført fra varetekt til dom i samme periode. 29 personer ble innsatt i varetekt. Det kan være samme person hvis de blir gjeninnsatt i samme periode.

Ikke desto mindre finner vi det nyttig å vise en oversikt fra SSBs data over straffede personer for forbrytelser, etter alder og kjønn og per 1000 innbyggere, se fig. 5.2 og 5.3 nedenfor:

Av dette kan vi ikke slutte hvor mange mellom 15 og 18 som har sittet i fengsel, men vi ser hvordan kurven stiger bratt i denne alderskohorten. En slutning man kan trekke, er at det er i denne aldersgruppen³⁴ det maksimale av samfunnets primære (før skaden har skjedd) og sekundære (mens skaden ennå er mindre) kriminalitetsforebygging må settes inn.

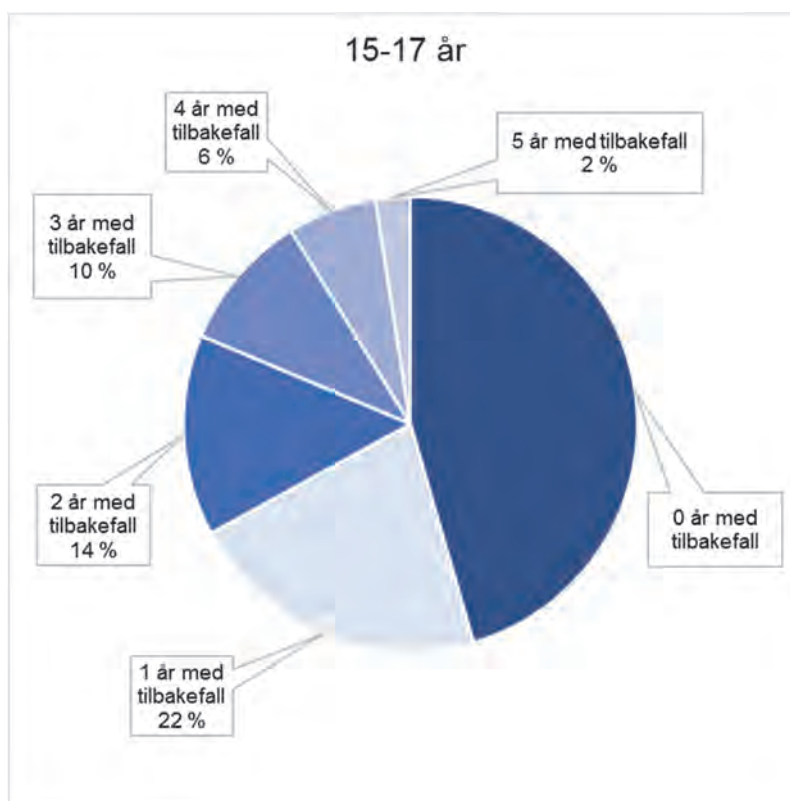
En annen måte å fremstille dette problemet på, er å se på SSBs oversikter over siktede personer i aldersgruppene under 18 år, fra utgangsåret 2009, etter antall år med tilbakefall og alder.

Figur 5.2: Siktede barn og unge i utgangsåret (2009), etter antall år med tilbakefall og kjønn og alder i utgangsåret. Alder 5–14 år: SSB Kriminaltstatistikk, etterforskete forbrytelser 2014. Hentet fra Tabell 09424, statistikkbanken, www.ssb.no.



³⁴ Eventuelt også i aldersgruppene like før, altså 13–14 år.

Figur 5.3 Siktete barn og unge i utgangstår (2009), etter antall år med tilbakefall og kjønn og alder i utgangstår. Alder 15-17 år: SSB Kriminalstatistikk, etterforskete forbrytelser 2014. Hentet fra Tabell 09424, statistikkbanken, www.ssb.no



Figur 5.2 viser at i aldersgruppen 5–14 år, er det to prosent, dvs. i alt 64 barn, som har vært siktet hvert år etter første siktelse i 2009. I aldersgruppen 15–17 år, figur 3.3, er det også to prosent, dvs. i alt 155 barn som har vært siktet hvert år etter første siktelse i 2009. Sannsynligheten er meget stor for at det er i disse to gruppene vi finner UE «målgruppe», i hvert fall av de som har oppholdt seg i Norge de siste fem årene. Det er tankevekkende at det er så mange barn i disse to grupperingene. Det er meget viktig å få data på hva som for øvrig er gjort for og med disse barna, tiltak innen familie- og barnevern, skole/arbeid, behandling (ernæring, rus, somatisk og mental helse, psykiatri). Slik registerforskning har vi ikke i dag i Norge. Vi vil derfor anbefale at det settes i gang et utredningsarbeid slik at man kan få en bedre oversikt over hva som gjøres for å dekke disse utsatte barnas behov for grunnleggende velferdsgoder.

Det var ingen nyinnsatte på dom i 2013, men seks innsatte ble overført fra varetekt til dom i samme periode. 29 personer ble innsatt i varetekt. Det kan være samme person hvis de blir gjeninnsatt i samme periode.

Dette svaret gir så vidt vi har forutsetning for å vurdere, en oversikt over antall nyinnsettelse av ungdom på dom og antall overføringer av ungdom fra varetekt til dom. Vårt spørsmål fortsetter å være ubesvart både i teori og praksis: Hvis man skal ha en egen kriminalomsorgsenhet eller to for barn, er det da ikke hensiktsmessig å ha en egen registreringsenhet for disse som til enhver tid kan gi oversikter over innsatte, alder, domsgrunnlag, tiltak fra barnevern, psykiatri, skole, rusomsorg, soningsplan og en rekke andre variable, slik at man faktisk kan få en oversikt over hvorvidt Barnekonvensjonen blir fulgt opp?

Vi finner en bekreftelse på relevansen av vår fortsatte forespørsel om statistikkføringen til Kriminalomsorgsdirektoratet fra FN's Barnekomite som understreker i Generell kommentar nr. 10 betydningen av slike data som en viktig forutsetning for å kunne oppfylle barnekonvensjonen på en god måte (avsnitt 98), og her ser Norge ut til å ligge etter:

Komiteen er dypt uroet over mangelen på grunnleggende og spesifiserte data om bl.a. antallet lovovertrедelser som begås av barn og hvilke typer lovovertrедelser det er snakk om, bruken av varetektsfengsling og hvor lenge slike varetektsopphold i gjennomsnitt varer, antallet barn som blir tatt hånd om ved hjelp av ordninger som ikke innebærer at man går til rettslige skritt (alternative ordninger), og antallet straffedømte barn og hvilke straffer de er dømt til. Komiteen ber innstendig om at partene systematisk innhenter spesifiserte data som er relevante for å forstå hvordan rettssystemet for unge lovbrøyttere fungerer i praksis, og som er nødvendige for utvikling, iverksetting og evaluering av en politikk og programmer som tar sikte på å forebygge og reagere effektivt på barne- og ungdomskriminalitet, i fullt samsvar med prinsippene og bestemmelsene i barnekonvensjonen.

Den norske advokatforeningen bestemte på sitt program i 2014 at det skulle utføres en oppfølging av advokatforeningens menneskerettsutvalgs undersøkelse av barn i fengsel fra 2009). Advokat Cecilie Schjatvet begynte statistikk-arbeidet i des. 2015 og regner med å være ferdig ca. april 2016. Barn som er innsatt, blir nå intervjuet frem til våren 2016.

Vår foreløpige konklusjon er således at det er behov for en opprydding og en koordinering av kunnskap om unge lovbrøyttere, også tallmessig, slik at både tiltak, evaluering av tiltak og forebyggende tiltak kan vurderes å ha en effekt eller det motsatte.

Vurdering

Utfordringen med statistiske oversikter er stor. Vi anbefaler at det ryddes opp i dette, og at det vurderes om barn i fengsel skal være en egen statistisk enhet i kriminalomsorgens registersystem. De fleste barn som plasseres i fengsel, har omfattende og sammensatte problemer og hjelpebehov, slik både innsatte og ansatte uttrykker det. De fleste har vært plassert i flere barneverntiltak før de kommer i fengsel. De aller fleste har store og langvarige rusproblemer, svært mangelfull skolegang, blitt flyttet fra hjem til hjem, institusjon til institusjon. De har som oftest voldelig og truende atferd, liten tro på egen mestring og flere brutte relasjonserfaringer. Ungdomsenheten og dens fagfolk og ledere har store utfordringer, som ikke lettes av intern uenighet mellom departementer, regioner, fylkeskommuner og kommuner – om ansvarsfordeling, typer tiltak, tidsbruk og budsjetter. Registreringen bør bli oversiktlig og samordnet, for at man skal kunne planlegge og budsjettere for samordnete tiltak for disse barna, slik barnekonvensjonen krever.

6 Kravet til atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel

De skal ikke sone sammen med voksne, og den største utfordringen er isolasjonen. Fengselet må omorganiseres hvis det kommer ungdommer. Man må ha kvalifiserte miljøterapeuter, og samarbeide tverretatlig, koordinere alt fra fengselet med ekstra sikkerhetstiltak. Sikkerhet må alltid gå foran. Det er viktig at fengselsledelsen har vilje til å tilpasse hele fengslet til barnet. Allikevel så tar det tid. Man måtte forte seg sakte så ikke det skal skje noe uheldig. Det påvirker de ansatte, selv de innsatte som ikke møter dem – alle må bli ivaretatt i det. Man må se at det er et barn der – et lite barn. Det er vanskelig i debattene å se at det er et barn der, men det er også en risiko – man må kunne se begge sider,

sa en ansatt i et vanlig fengsel.

I dette kapitlet tar vi opp barnekonvensjonens krav om atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel. Våre data viser at dette i dag er et sammensatt spørsmål, avhengig av hvordan man definerer «voksen», hva man til enhver tid har av plass- og personalkapasitet, og risikoen for uønsket (både fra den innsatte og fra de ansatte) sosial isolasjon.

Høsten 2015 ble det vedtatt flere endringer i forskrift om straffegjennomføring av 2002, for å tilpasse regelverket til barnekonvensjonen og innsatte barns behov³⁵. Blant annet ble det nytt fjerde ledd i § 3-4 at barn som innsettes i fengsel, enten i varetekt eller til straffegjennomføring, skal innsettes i ungdomsenhet, med mindre barnets behov blir bedre ivaretatt i en annen fengselsavdeling og slik plassering er til barnets beste. Dersom det vurderes innsettelse i annen fengselsavdeling, skal det innhentes en uttalelse fra det tverretatlige teamet ved en ungdomsenhet. I bestemmelsens nye femte ledd heter det at det ved ekstraordinære omstendigheter, der innsettelse i ungdomsenhet ikke er mulig, kan barnet unntaksvis innsettes i en annen fengselsavdeling.

³⁵ Forskrift om straffegjennomføring, FOR-2002-02-22-183, sist endret ved FOR-2015-10-30-1235.

Kriminalomsorgen skal i slike tilfeller så snart som mulig innrette fengselsavdelingen i tråd med barnets behov og interesser.

Endringene kan ses på som en konkretisering av det som ellers ligger i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om hensynet til barnets beste (se nærmere kapittel 1.1.2), samt bestemmelsene i konvensjonens artikkel 37 og 40, herunder konvensjonens krav om atskillelse mellom innsatte voksne og barn, som også innebærer presiseringer av artikkel 3 nr. 1. Disse forskriftsreglene var ikke gjeldende da vi starter evalueringsprosjektet, men kan ses på som et produkt av en pågående prosess for å justere både regelverk og praksis i tråd med barnekonvensjonen.

En risiko med en streng praktisering av kravet til atskillelse mellom voksne og barn, kombinert med en utvikling mot en høyere terskel for fengsling av barn, er at barnet kan risikere å bli sosialt isolert. Forarbeidene til endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven og konfliktrådsloven viser også til at nettopp risikoen for sosial isolasjon var en av årsakene til at Norge før opprettelsen av ungdomsenheten ikke hadde noe lovfestet krav om atskillelse mellom voksne og barn i fengsel, eller særregler rettet spesielt mot unge lovbrystere: «Dette er blant annet begrunnet i prinsippet om at innsatte så langt det er mulig skal sitte fengslet nær hjemstedet, for å motvirke sosial isolasjon og legge til rette for kontakt med familien og nærmiljøet. Dersom varetektsinnsatte under 18 år ikke skulle plasseres sammen med voksne, samtidig som nærhetsprinsippet også skulle ivaretas, ville de risikere å sitte alene»³⁶.

Justisdepartementet har vurdert hvorvidt barnekonvensjonen åpner for å ta imot ungdom som er fylt 18 og 19 år slik at ungdomsenhetenes målgruppe kan utvides. Begrunnelsen for dette er knyttet til vårt forslag underveis i evalueringsperioden om en slik utvidelse for å imøtekomme et tilsvarende behov også hos 18- og 19-åringene for et slikt tilbud som ungdomsenheten representerer. Justisdepartementet kom til at barnekonvensjonen ikke er til hinder for å plassere 18- og 19-åringene sammen med yngre ungdommer, og viser her til Generell kommentar nr. 10 pkt. 86 som sier at utgangspunktet om at barn skal holdes atskilt fra voksne innsatte, ikke innebærer at et barn som er plassert i soningsanstalt for barn må flytte til soningsanstalt for voksne straks vedkommende fyller 18 år:

³⁶ Prop. L 135 (2010-2011), s. 63

Departementets oppfatning er at det følger av Barnekomitéens generelle kommentar nr. 10 (GC 10), at innsatte som fyller 18 år i løpet av soningstiden bør fortsette å sone i ungdomsenheten dersom det er til hans/hennes beste (...). Unntaket er hvis dette vil være i motstrid til yngre innsattes beste. Det må således foretas en individuell og konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Ungdom som har fylt 18 år på innsettelsestidspunktet, men som var under 18 år da gjerningen ble begått, bør også kunne sone i en ungdomsenhet³⁷.

Videre viser departementet til Generell kommentar nr. 10 pkt. 36–38 der barnekomitéen blant annet uttrykker tilfredshet med land som har tatt i bruk særregler for behandling av mindreårige lovbrøtere også for eldre ungdommer, vanligvis opp til 21 år. Departementet understreker imidlertid at innsatte under 18 år til enhver tid skal ha fortrinnsrett til plasser i ungdomsenhetene, hvis det er til deres beste. Vi har erfart noen eksempler på at dette ikke alltid følges. Spørsmålet er om det blir mulig å gjennomføre dette fullt ut når man får en enhet på Østlandet.

Den største gruppen jeg har jobbet med, har akkurat fylt 18, for da skjer det noe drastisk i forhold til fengsel. Og det er noe der i forhold til at man haler ut, så når de fyller 18, så smeller det så veldig, for da tar de opp alle de tingene som har skjedd før fylte 18 år. OG det er ikke så stor forskjell mellom en som er 17 og et halvt og en som er 18. Helt konkret er det at neste gang de blir tatt i et lovbrudd, blir de fengslet, og man tar ikke samme hensyn til lengden på varetekt, og de får ikke betingede dommer, og da bakes alle de andre dommene inn, eks samfunnsstraff og tidligere betingede dommer og så blir det et par år. Dette er bare et inntrykk, jeg har ikke tall på det. De blir ofre for dette at vi ikke stopper dem før, for da kommer de inn og blir sittende i to-tre år, og det er tøft. Og de brudder jo, mange har ikke sonet samfunnsstraffene sine i det hele tatt. Og så går de der og venter, overgangen blir for brå, det baller på seg fordi de er over 18. (Fra Delrapport 2, s. 43)... Man unngår problemet med barnekonvensjonen, hvis man utsetter soningen til fylte

³⁷ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet av 30. Oktober 2015 Etablering av ungdomsenhet på Østlandet og utvidelse av ungdomsenhetens målgruppe, og brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene av 4. november 2015 med samme overskrift.

19. Forhåpentligvis blir dette endret med ungdomsstraffen, men man kunne jo prioritert å kalle dem inn. (Fra Delrapport 2, s. 52)

En ungdom på 19, som ble utskrevet fra rusinstitusjon pga. trusler, burde, etter de ansatte i ungdomsenhetens vurdering, ha kommet tilbake dit. Han har omfattende og sammensatte behov knyttet til rus og psykiatri, og har vært alvorlig psykisk syk. I det ordinære fengslet han er plassert, får han ikke et adekvat tilbud ut fra sine behov. Ungdomsenhetens tverretatlige team bistår med et opplegg rundt denne gutten. De nye retningslinjene fra nov. 2015, er i tråd med etablert kunnskap om effekt av tiltak, for eksempel at ungdom som tidligere har sittet i ungdomsenheten får komme tilbake dit etter fylte 18, eks fram til fylte 20 år.

Det må vurderes individuelt hvordan vil det være for en ungdom på for eksempel 15 å sitte inne sammen med en på 19. Uansett vil det være få det er snakk om. Dessuten vil det være mulig å rokkere på plasser når den nye enheten kommer i drift i 2016.

En annen av ungdommene i vårt materiale var fylt 19 da han måtte skrives ut fra rusinstitusjon pga. trusler mot personalet. Rusinstitusjonen var et soningssurrogat til fengsel og valgt i tråd med det minst inngripende alternativet. Man kunne ikke plassere ham i ungdomsenheten fordi han var over 18 – så han måtte i ordinært fengsel. I det fengselet han hadde søkt seg til, var det ikke noe tilbud til ham ifølge både ham selv og fagfolk rundt ham. Da vi snakket med ham, var han en liten, spinkel gutt med lav stemme. Han virket svært engstelig og uttrykte seg forsiktig, men åpent, om hva han kom fra. Det var en trist historie om omsorgssvikt fra tidlig barnealder.

Vi har vurdert at ungdomsenhetens aldersgrense kan være uheldig: Flere av ungdommene som har sittet i ungdomsenheten og begår ny kriminalitet, settes i fengsler i nærheten av ungdomsenheten slik at de kan få fortsatt oppfølging fra tverretatlig team. Vi har, som tidligere beskrevet, foreslått å øke aldersgrensen til 19 av fire ulike grunner: 1) av hensyn til å unngå sosial isolasjon ved få innsatte ad gangen, slik vi erfarte i ungdomsenheten; 2) Selv om du har fylt 18 år, er du ikke nødvendigvis voksen; 3) alderstestens store usikkerhet; 4) barnevernloven gir rettigheter opptil 23 år.

Vurdering

Kravet til atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel diskuteres og vi viser til at det kan ha en hensikt å utvide aldersgrensen til 19 år – av flere ulike grunner. En av grunnene er å sikre at barn ikke sitter alene i ungdomsenheten, men får et fellesskap med andre innsatte. En annen grunn er at også 19-åringer kan ha et tilsvarende behov for en slik tett, helhetlig og tverrfaglig oppfølging som ungdomsenheten tilbyr. En tredje grunn er at den røntgenologiske aldersbestemmelsen er svært usikker. Slike faktorer kan vurderes av tverretatlig team, i samarbeid med enhetens ledelse.

7 Barn i ungdomsenheten sammenliknet med barn i andre fengsler

Allan er 19 år. Han har sittet i ungdomsenheten. Nå er han i et ordinært fengsel etter å ha begått nye lovbrudd etter løslatelsen. Han forteller at alt startet mens han gikk i barnehagen, at det var mye uro og slåssing både der og siden på skolen. Han har vært ut og inn av flere barneverninstitusjoner, første gang 9 år gammel. Han ble utvist fra skolen 12 år gammel, og ble flyttet fra hjemmet, mot morens og egen vilje til et fosterhjem, og plassert på en annen skole langt fra hjemmet. Det fungerte dårlig, og så ble han flyttet til en barnevernsinstitusjon. «Det var da jeg ble kriminell». I 13–14-årsalderen begynte han med kriminalitet og hasj, mye i protest mot barnevernet, som han sier. Ingenting spilte noen rolle. Han møtte i Konfliktrådet første gang som 13-åring; ble fengslet første gang som 16-åring:

Jeg ville tilbake til hjembygda mi, da var jeg allerede blitt kriminell, jeg kunne blitt vanlig hvis jeg hadde fått lov å komme hjem igjen. Det er forskjell på å stjele røyk og å stjele biler. Når jeg ikke fikk flytte hjem, så ville jeg gjøre så mye kriminelt som mulig, ville hjem hele tiden.

Han ble flyttet langt hjemmefra og søkte fylkesnemnda om å komme hjem. Mor ville ha ham hjem hele tiden, og hjemme var han ikke i noe kriminelt nettverk. «Jeg gjorde kriminalitet for å vise at det ikke nyttet å ha meg der. Da jeg satt i X fengsel, ga de (fylkesnemnda) opp, og så fikk jeg flytte hjem ved løslatelse». Han har hatt god kontakt med mor hele tiden. Hun kom og besøkte ham i ungdomsenheten også flere ganger. Hun var glad for at han kom til ungdomsenheten. Han vil ikke ha noe med far å gjøre, og mor bor ikke lenger sammen med far.

...det er det ungdomstiltaket handler om. Det vi har som problem i en sånn organisasjon, det er at disse ungdommene her er utfordrende. Du har en behandlerdel i det, så har du en kriminalomsorgsdel, en betjent- fengselsskoledel. De to kulturene skal bli enige. Det er vanskelig og en ledelsesutfordring. Det åpnet i 2009, og det er en så

stor slitasje på personalet at vi kan ikke leve i midlertidighet lenger. Nå har vi levd i fem år. Det er utrolig at hele tiltaket henger sammen (Leif Waage 2014, fra Delrapport 2).

«...Ungdomsenheten og Tyrili er de som har fått meg mest til å tenke», sa en innsatt som akkurat fylte 19 år og som satt på nytt i et annet fengsel, «får ikke noe ut av soningen her...». Han forteller om hvordan han opplever å være på en «drittavdeling», opplever at ansatte er frekke og spydige, cellene er stygge, har ikke WC eller bad. Han hadde vært ut og inn av barnevernsinstitusjoner.

Ungdomsenheten var veldig bra for meg. Da jeg var på lukka, satt jeg og planla brekk. I ungdomsenheten endra jeg tankemønstre fra å ville holde på kriminalitet til ikke å ville det. Vanskelig å si men endret tankemønsteret, ble roligere, fikk gode tilbakemeldinger, mer tillit. Jeg likte rommet mitt.

Denne ungdommen ble gjeninnsatt i et annet fengsel pga. ny kriminalitet

7.1 Ansattes og innsattes erfaringer med forskjeller mellom ungdomsenheten og andre fengsler, en innledning

I dette kapitlet beskriver vi ansattes og innsattes erfaringer med forskjeller mellom ungdomsenheten og andre fengsler ut fra temaene tilbud om aktiviteter, antall timer lufting, bemanning i forhold til antall innsatte, ansattes kompetanse, sosial kontakt med andre, besøk av familie, grad av kontroll og maktbruk, det fysiske miljøet, mat og måltider og rus. Rehabiliteringsmulighetene i ungdomsenheten skiller seg ut fra alle andre fengsler på en positiv måte – og det er større mulighet for oppfølging av Barnekonvensjonen i ungdomsenheten på både kort og lang sikt, slik arbeidet med den enkelte innsatte er planlagt.

Fra Delrapport 1:

Jeg møter ham i biblioteket i ...fengsel (som har fire spill og én bok) på lukket avdeling i Bergen fengsel. Han sitter der og på enecelle fordi personalet har mistanke om at han kan bli belastet av andre medfanger hvis han soner i åpen avdeling³⁸.

³⁸ Det er nettopp dette som det henvises til i Oppfølging av avsluttende merknader fra FN's barnekomité av januar 2010, BLD 2011 pkt. 1.

Han og jeg begynner å snakke om bakgrunnen hans for å være der han er nå. Det er nesten tre år siden han bodde hjemme, en liten bygd der alle kjenner hverandre. I mellomtiden har han vært i en ungdomsinstitusjon og i fengsel i nærheten av hjemkommunen, samt også i tre ulike vanlige fengsler på vidt forskjellige kanter av landet, to ulike åpne soningsinstitusjoner og flere ganger i ungdomsenheten. Han husker ikke hvor mange ganger:

«Jeg har ikke helt kontroll på det – det har vært mye fram og tilbake. ... først var jeg i ungdomsenheten i 4–5 måneder, så var jeg på åpen soning på ... 3–4 mnd., og så var jeg på ungdomsenheten igjen i noen uker, nei jeg surrer litt, først var jeg i ... fengsel (ett stort fengsel i en by som ikke er i nærheten av hjemstedet, men han ble sendt dit fra et annet stort fengsel litt nærmere hjemstedet, fra et lite fengsel i nærheten av hjemstedet) ... og vet ikke hvorfor, så i ... fengsel, så...

I: så du har fartet rundt i Norges land og sett fengsler?

A: Ja, Og så har jeg vært på åpen soning i ... også.

I: Hvordan tenker du om alle disse fengslene?

A: På en måte er det fint å se dem og, og se hva som er annerledes. Det har vært greit å komme litt rundt omkring og få litt forandring.

I: Hvor har du likt deg best?

A: Nei, jeg har likt meg best på ungdomsenheten. Der trivdes jeg best. Folk som jobbet der og, ... mye fremstillinger, kunne gjøre mye. Jeg har jo bodd på ungdomshjem også, og det er i ungdomsenheten jeg har trivdes best.»

Han har gått litt på videregående, vet ikke helt hva han skal gjøre videre, det var kjedelig på skolen. Han var veldig spent på hvordan det skulle være i ungdomsenheten, hadde hørt litt om det fra en kompis som hadde vært der. Han skrøt veldig av det. Det var bra. Kompisen var fra en annen kant av landet. Han har ikke kontakt med ham nå, det er ikke så lett når han sitter inne. Da han var i ungdomsenheten følte han det mer som et ungdomshjem, ikke at det var et fengsel. Han følte seg veldig trygg der. Og det var bra at det ikke var rus der, «i alle andre fengsler jeg har vært i, har det vært rus».

Han har fått besøk fra hele familien i to generasjoner, «ikke alle sammen på en gang, da. Da fikk jeg permisjon til å gå ut og spise med dem og sånne ting. Det var OK».

Vi snakker om hvem han har hatt mest å gjøre med i tverretatlig teamet og ledelsen. «Det har jo hjulpet litt ...». Han er ikke sikker på hva som har hjulpet mest. Han hadde skole mens han var i ungdomsenheten. Her i ... fengsel er det ingenting, jeg bare sover, det er ikke verksted, ingenting, de har ikke noe ... (jeg får vite at det er så kort tid, bare en uke, for liten tid til å lage et opplegg).

Denne samtalen illustrerer en del av forskjellene mellom ungdomsenheten og andre fengsler, slik en innsatt med stor erfaring fra ulike fengsler, ser det. Vi vil se videre på dette nedenfor med kriterier fra lovverk og regelverk i praksis:

7.2 Bemanning i forhold til antall innsatte

I for eksempel Oslo fengsel er det i snitt to ansatte på 20 innsatte. Det er en ungdomskordinator som har ansvaret for oppfølgingen av de under 18 år, som samarbeider med en psykolog (se Delrapport 2 og særlig Vedlegg 1). I ungdomsenheten er det, som tidligere beskrevet, et basispersonale av til sammen 28 personer (dette inkluderer en økning på ni ansatte i det siste året pga. en særlig etablert ressursenhet for at Barnekonvensjonen skal kunne oppfylles, i tillegg til det tverretatlige teamet på fire personer, beregnet på oppfølgingen av fire innsatte.

7.3 Ansattes kompetanse

For fengselsbetjenter generelt finnes det ikke noen spesialisert utdanning/opp-læring for dem som skal arbeide med barn, og det er problematisk. I ungdomsenheten er halvparten av de ansatte miljøfaglig og halvparten kriminalomsorgsutdannet. Det er et betydelig større antall ansatte per innsatt. Flere fra begge faggrupper har også familieterapiutdanning i tillegg. Den samlede kompetansen i UE er styrket av det tverretatlige teamet. Selv om tre av dem ikke er ansatt i KO, er det selvfølgelig betydelig kommunikasjon mellom for eksempel kontaktansvarlig for den enkelte innsatte og de ulike personene i tverretatlig team. Det at de også spiser lunsj sammen, også med de innsatte,

gir anledning til kommunikasjon og samarbeid mellom de ansatte og det tverretatlige teamet, særlig den barnevernsansvarlige og psykologene. Alt dette skiller seg klart ut fra ordinære fengsler.

7.4 Besøk og sosial kontakt

Fra quest-back undersøkelsen viste vi til følgende (fra Delrapport 2): Uansett hva grunnen er til at seks av elleve svarer at ungdommene i andre fengsler ikke fikk besøk, er det et betenkelig lavt tall på svar om besøk av familie under oppholdet. Neste spørsmål om årsak til dette, viser at det ikke er mangel på informasjon fra fengselet, men at foreldrene var for langt unna eller at ungdommen selv ikke ville ha besøk. Fra andre deler av datamaterialet vet vi at det er svært ulike årsaker til disse to begrunnelsene, f.eks. er det bare i to av åtte tilfeller at familien ikke ville komme. Fra andre svar ser det ut til å være relativt god kontakt med foresatte, med god dialog og viktig informasjonsutveksling, samtidig som det antydes at det liten vekt på diskusjon av målsettinger med oppholdet og på det å lage tiltaksplan. Dette går også igjen i andre spørsmål generelt når det gjelder samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere om ungdommene.

Kontakten mellom foreldre og ansatte i ungdomsenheten og tverretatlig team, er således betydelig bedre sammenliknet med andre i kriminalomsorgen som jobber med ungdom, noe også svarene om samarbeidet med tverretatlig team i ungdomsenheten antyder (jf. delrapport 1). Men det samarbeidet i vanlige fengsler som har vært, rapporteres som bra. Når det gjelder hindre for samarbeid, gir svarene en stor spredning som ikke kan tolkes i en retning. Samarbeid som oppgis er med psykisk helsevern og rus- og psykiatriomsorgen, skole, lokalt barnevern, konfliktrådet, friomsorgen og ungdomsenheten.

Barnekonvensjonen angir klart utvidete besøksmuligheter for pårørende. Lovendringene fra 15. okt. 2015 har nå tilpassede regler for besøk i fengsel – inntil tre dager sammenhengende, jf. strgjfl. § 31. Videre at «nær familie av innsatte under 18 år kan søke om økonomisk støtte for å gjennomføre besøk i fengsel, jf. strgjfl. § 31». Dette har allerede vært praktisert i ungdomsenheten siden oppstart, slik både ansatte og innsatte har fortalt oss om (se delrapport 1 og 2).

Vi finner også at geografisk avstand ikke nødvendigvis er en hemsko for besøk. Noen ønsker ikke besøk av familien. Noen av de innsatte har ikke pårørende i Norge. Dette gjelder særlig de enslige mindreårige asylsøkerne. De som ønsker besøk og har noen som vil, får reise og opphold betalt. Med dagens nasjonale kommunikasjonstilbud og med norske fengslers plassering, er det få som ville rammes av geografisk avstand til ungdomsenheten som en hemsko.

Det helhetlige tilbudet ungdommer fikk i fengsel, er kanskje skrevet av kriminalomsorgsansatte, men grunnlaget kommer fra det tverretatlige teamet. Det er mangel på å innhente samtykke fra verge, og ikke klare rutiner på innhenting fra verge eller på samkjøring av informasjon av de ulike lovverk. Det lages en hel hverdag for barn i fengsel uten at vergene får vite eller får innsikt i det. Det er viktig å kjenne Lov om barn og foreldre, og vergemålsloven. Fengselet er et samfunn som folk ikke kjenner. Så hvilken informasjon gis til foreldrene? Hva sier man – hva sier man ikke, i forhold til sikkerhet, f.eks. Det kan være i forhold til behandlingsopplegg osv., skolegang, skolevalg. De bør være involvert i alt, man har de foreldrene man har. Man må aldri undervurdere foreldre, selv om det har vært omsorgsovertakelser, de har de foreldrene de har. (sa en ansatt i et vanlig fengsel med lang erfaring med ungdom).

Dette ser ut til å praktiseres annerledes i ungdomsenheten. En nær pårørende som bodde flere timers flytur unna, sa seg svært fornøyd med den oppfølgingen hun hadde fått, både ved å få komme på flere besøk under oppholdet og ved kunnskap om alt som var gjort under oppholdet.

Sosial kontakt med andre innsatte er ikke nødvendigvis bedre i vanlige fengsler, selv om de er flere innsatte. Dette avhenger av hvor mange de er, om de har noe felles og får en god kontakt og hvilken alder de andre innsatte har. Selv om det er få ungdommer i ungdomsenheten, er det en utstrakt sosial kontakt med de ansatte i ungdomsenheten, noe som nok noen innsatte synes blir vel mye, og med klassekamerater på Åsane videregående skole hvis den/de innsatte går der. Noen ønsker ikke det fordi det da blir klart for alle at han egentlig sitter inne, pga. fengselsansattes tilstedeværelse i klassen. Andre har gitt uttrykk for at det er fint å gå på en vanlig skole med vanlige elever.

7.5 Graden av kontroll og tvangsbruk

Fengslet har fysiske strukturer som er rundt både innsatte og ansatt. Ansatte må gå med voldsalarm. Man vet aldri helt, og kan ikke gjøre forskjell. Samme regel gjelder uansett. Og hvis noen trenger større sikkerhet, kan det forklares med episoder. Bistand og endringstiltak er goder, ikke en del av kontrollen. F.eks. ansvarsgruppe er noe man får, ikke må ha. Det er viktig å holde balansen og ikke bruke makt for lenge, og det er viktig å ha tidsavgrenset straff (sa en erfaren ansatt fra et annet fengsel).

En annen ansatt sa:

Ungdom tenker ikke konsekvenser på samme måte som voksne. Ansatte må tenke klokt for å få mer og mer åpne forhold, og ikke svare, provosere eller si ting som gjør at de ikke får åpnere forhold i fengslet. Jo mere ungdommer blir provosert, jo mer får de den atferden som fengslet vil de ikke skal ha. Så blir de mer og mer låst inn, så oppfører de seg enda dårligere, så blir det enda mere innlåsing, en vond sirkel som er vanskelig å snu. Impulskontroll er ikke utviklet før 25 års alder. Som oftest har de generell atferdsproblematikk.

Kontroll og tvang har mange sider:

1. Kontroll med narkotika: Her er våre data entydige på at graden av kontroll er så å si total i ungdomsenheten, i motsetning til ordinære fengsler, slik innsatte forteller det.
2. Kontroll med atferd: De innsatte gir klart uttrykk for større grad av kontroll i ungdomsenheten enn i andre fengsler og barneverninstitusjoner de har erfaring med. Samtidig gir mange uttrykk for at det er tryggere, vennligere, mer forutsigbart i ungdomsenheten enn de ellers har erfart.
3. Kontroll i form av grensesetting, slik som isolasjon fra fellesskap eller frataking av goder i form av TV-titting, TV-spill, filmer o.lign. Erfaringer fra observasjon er at slik kontroll ofte inngår for at ungdommen skal sove om natten og derfor får lov til å se film frem til kl. 24. Men film blir også brukt som et gode eller belønning, for eksempel ved rolig atferd etter et «brudd» på regelverket. Personalet forklarer denne reguleringen med at det er slik de også regulerer og setter grenser for sine egne tenåringer.

Når det gjelder kontroll og tvang har vi mangelfulle data fra Kriminalomsorgs-
direktoratet. Den systematiske registreringen begynte september 2014.

7.6 Mat og måltider

I ungdomsenheten setter de innsatte opp de ukentlige handlelistene og handler også inn sammen med ansatte. De dekker på bordet, spiser sammen, og rydder av. Mye foregår som i vanlige norske hjem. Mange later til å like maten godt. Særlig de utenlandske guttene ser ut til å være glade for den gode maten. En del av dem kommer under- eller feilernært til ungdomsenheten. Riktig ernæring er sentralt for at rehabiliteringen skal fungere, i tillegg til at det er læring i slike faste dagsrutiner. Matfag på skolen praktiseres i hverdagen og av og til sammen med faglærer, se også delrapport 1.

7.7 Rusmidler

(fra delrapport 1, 54–55): I:

Og kompisene dine er over 18? Er det lett å få tak i rusmidler?

H: I ... fengsel, det er rene hasjstedet. Hvis jeg virkelig ville, så kunne jeg nok fått tak i det i ungdomsenheten også, tenker jeg. Men liksom, der er det sånn, du blir fortere tatt. Vi var jo bare to stykker der, og vi blir tatt på urinprøve, vi hadde urinprøve en gang i uka. Vi ville bli tatt, og det kunne ødelegge mye av 2/3 tida mi, og hvis jeg ble tatt, så kan jeg sitte helt til ... og det gadd jeg ikke. Men i ... fengsel så kan du røyke, og så kan det ta en måned før de tar urinprøve av deg.

Bildet under viser en viktig grunn til at enheten praktisk talt har vært fri for innførsel av narkotika de siste fem årene: en systematisk og hyppig kontroll:



I: Er det andre ting som skiller ungdomsenheten fra ... fengsel:

H: Der kan du gå ut mye, mange fremstillinger, jeg fikk gå ut hver dag, trene ellers gikk jeg på biblioteket, handlet, spiste på McDonalds. Gikk på kino, drakk kaffe i byen ... du kan av og til glemme at du er i fengsel, faktisk. Og da var det alltid to med meg. Hvis det bare var to der og to ungdommer, så ble vi låst inn. Det er dritt å bli låst inn på en lørdagskveld, alle er på byen, på fest, går ut osv. Og du blir låst inn kl. 20. Men du har godt av det. Sånn tenkte jeg, jeg ble vant til det. Det er greit, mye greiere enn å tenke at jeg skulle ut. Det var greit, har senka skuldrene.

7.8 Kulturforståelse og oversettelse

Vi ser av oversikten over innsatte i de årene som ungdomsenheten har eksistert, at flertallet har en annen kulturell bakgrunn, religion og til dels språk enn norsk. I det siste året er flertallet enslige mindreårige asylsøkere. Vi tar opp de spesielle utfordringene dette medfører i kapittel 8 og 9. Det betyr at de ansatte må både forstå betydningen av og vite mye om behov som oppstår nettopp pga. av denne flerkulturelle konteksten. Vi beskriver et eksempel fra et møte mellom ansatte i tverretatlig team, ansatte i enheten som er over i Bergen fengsel pga. en overflytting av en innsatt, samt ansatte i Bergen fengsel og en ansatt fra Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, RVTS, fra Bergen. Eksemplet illustrerer hvordan ungdomsenheten og tverretatlig team arbeider med disse utfordringene innenfor rammene av Barnekonvensjonen.

Også andre ansatte i andre fengsler har erfaringer med ungdom og kulturforskjeller i fengselskonteksten:

Mange flyktningbarn har vanskeligheter. Det er store tap for familien. Det er ikke nødvendigvis forskjell mellom en fra Somalia og en fra Norge, men det kan være et integreringsproblem. Man kommer langt med å være åpen og spørre. Man kan ikke kunne alle kulturer, og kunne alle bakgrunner, men man kan spørre. F.eks. en «bekymringsmelding» må forklares på en ordentlig måte. Tidligere snakket man ikke med barn slik. Man synes det er skremmende, men selvfølgelig vet barnet det som har skjedd, at det er blitt slått, har foreldre som ruser seg osv. De er overraskende åpne når de kommer inn i fengslet, forteller, er mere åpne, ærlige ... Når det gjelder kulturell kompetanse, må man være åpen nok selv til ikke å vite alt og samtidig ha respekt for at andres kunnskap som like viktig som ens egen – begge deler er viktig: åpenhet og respekt. Kulturell kompetanse handler også om egen selvinnsikt: Har man nok respekt for andre forståelse? Har man nok åpenhet og trygghet til å spørre? (sa en erfaren fengselsansatt på Østlandet).

Vi er alene i Norge om å si at det ikke er lov å refse barn. Men det som går igjen når det gjelder fengsling av barn er at man ikke har hatt uavhengige tilsyn, ikke gode nok klageordninger som er uavhengige. Det åpner for overgrep. Den forskjellen blir aldri borte selv om vi ikke slår barn. Det gjelder alle steder hvor man er på tvang. Det var viktig da ungdomsenhetene skulle etableres, at ikke den samme historien gjentas. Man må ha tilsyn – f.eks. om det er forskjell på utenlandske og norske barn: Systemene må være gode nok til å motvirke det, og man må ha en bevissthet om at systemet er godt nok, som reagerer likt overfor alle.

Den nye merkelappen «minoritetsbakgrunn» – inneholder mye forskjellig, f.eks. en 2. generasjons «pakistaner» eller nyankommet flyktning fra Nord-Afrika. Ungdommer strever med tilhørighet, og kanskje «man må være ordentlig muslim», de blir av og til presset inn i den merkelappen. Det er mange nordmenn som ikke ser på sin egen kultur som kultur, det er «de andre» som har det.

7.9 Hyppigere framstillinger, flere aktiviteter, mer luft, friere og åpnere...

I ungdomsenheten varierer antall timer utenfor fengselet med de ulike oppgavene og ønskene ungdommene har. Ukentlig handling, besøk på biblioteket, kino, cafe og treningsstudio eller en utearena flere ganger per uke, eventuell skolegang på Åsane videregående skole er vanlige aktiviteter utenfor fengselet for de vanlige innsatte, og alltid i følge med en eller to ansatte. Dette er mer utførlig beskrevet i delrapport 1 og 2. Men det er også innsatte som enten ikke selv vil ut, eller som ikke får komme utenfor fengselsgjerdet av sikkerhetsgrunner. I den nye ungdomsenheten har vi erfart at det er mulig, også med Barnekonvensjonen som ramme, at den innsatte ikke kommer utenfor fengselsgjerdet over lengere tid, men er ute i lufttegården ofte og da alltid sammen med to ansatte. I andre norske fengsler er kun en time daglig det vanlige.

Det fysiske miljøet: ungdomsenheten skiller seg klart ut fra de åtte andre fengsler vi har besøkt og ut fra alle norske fengsler. Så vidt vi vet, skiller ungdomsenheten seg ut, også internasjonalt. Det fengselet som er brukt som en slags sammenlikning av arkitekter som har arbeidet med ungdomsfengsler³⁹ er Maasberg juvenile pavilion i Utrecht, Nederland⁴⁰. Men det er konstruert for langt flere gutter, og har allerede erfart en viss grad av tagging og vandalisme.

Både interiør i cellene/enkeltrommene og fellesarealene, inne og ute, er av en annen frihets- og kreativitetsgrad enn noe annet fengsel.

Leif Waage, assisterende regiondirektør i kriminalomsorgens region vest, forteller om en fagperson som kom for å se på den nye enheten og utbrøt: «Det ser ut som om dette er bygget av en som har veldig dårlig samvittighet!» – kanskje kan denne uttalelsen understreke hva dette fengselsarbeidet dreier seg om: rehabilitering av noen av vårt samfunns mest utsatte ungdommer til et verdig liv?

³⁹ <http://ahoworks.aho.no/student/inga-egeberg-architecture/>

⁴⁰ <http://www.uarchitects.com/concrete/overloon-9>

7.10 Er fengsel viktig og riktig?

Et eksempel som kan belyse dette er fra s. 90 i delrapport 2 der vi gjengir svarene fra questback-undersøkelsen på spørsmålet om de ansatte hadde erfaring for om fengslingen var «viktig». Vi konkluderer forsøksvis med at: «Dette tyder på at kriminalomsorgens egne fagfolk fra andre fengsler enn ungdomsenheten, er i overkant tvilende til fengslingens funksjon, noe som etter vår vurdering kan bidra til å bekrefte ungdomsenhetens berettigelse.» Vi er imidlertid i tvil om vår egen konklusjon her: For det første: spørsmålet som er stilt – om fengslingen var «viktig» – kan være vanskelig å svare entydig på. Her vil den som svarer, kunne svare: NEI – ikke viktig ut fra individualpreventive hensyn, eller JA – viktig ut fra allmennpreventive hensyn. Vi vet ikke hvorfor de har svart som de har – spørsmålet er således for vagt. For det andre: ungdomsenheten er jo også et fengsel. Det er ingen grunn til at tvilen mot fengsling i prinsippet ikke også skal omfatte ungdomsenheten.

En erfaren ansatt fra et annet fengsel sa:

Det er et dilemma vedrørende for eksempel prøveløslatelse, ved fri-gang. Ansatte har mye makt, og tverretatlig team fører til mere kunnskap som gjør at barna kan få et strengere regime. Det er viktig at det finnes klageinstanser, og bra for den som skal vurdere. Jeg har aldri opplevd noen innen kriminalomsorgen som tar lett på det med barn i fengsel, eller som synes at de fortjener det. Kanskje er det flere i barnevernet, men det handler kanskje om at de ikke vet hva fengsel er, hva frihetsberøvelsen innebærer. De har ikke noe privatliv og ingen egen avgjørelse. Alle skal høres, men fengselet har noen rutiner og noen regler som må følges. Folk blir hørt, de som jobber i fengsel overholder stort sett dette”.

I denne rapporten, som i vårt øvrige arbeid med denne evalueringen, har dette spørsmålet slått oss som et eksistensielt spørsmål, både for innsatte og ansatte. Vårt oppdrag har ikke vært å svare på dette, men det ligger under alt vi har erfart. Vi svarer på spørsmålet om ungdomsenheten og tverretatlig team oppfyller Barnekonvensjonens krav, øvrig norsk lov- og regelverk og de målsettinger som departementet har satt opp. Resten av svaret må vi overlate til leseren, innsatte og ansatte.

Vurdering

Barn i ungdomsenheten ser ut til å ha det bedre på mange ulike måter, sammenliknet med barn i andre fengsler: Besøksordning; skole, arbeid og utdanning; helsehjelp, fritidsaktiviteter og medvirkning i fengselet er alle områder som utmerker seg. I tillegg gir ungdommer i ungdomsenheten uttrykk for en større grad av opplevd frihet, trygghet og tillit, enn unge i ordinære fengsler. Barnekonvensjonen brukes som ramme om arbeidet.

8 Miljøfaglig arbeid ut fra barnets behov

8.1 Innledning

Med det forrige kapitlet som grunnlag, vil vi med utgangspunkt i lovverk og forskrifter se nærmere på det miljøfaglige arbeidet i ungdomsenheten. Det handler om de ansattes kunnskaper om barn og unge og deres ferdigheter i det konkrete samværet med disse mest sårbare og både fysisk og emosjonelt skadete ungdommene. På bakgrunn av samtaler med ansatte fremhever vi hvor viktig det er at ansatte har konkrete kunnskaper om normal atferd hos ungdom. Den andre utfordringen er ansattes egen trygghet og selvtillit i samhandlingen med ungdommene.



I politiet, som i kriminalomsorgen og militæret er uniformen en del av autoritets- og maktmarkeringen. I ungdomsenheten går de ansatte ikke med uniform. Bildet over viser et besøk fra Bergen politikammer til ungdomsenheten. De to lederne for enheten er i sivile klær. Vi anser at dette er et viktig signal, både til de ansatte selv og til ungdommene, andre medarbeidere og pårørende. Klær skaper folk og bidrar til egen selvfølelse og identitet. Uniformer kan være et vel så viktig skalkeskjul for egen usikkerhet, som et behov

for å vise at man tilhører en egen gruppe, en egen profesjon – og derved markere en avstand til «de andre» – i dette tilfelle spesielt ungdommene. Uniformer signaliserer makt og også potensiell tvangsbruk – det viser avstand – det kan trigge frykt og forsvarsmekanismer hos ungdom som har vært i konflikt med politiet og opplevd å bli lagt i jern, satt i arrest mv. Uniformer kan virke konfliktskjerpene og vanskeliggjøre trygghet og dialog.

Ungdomsenheten har en vanskelig dobbel rolle i ungdommenes liv. På den ene siden skal dette stedet ikke være et hjem. Men det er det likevel. Det er det stedet ungdommene bor, spiser, sover, og skal lære å være med andre på en god måte – slik som i et godt hjem. Trygghet er helt overordnet – og trygge ansatte er derfor en forutsetning.

Alle ungdommene har også erfaring med uniformerte personer i politi og kriminalomsorg. Slike forhold er viktige ledetråder i det miljøfaglige arbeidet.

Vi tar videre utgangspunkt i en samtale med en innsatt i et annet fengsel som hadde vært i ungdomsenheten først (så ble han 19 og kunne ikke komme tilbake til ungdomsenheten), han bekreftet det vi spurte om vedrørende mat, rus og utelukkelse fra fellesskapet. Alle disse forholdene var bedre, slik han opplevde det i enheten:

- Flere framhever at *maten* i ungdomsenheten er mye bedre enn i andre fengsler?
- I ordinære fengsler flyter det over av *rus* – det gjør det også på mange barnevernsinstitusjoner. Men i ungdomsenheten er det fritt for det.
- Det er mer bruk av *utelukkelse fra fellesskapet* i ordinære fengsler, og mer bruk av sikkerhetscelle – fordi når det er færre ansatte per innsatt, og flere og eldre innsatte, blir det oftere bråk og flere «hendelser»?

Vi ser på det miljøfaglige arbeidet ut fra barnets behov, med utgangspunkt i lov- og regelverk og slik vi har erfart at det fungerer. Den traumebaserte tilnærmingen i møte med barn i fengsel, følges nå delvis opp i ungdomsenheten. Personundersøkelsen av mindreårige, rett til medvirkning, helsehjelp, skole/ utdanning og arbeidstrening gjennomgås slik lovverket tilsier og slik det gjennomføres i ungdomsenheten. Likeledes beskriver vi samvær med familie og besøksmuligheter, utelukkelse fra fellesskap, risikoen for sosial isolasjon, risikovurdering og bruk av sikkerhetscelle.

En forsvarer som gjentatte ganger fulgte opp noen innsatte, skrev blant annet følgende i et brev til fengselsledelsen i Bjørgvin (litt endret her av hensyn til personvernet):

Som forsvarer ønsker jeg med dette å uttrykke stor takknemlighet for den innsats og tilrettelegging som er gjort fra ungdomsenhetens side i forbindelse med varetektsoppholdet... Det er sikkert kjent for Kriminalomsorgen at det fra forsvarerhold generelt er stor skepsis til Ungdomsfengsler; ut fra det synspunkt at barn ikke skal plasseres i fengsel i det hele tatt. Denne saken har imidlertid vist at det er et behov for dere. Det er ingen tvil om at mine klienter aldri har blitt så godt ivaretatt for nå. Behovene for stramme rammer, kombinert med omsorg og behandling settes i fokus. At UE var representert under rettsakene var utslagsgivende for at mine klienter kom seg gjennom rettsaken på en god måte. Avslutningsvis vil jeg rette en stor takk til alle som jobber i ungdomsenheten; en sjelden kompetent, engasjert og omsorgsfull gjeng.

Etter de nye reglene i forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-1a andre ledd, vedtatt høsten 2015, skal fengsler og friomsorgskontor som mottar barn i varetekt eller til straffegjennomføring, tilrettelegge forholdene slik at barnets behov og rettigheter blir ivaretatt. Forskriftens § 3-1b har implementert barnets beste-prinsippet ved å understreke at alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal ta hensyn til barnets beste (se kap. 2 om FNs barnekonvensjon). Det innebærer at hensynet til den enkelte innsattes beste skal legges til grunn, ikke bare for avgjørelser, men også som et grunnleggende prinsipp for det miljøfaglige arbeidet i enhetene under straffegjennomføringen.

Forskriftsbestemmelsen sier videre at det skal framgå i enkeltvedtak som gjelder barn at hensynet til barnet beste har vært et grunnleggende hensyn og hvilken vekt hensynet til barnets beste er tillagt. Denne formuleringen gir et godt uttrykk for det som ligger i barnets beste, både materielt og prosessuelt, og følger opp Generell kommentar nr. 14 om barnets beste på en god måte. Kommentaren er jo ikke i seg selv rettslig bindende, men det er forskriften. I følge Generell kommentar nr. 10 – om rettigheter til barn i konflikt med loven – skal barnet behandles på en måte som fremmer hans eller hennes følelse av verdighet og egenverd. Behandlingen av barn i konflikt med loven skal styrke barnets respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter, ta hensyn til barnets alder og fremme barnets re-integrering, slik at barnet kan påta seg

en konstruktiv rolle i samfunnet. Videre heter det at «dette prinsippet må anvendes, følges opp og respekteres gjennom hele prosessen, fra den første kontakten med lovens håndhevere til iverksettelsen av de tiltak som vedtas som reaksjon overfor barnet.»

30. oktober 2015 trådte det i kraft lov- og forskriftsendringer som skal bidra til å ivareta mindreårige innsatte i varetekt og straffegjennomføring.

Endringene gjelder straffegjennomføringsloven, straffegjennomføringsforskriften og forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff. Den tidligere forskrift til lov om straffegjennomføring ble også gitt ny tittel og benevnes nå straffegjennomføringsforskriften.

Nedenfor følger en kort oppsummering av endringene. Endringene fremgår av www.lovdatab.no.

Kort om lovendringene om mindreårige innsatte:

- Særlig tilrettelegging for unge innsatte, herunder arbeid i tverretattlig team, jf. strgjfl. § 10a
- Tilpassede regler for besøk i fengsel – inntil tre dager sammenhengende, jf. 24 CRC/C/GC/10, avsnitt 13. strgjfl. § 31
- Nær familie av innsatte under 18 år kan søke om økonomisk støtte for å gjennomføre besøk i fengsel, jf. strgjfl. § 31
- Særregler for utelukkelse fra fellesskapet overfor innsatte under 18 år, jf. strgjfl. § 37
 - Strengere vilkår
 - Kortere tidsfrister
 - Særlige rutiner for meldinger til overordnet nivå
 - Krav om «kontinuerlig tilsyn»
- Særregler for bruk av tvangsmidler overfor innsatte under 18 år, jf. strgjfl. § 38.
 - Strengere vilkår
 - Kortere tidsfrister
 - Særlige rutiner for meldinger til overordnet nivå
 - Kontinuerlig tilsyn
- Ikke adgang til bruk av umiddelbar utelukkelse etter § 39 overfor innsatte under 18 år, jf. strgjfl. § 39

Merk at bestemmelsen i § 37 femte ledd siste setning om absolutt grense på 7 dager for utelukkelse av mindreårige innsatte ikke er satt i kraft. Det samme

gjelder de vedtatte endringene i § 40 tiende ledd om egne reaksjoner for mindreårige innsatte.

Kort om endringer i straffegjennomføringsforskriften:

- Tilrettelegging ved ungdomsenheter, fengsler og friomsorgskontor som mottar mindreårige innsatte. Vektlegging av personundersøkelse, jf. ny § 3-1 a
- Kriminalomsorgens ansvar overfor barn, hensynet til barnets beste, informasjon til verge, jf. ny § 3-1 b
- Hovedregel om innsettelse i ungdomsenhet, jf. § 3-4 nytt fjerde og femte ledd
- Særregler om besøk til mindreårige innsatte, nær families mulighet til å søke om dekning av kostnader, jf. § 3-28 a
- Mindreårige innsattes rett til å foreta telefonsamtaler, jf. § 3-29 nytt fjerde ledd
- Særlige forpliktelser til å forebygge skadevirkninger ved utelukkelse av mindreårige innsatte fra fellesskapet, jf. § 3-35 nytt tredje og nytt femte ledd
- Informasjon til mindreårige innsatte ved varetektsfengsling, jf. ny § 4-1 a

Kort om endringer i forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff:

- Krav om informasjon til domfelte ved innkalling av domfelte under 18 år, jf. forskriften § 2 nytt fjerde ledd.
- «Domfelte som er under 23 år skal prioriteres ved tildeling av plass til fullbyrdelse», jf. forskriften § 3 nytt annet ledd.
- «Er domfelte under 18 år skal tildeling av plass skje så snart som mulig, og senest innen 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt fullbyrdingsordre.» jf. forskriften § 3 nytt tredje ledd.
- Plikt til å vektlegge hensynet til barnets beste ved søknad om soningsutsettelse fra domfelte under 18 år, jf. forskriften § 7 nytt fjerde ledd.

Andre forskriftsendringer:

Det er i tillegg gjort en teknisk endring i straffegjennomføringsforskriften § 3-1 – Soningsutsettelse, ved at henvisningen til påtaleinstruksen er endret til forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff. Det er også gjort en presisering angående varigheten av straffavbrudd i § 5-3 første ledd og nytt annet ledd.

Publisert: 04.11.2015 (KDI)

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hva slik tilrettelegging vedrørende barns behov og rettigheter kan eller bør innebære i praksis, og omtale noen av de grunnleggende rettigheter som skal ivaretas. Ett viktig fokus gjelder fengselsansattes generelle kunnskap om ungdom, slik en ansatt med lang erfaring fra ungdomsarbeid uttrykte det:

Et faglig ungdomsfokus må inn i grunnutdanningen, også mere om ungdommer og spontanitet, for eksempel på de ukentlige fagdage i alle fengsler. Det er for få som har det perspektivet. Det er viktig at ansatte lærer å tenke annerledes. Fengsel er basert på ekstrem konsekvenstenkning, og det må det kanskje være i et lukket fengsel hvor det følger noen goder med å innordne seg. Og så følger noen litt mere formelle og uformelle konsekvenser hvis man bryter reglene, men det andre er at man får ikke progresjon i soningen hvis man ikke innordner seg. Hvis det blir konstant gnaging, hvis man ikke følger reglene helt, da får man en langsommere progresjon i soningen. Det er viktig at man viser innsatte tillit... samtidig som det er en balanse, særlig for de som sitter for alvorlig vold. Det er vanskelig å vurdere risiko, særlig hvis vold er noe man tyr til. For noen ungdommer er det helt nødvendig når de ikke har hatt kontroll på mange år. Når portene åpner seg og den ytre kontrollen er borte, så varer det ikke lenge før endringene også er borte for mange.

8.2 Betydningen av en traumebasert tilnærming i møte med barn i fengsel

Når du tenker på disse barna her, så burde de vært reddet ut av livene sine som helter, ikke som syke eller problematiske barn. De har kjempet for å overleve, og det er det vi må forstå. Dette er overlevelsesstrategier, skader påført dem veldig tidlig antakeligvis, ser det ut til, før fire års alderen. Vi forholder oss til forskning, der man ser

forskjell i aktivering. Og den aktiveringsskaden finner du igjen i voksen alder. Så dette er veldig alvorlig. Det er ikke bare en trist barndom, men en skade. Og da må vi følge opp dette, tenke kreativt og annerledes, og da blir for eksempel fargene viktig. Men dette er det nesten ingen som skjønner. (Leif Waage i samtale 2014)

Alle de innsatte vi har møtt til nå, har en traumatisk oppvekst, med tidlig problematferd som kjennetegn. Revold (2015)⁴¹ skriver om voksne innsattes levekår, med utgangspunkt i SSBs statistikk fra 2014, at 40 prosent hadde vært mishandlet som barn, 38 prosent hadde vokst opp i et hjem med alkohol eller narkotika, og 41 prosent hadde familiemedlemmer i fengsel. Mens 18 prosent av de innsatte i denne undersøkelsen er i alderen 18–24 år, gjelder dette kun 9 prosent i befolkningen. Sju prosent av alle innsatte fikk sin første dom før de var 18 år (n=261 i denne undersøkelsen, hvor bl.a. innsatte i varetekt er ekskludert). Mange har hatt problemer i oppveksten –og rapporten har detaljert empiri for 264 av dem:

- 41 prosent rapporterte at noen i familien hadde sittet i fengsel
- 40 prosent hadde selv blitt mishandlet i oppveksten
- 38 prosent hadde bodd med noen som bruker narkotika eller har narkotikaproblemer
- 38 prosent var i kontakt med barnevernet
- 27 prosent rapporterte at noen hjemme var depressiv eller psykisk syk
- 23 prosent så mor eller far bli utsatt for overgrep fra partner før 18 år
- 11 prosent rapporterte at noen hjemme forsøkte å ta sitt eget liv
- 15 prosent av de innsatte hadde sju eller flere flyttinger før de var 18 år (8 prosent hadde over 10 flyttinger). 36 prosent av de innsatte var i arbeid ved innsettelsen, mot 82 prosent i en referansegruppe.

Fra tidlig-traumeforskningen vet vi også at slike erfaringer underkommuniseres både av barna selv og av nære pårørende – av ulike grunner. I dag viser nyere forskning ikke bare til forklaringer på barns problematferd, men gir også

⁴¹ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/innsattes-levekar-2014>

bedre forståelser av hva som skal til for å snu slik problematferd før det blir for sent (NOU 2012:5)⁴²:

Nye kunnskaper om forståelser og derved muligheter for rehabilitering kan bli viktig innen både psykiatri/rus-feltet, skolen, barnevernet, forebyggende helsearbeid, fritids-sektoren og kanskje først og fremst for barn og unge selv og deres familier og nettverk⁴³ (Hansen et al 2011).

De siste ti-årenes forskning innen nevrologi, nevrofysiologi og nevro-psykologi/psykiatri har vist at trygghet - eller mangelen på trygghet - i de tidlige barneårene, 0–3 år, har innvirkning på barnets nevrofysiologiske og ikke bare nevropsykologiske utvikling og kan ha mye å si for barnets forutsetninger for relasjoner til andre og for å ta til seg lærdom. Forskningen har avdekket at disse barna ofte vil ha svekkete mestringsevner i forhold til påkjenninger. Det kan forklares med at barnet har måttet vokse opp i et miljø hvor det har vært utsatt for stress, traumer og farer. Dette trigger overlevelsesreaksjoner i hjernen og skaper en type overbelastning som hemmer optimal reguleringsevne av stress og følelser. Psykologen Dag. Ø. Nordanger brukte ordet regulering⁴⁴ som et nøkkelbegrep og toleransevinduet som modell for trening og endring^{45, 46}.

Gjennom oppveksten får barn hjelp til å regulere følelser ved hjelp av de voksne rundt seg. Et spebarn får bekreftet positive og negative følelser ved ansiktsuttrykk og kroppsspråket til den eller de nære, voksne. Takket være reguleringsstøtten barnet blir gitt av voksne, blir erfaringer lagret, både i hjernen og i kroppens ikke-viljestyrte systemer (det parasympatiske og det sympatiske nervesystemet, de glatte musklene og indresekretoriske kjertler) i barnets kropp om hva som skal til for å ha eller få det bra. De som ikke blir stimulert på denne måten, vil ikke utvikle seg på vanlig måte.

Mer detaljert innsikt i denne dynamikken er gitt ved hjelp av funn og tilhørende modell utviklet av en rekke forskere og forskerteam. Regulering av

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-5/id671400/>

⁴³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-5/id671400/?q=&ch=19>

⁴⁴ <http://www.traumebevisst.no/ordliste/>

⁴⁵ <http://www.cactusnettverk.no/cactus-sitt->

kunnskapsgrunnlag/http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=424651&a=2

⁴⁶ <http://sor.rvts.no/filestore/Filarkiv/Dokumenter/Fagstoff/Barnevern/Artikkel3-Traumebevisstomsorg.pdf>

stress og følelser er forklart ved bl.a. tre sentrale deler av hjernen; hjernestammen, det limbiske system og neocortex. De to første delene lar seg ikke påvirke av viljen. De ovenfor nevnte nerver, muskler og hormonutskillende kjertler, som styres av de ikke viljestyrte delene av hjernen, hører også med i dette reguleringsystemet ved hjelp av tilbakekoblingsløyfer (feedback-looper).

Den mest basale delen av kalles overlevelsesshjernen, hjernestammen, som blant annet regulerer pust, balanse og blodtrykk. Over hjernestammen ligger det limbiske system som også utgjør den indre kjerne i hjernen, emosjonshjernen. Som tittelen tilsier, regulerer denne delen av hjernen følelser som frykt og sinne, men det er også der erfaringer og minner lagres. Det er en del av dette systemet, hippocampus, som f.eks. lagrer tidligere erfaringer.

Den tredje del av hjernen, neocortex, ligger øverst og ytterst, og fyller området ut til pannen. Dette er logikkhjernen, som vi bruker til å tenke rasjonelt og logisk med. Sistnevnte tar sentral del i å regulere følelsene våre. Den prosesserer inntrykk av situasjonene vi befinner oss i, og regulerer, koordinert med de to andre delene av hjernen passende emosjonelle responser. Det er spesielt i prefrontal cortex at f.eks. trusselvurdering skjer.

Disse tre sentrene (og også kroppens ikke-viljestyrte deler) utgjør det som kan sies å være alarmsystemet versus reguleringsystemet. Hvis alarmsystemet til stadighet er i høyspenn eller stadig blir aktivert, kan det bli sensitivisert og føre til en kronisk situasjon av alarmberedskap og en tilsvarende regulering av følelser.

De som tidlig har vært utsatt for store, vonde påkjenninger (eks. mishandling, seksuelle overgrep), og/eller også manglende gode, trygge, stimulerende relasjoner (vanskjøtsel, mangelfull kommunikasjon – som har vist å ha en like skadelig effekt) har levd et liv hvor frykt og understimulering har holdt følelseshjernen konstant trigget/overbelastet eller også understimulert. En konsekvens av dette er at logikkhjernen ikke får nok ressurser og rom til å utvikle seg normalt. Samspillet mellom områdene prefrontal cortex i logikkhjernen, og hippocampus i emosjonshjernen, er svekket som resultat av stadige traumatiske belastninger eller manglende stimulering og utvikling.

Dette kan gi seg uttrykk ved at barna, ved stadig å være i beredskap, lettere viser tegn til å reagere med enten aggresjons- og kampberedskap «fight» eller tilbaketrekking «flight» eller «freeze», i situasjoner de ikke mestrer. Hjernen er ikke like trent i å prosessere en situasjon via logikkhjernen ved å rasjonalisere

situasjonen og deretter regulere følelsene til være i optimal aktivering. Det er her toleransevinduet forklarer traumereaksjoner på en god og forståelig måte.

Når man befinner seg i midten av skalaen på toleransevinduet, er man i en normal, rolig tilstand hvor aktiveringsnivået er komfortabelt og konstruktivt for de fleste situasjoner. Toleransevinduet illustrerer hvordan man i krevende situasjoner beveger seg opp til hyper-aktivering, hvor hormonet adrenalin og puls-frekvensen er på høyt nivå («fight» eller «flight»), eller ned til hypo-aktivering, som viser seg i at man blir stille og immobilisert («freeze»).

Fordi barn som har blitt utsatt for vold, overgrep eller understimulering, ofte mangler reguleringsstrategier, er toleransevinduet mye mindre. De har vokst opp i hjem hvor det har lønnet seg å enten være stille og usynlig («freeze»), eller fort kunne aktivere seg så man er i en god forsvarsposisjon («fight» eller «flight»). Disse barna har altså lett for å bevege seg vekk fra midten av skalaen, det optimale toleransevinduet hvor man er normalt aktivert, hvor man kan være til stede i en situasjon og ta til seg læring.

De som jobber tett med barn og unge, kan med denne modellen ha et hjelpemiddel som presenteres for barna. Modellen er lett å forstå og tjener til å gjøre barn og unge bevisst på deres reaksjonsmønstre. Her kan man bistå dem i å regulere følelsene sine, og til syvende og sist kan slik veiledning hjelpe de i målgruppen med å gjøre deres hverdag lettere⁴⁷. Det er også utviklet kropporienterte øvelser og treningskjema for reguleringen av pust, hjerterefrekvens og muskelspenninger.

8.3 Utredning av barn – personundersøkelsen – PUM

Utgangspunktet for personundersøkelsen av mindreårige, PUM, er hva det enkelte barnet trenger for å oppnå størst mulig grad av rehabilitering under straffegjennomføringen, og for å kunne forberede seg til livet etterpå.

Etter straffegjennomføringsloven § 10 skal personundersøkelse som er foretatt etter straffeprosessloven § 161 a, danne grunnlag for valg av gjennomføringsform og andre avgjørelser om straffegjennomføringen for lovbryttere under 18 år.

⁴⁷ se for eksempel

<http://sor.rvts.no/no/nyhetsarkiv/Verdier+og+v%C3%A6rem%C3%A5te+i+fokus.9UFRzUYw.ips#.Vl eTAIO9KnM>, lastet ned jan. 2016

Personundersøkelse av mindreårige foretas av friomsorgens ansatte. Det skal foretas en ny personundersøkelse dersom det har gått mer enn ett år fra personundersøkelsen ble foretatt til straffegjennomføring iverksettes, eller dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter vesentlig er endret. Etter forskriftens § 3-1a andre ledd, skal personundersøkelsen tillegges vekt i vurderingen av barnets behov. Det tverretatlige teamet ved en ungdomsenhet skal bistå med tilretteleggingen.

Personundersøkelse⁴⁸

En personundersøkelse er en kartlegging av en siktet eller tiltalt person etter oppdrag fra påtalemyndighet eller domstol.

Kartleggingen av siktedes personlige livsforhold og fremtidsmuligheter skal bidra til at domstolen gis et bedre grunnlag til å fastsette en riktig straffereaksjon.

En siktet person kan også selv, enten direkte til påtalemyndighet eller via advokat, be om at det innhentes personundersøkelse i forbindelse med straffesaken.

Når innhentes personundersøkelse?

Personundersøkelse bør innhentes når siktedes personlige forhold kan ha betydning for valg av straffereaksjon, eksempelvis når det kan være aktuelt med samfunnsstraff.

Det skal innhentes personundersøkelse når det vurderes å idømme betinget dom med vilkår om program mot ruspåvirket kjøring og normalt når det er aktuelt med forvaringsdom.

Personundersøkelse skal alltid innhentes når det tas ut tiltale mot personer under 18 år.

Hva omfatter personundersøkelsen?

Personundersøkelse utføres av kriminalomsorgen og skjer i form av et intervju med siktede samt eventuell innhenting av informasjon fra andre kilder, eksempelvis fastlege, NAV eller arbeidsgiver (etter samtykke fra den siktede).

⁴⁸ <http://www.kriminalomsorgen.no/personundersokelse.275782.no.html>

Personundersøkelsen gir en beskrivelse av følgende livsområder; bolig, økonomi, sysselsetting, nettverk, helsetilstand, rusmiddelbruk samt eventuelt andre forhold av betydning.

Til slutt gis en faglig vurdering fra personen som utfører undersøkelsen ut fra de opplysninger som er fremkommet. Vurderingen har fokus på momenter som er relevante for å motvirke kriminalitet.

I Rundskriv 6/2014 «Kriminalomsorgens rolle ved gjennomføring av ungdomsstraff» (av 01.07.2014), siteres strl. § 161 a første ledd:

Når siktede var under 18 år på handlingstidspunktet, kan det, på samme vilkår som under § 161 første ledd, foretas en personundersøkelse for mindreårige. Dersom det tas ut tiltale mot den mindreårige, skal slik personundersøkelse foretas før saken pådømmes, med mindre det er åpenbart unødvendig eller saken gjelder ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntatelser som bringes inn for retten.

Kriminalomsorgen skal ved gjennomføringen av PUM, inntil annet blir bestemt, benytte den ordinære malen for Kompis-KIF. Retningslinjer for personundersøkelse i straffesaker (Rundskriv G-12/2003) av 18.8.2003 gjelder fullt ut. Personundersøkelsen skal som tidligere bestå av en gjennomgang av ulike tema og baseres på åpne dialog med barnet.

I samtaler med ulike ansatte som har med ungdom å gjøre i norske fengsler er det et savn at PUM forblir i friomsorgens skuff og at ikke informasjonen overføres til soningsstedet, hvis den siktede idømmes fengsel. Det er slitsomt for ungdom å gjenta og gjenta de same historiene til stadig nye fagfolk i straffesaksjeden. Vi tok dette opp i delrapport 2.

Oversikten over innsatte viser at det er en betydelig andel av de innsatte ungdommene som ikke forstår norsk eller engelsk. En annen språklig, religiøs og mao annen kulturell, bakgrunn, tilsier at ansatte må vite mye om de innsatte ungdommenes behov. Det er også en utfordring å forklare dem den norske fengselskonteksten, og barns muligheter og rettigheter slik de praktiseres i Norge. En ekstra utfordring er de enslige mindreårige asylsøkerne mellom 15 og 18 år, slik vi skriver i kapittel 7 – der vi tar utgangspunkt i et møte mellom ansatte i tverretatlig team, ansatte i enheten som var over i

Bergen fengsel, ansatte i Bergen fengsel og ansatt fra Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging i Bergen.

8.4 Barnets rett til medvirkning

Barnekonvensjonen art. 12 fastslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har rett til fritt å gi uttrykk for dem i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal vektlegges etter alder og modenhet. Barnet skal gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ. En slik representant kan være en egen talsperson, advokat, foreldre eller verge eller annen tillitsperson. Det er imidlertid viktig at ikke representanten har egne interesser i saken, men utelukkende formidler barnets synspunkter. En viktig forutsetning for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg sin rett til medvirkning, er at det legges til rette for dette ved at barnet får tilpasset og tilstrekkelig informasjon om saken og prosessen, og at samtaler om vanskelige tema kan foregå med kompetent fagpersonell og i trygge omgivelser.

Det at barnets uttalerett gjennomføres i praksis, er en grunnleggende forutsetning for at både domstolene og kriminalomsorgen skal kunne vurdere hvilken løsning som vil være til det enkelte barns beste. Det betyr ikke at barnet selv skal bestemme utfallet. Det må skilles mellom med- og selvbestemmelsesrett. Artikkel 12 gir uttrykk for en medbestemmelsesrett. Det betyr heller ikke at barnet selv nødvendigvis kjenner sitt eget beste i alle sammenhenger og evner å gi uttrykk for dette. Det betyr bare at uten å ha utredet hvordan barnet opplever sin situasjon, hva han eller hun tenker, føler og ønsker, er det i utgangspunktet ikke mulig å foreta en fullstendig vurdering av hva barnets beste i en konkret situasjon er. Slik sett er barnekonvensjonen artikkel 12 nært forbundet med artikkel 3 nr. 1. Begge de to generelle kommentarene til disse bestemmelsene gir også uttrykk for at disse to bestemmelsene ikke kan ses løsrevet fra hverandre, men er komplementære. Generell kommentar nr. 14 om barnets beste uttrykker dette slik:

Vurdering av barnets beste må innbefatte respekt for barnets rett til å uttrykke sine synspunkter fritt og behørig, og passende vekt må bli gitt til nevnte synspunkter i alle forhold som berører barnet. Dette er

klart fastsatt i komitéens generelle kommentar nr. 12, som også fremhever uløselige forbindelser mellom artikkel 3, paragraf 1 og 12. De to artiklene har komplementære roller: den første tar sikte på å realisere barnets beste, og den andre bestemmer metodikk for at synspunktene til barnet eller barna skal bli hørt og inkluderes i alle forhold som vedrører barnet, herunder vurderingen av hans eller hennes beste. Artikkel 3, paragraf 1 kan ikke anvendes riktig dersom kravene i artikkel 12 ikke er oppfylt. Likeledes forsterker artikkel 3, paragraf 1 funksjonaliteten til artikkel 12, ved å tilrettelegge avgjørende rolle for barn i alle beslutninger som påvirker deres liv.⁴⁹

Barns rett til å få uttale seg og bli hørt i spørsmål som gjelder barnet selv framgår også av Grunnloven § 104 som har forrang framfor øvrig nasjonalt regelverk.

Våre erfaringer fra ungdomsenheten er at ungdommenes rett til medvirkning er mangesidig og implementert i ulike deler av hverdagen og planleggingen av fremtiden. Vi fikk innblikk i hvordan innsatte og ansatte var med i planarbeidet og flytteprosessen til den nye enheten som belyser både balansen mellom sikkerhet og omsorg, og hvordan medbestemmelse blir praktisert. Det er helt sentralt at personalet føler at de er på sikker grunn, både mentalt og fysisk, med byggets beskaffenhet og funksjoner og får tid til å bli kjent. Det samme gjelder de innsatte. Alle har fått god anledning i løpet av høsten 2014 til å gjøre seg kjent med planleggingen, byggeprosessen og selve utformingen av bygget. Leder har sørget for en svært åpen adgang til dette, til planer, tegninger, materielle forhold (gulv, heiser, vinduer, alarmsystemer osv. osv.), tidsbruk og ferdigstillelse. Den ene innsatte fikk tegninger og gjennomgang på forhånd og ble selv med over i flere timer for å kunne kommentere og gjøre seg kjent.

Vi drar over til nybygget med to ansatte. Leder Per Omdal viser rundt. Det er en hyggelig tone. I motsetning til så ofte ellers, så har den innsatte bare greie og relevante kommentarer og spørsmål. Samtidig merker jeg meg at dette virker som en soleklar rettighet til goder for ham. Det er mye spøk og spørsmål, som forklares åpent og veldig greit. Alle er sammen i bilen. Det er mange muligheter til å stikke av, men han bruker dem ikke. Til og med løper han ved ett

⁴⁹ CRC/C/GC/14 avsnitt 43

tilfelle langt unna for en veps, og er kjapt tilbake og inn i bilen. Han har fått et eierforhold til bygget: «Skal vi ha parkeringsplass her inne, og?» Han vet at dette blir hans nye «hjem» i minst ett halvt år til.

Bildene viser ansatte og én innsatt sammen på befaring under byggeprosessen, og at sikkerhetsreglene overholdes. Det ble ikke på noe tidspunkt relevant med noe annet enn den foreskrevne tilstedeværelsen av det riktige personalet. Ungdommen ble med i gruppa og var spørrende, konstruktiv og positiv. Noe av det han var mest imponert over, var besøksleiligheten for de foresatte og søsken og også prøveleiligheten for innsatte mot slutten av soningen.

Bildet under er tatt fra prøveleiligheten:



Det er ikke første gang kriminalomsorgen i region vest bruker innsatte eller tidligere innsatte som rådgivere på egne forhold, slik assisterende regiondirektør Leif Waage forklarer i en samtale om en innsatt som han tok med ut til en åpen del av fengselet for å spørre om råd. Dette sier også noe viktig om den konkrete praktisering av Barnekonvensjonens krav om medvirkning og medbestemmelse.

Når det miljøfaglige arbeidet skal tilrettelegges for barnets behov, innebærer det blant annet å sikre tilgjengelige tolketjenester der dette er nødvendig for å kunne etablere en god kommunikasjon med barnet, for å skape trygghet,

og for at barnet skal kunne motta viktig informasjon, og få uttrykt sine synspunkter på ulike forhold som har betydning for ham eller henne. Dette følger for så vidt allerede indirekte av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, og av forskriften til straffegjennomføringsloven § 1-3 andre ledd og § 3-1b. Generell kommentar nr. 12 til Barnekonvensjonens artikkel 12 om retten til å bli hørt, understreker også at det må «gjøres en innsats for å anerkjenne og gjennomføre retten til å gi uttrykk for egne synspunkter for barn som tilhører minoriteter og urbefolkninger, og for innvandrerbarn og andre barn som ikke snakker flertallets språk.»⁵⁰

Når det gjelder barn i varetekt har forskriften en egen bestemmelse i § 4-1a som setter krav til at den informasjon barnet gis skal være tilpasset barnets individuelle forutsetninger, som alder, kultur- og språkforståelse, modenhet og erfaring.

Forskriften sier videre at informasjonen skal gis på en hensynsfull måte og at tilsatte i enhetene så langt som mulig skal sikre seg at barnet har forstått innholdet og betydningen av opplysningene. Videre står det at tolk skal benyttes ved behov. Her legges det opp til en skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen i § 4-1a må ses på som en presisering av barnekonvensjonen artikkel 12 og tilsvarende vurderinger vil også gjøre seg gjeldende for barn som gjennomfører straff, og ellers på alle andre rettsområder ved høring av barn. Et sentralt element i artikkel 12 er nettopp at en god implementering av denne bestemmelsen forutsetter at forholdene legges til rette for god informasjon ut fra barnets egne forutsetninger, både språklig og aldersmessig.

Selv om ansatte vet om ungdoms normalatferd, så blir det et avvik fordi man forventer avvik. F.eks. når fengselskjøkkenet ser ut som kjøkkenet til studenter eller i et vanlig studentkollektiv. All ungdom må lære hygiene. Innsatte ungdommer er ofte vant til å tenke på seg selv som farlige og at de ikke kan. Nettopp derfor må de lære hvordan de skal klare seg. Det er viktig å kartlegge ressurser, ikke bare det de ikke kan, at vi klarer å skille ut det som er virkelig avvik og som vi må gjøre noe med, (sa en fengselsansatt fra et annet fengsel).

⁵⁰ Generell kommentar nr. 12.: Barns rett til å bli hørt, CRC/C/GC/12 avsnitt 21

Ressursene kartlegges, helst før ungdommen kommer inn i ungdomsenheten. Kartleggingsverktøyet som brukes, se vedlegg 4, er omfattende, dynamisk og fylles ut både av ungdommen og av ansatte.

Vi har også mange eksempler på hvordan personalet og tverretatlig team inkluderer foreldre i medvirkningen for både å skape et så godt opphold som mulig med avtaler om besøk av familien og for å få til en god oppfølging etter løslatelse. Det krever ofte mye ekstra tid å finne ut av hvor det er best å bo, om i det hele tatt, hos den ene eller den andre av foreldrene (svært mange er enslige eller skilt).

8.5 Helsehjelp, skole/utdanning og arbeidstrening

I dette kapitlet tar vi for oss flere ulike fagfelt som i praksis hører sammen i ungdomsenheten og i tverretatlig teams arbeid. I nesten enhver sammenheng i vårt samfunn håndteres helse, skole/utdanning og arbeid hver for seg, både politisk, byråkratisk og faglig. De utfordringene denne sektorinndelingen innebærer er årsaken til at man har opprettet tverretatlig team. Derfor har vi valgt å håndtere en del av det teamet arbeider med, samlet – for å belyse nødvendigheten av teamarbeidet.

Barn har rett til helsehjelp og oppfølging, både etter barnekonvensjonen og etter nasjonal lovgivning. Etter barnekonvensjonen artikkel 24 har barn rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering.⁵¹ Barns rett til helsehjelp er regulert i pasientrettighetsloven kapittel 6. Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 6-1 har barn blant annet rett til nødvendig helsehjelp, også i form av helsekontroll, rett til samvær med foreldre i helseinstitusjon (§ 6-2), rett til aktivitet og undervisning i helseinstitusjon (§§ 6-3 og 6-4), samt partsrettigheter fra fylte 12 år (§ 6-5). Barn har også rett til medvirkning og rett til informasjon. Ved behov for langvarige og koordinerte tjenester har barnet rett til en individuell plan. Barn over 16 år anses som medisinsk myndige og kan som hovedregel selv samtykke i helsehjelp, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3. Også barn

⁵¹ Se Aasen, H.S (2012): Barns rett til helsetjenester, i Høstmølingen m.fl (2012): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget. Se også Syse, A(2015): Pasient- og brukerrettighetsloven med kommentarer, 4. utg, Gyldendal juridisk, kapittel 6 om barns særlige rettigheter.

uten lovlig opphold i Norge har rett til nødvendig helsehjelp, jf. rundskriv 1-5/2011 Helsehjelp til personer uten fast opphold i riket og personer uten lovlig opphold.

Etter Barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 har barn rett til utdanning. Etter grunnskoleloven har barn i skolepliktig alder både en rett og en plikt til opplæring, herunder til tilpasset opplæring, jf. grunnskolelova §§ 2-1, barn med minoritetsbakgrunn har rett til særskilt språkopplæring etter §§ 2-8 og 3-12.

Også barn som ikke har lovlig opphold i Norge har rett til grunnskoleopplæring og tilgang til videregående opplæring dersom de må forventes å bli i landet i minst tre måneder. Opplæringslova § 3-1 tolvte ledd krever i utgangspunktet at barnet har lovlig opphold i landet for å kunne få rett til videregående opplæring. Barn som venter på endelig vedtak om opphold, kan få tilgang til videregående opplæring når det forventes at de blir værende i landet i minst tre måneder, men de må søke seg inn på videregående skole som andre.

Også barn som ikke har lovlig opphold i Norge har rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester fra kommunen etter pasientrettighetsloven § 2-1a, jf. forskrift om rett til helsehjelp til personer uten fast opphold i riket, § 4.37⁵². De har også rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, jf. samme lovs § 2-1b, med mindre hensynet til barnet tilsier at hjelpen ikke skal ytes.

I boken «Bot og betring» (2015) beskriver Torfinn Langelid utførlig fengselsundervisningens historie, nåtid og en ønsket fremtid. Grunnleggende spørsmål om forvaltningssamarbeidet (tidligere «importmodellen») til kriminalomsorgen stilles. Han påpeker hvordan både internasjonal og nordisk forskning viser at opplæring i fengsel har en klar samfunnsøkonomisk gevinst. For hver krone investert får samfunnet 13–18 kroner tilbake (Jess 2005, Skardhammar & Telle 2008, Naumann og Pettersen 2014⁵³). Skolen blir viktig for mestring, for å utnytte soningstiden på en konstruktiv måte. Som fengselsundervisningens nestor i Norge, spør Langelid om fengselsundervisningen har medvirket til en menneskeligjøring av fengselssystemet. Han finner at begge

⁵² FOR-2011-12-16-1255

⁵³ Jess 2005, Skardhammar & Telle 2008, Naumann og Pettersen 2014

systemer har tilpasset seg, slik G- 1/2008 Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen beskriver⁵⁴.

Langelid gjennomgår kritisk de ulike modellene, for behandling og rehabilitering som har vært praktisert i Norge, Norden og internasjonalt forøvrig. Idealene for hvordan lovbrøtere skal rehabiliteres til et samfunnsdugelig og lovlydig liv har variert betraktelig i løpet av de senere ti-år. I dag satser norsk kriminalomsorg på reintegrering som overskrift, samtidig som gjenoppretting også skal være en rød tråd. Det siste er nokså nytt innen straffesakskjeden og er forskningsmessig evaluert som mer effektivt enn mye annet. Det gjelder da også ofrenes tilfredsstillelse og følelse av gjenoppretting og lindring.

Langelid beskriver også de samme problemene som vi finner, det vanskelige samarbeidet mellom fagfolk fra ulike etater og sektorer og den mangelfulle oppfølgingen av mange innsatte, til tross for innsattes lovbestemte rettigheter og samfunnets likeså lovbestemte plikter. Han konkluderer med at justisdepartementet og den enkelte fengselsledelsen må ta ansvaret for koordineringen av de ulike tjenestene, helse, sosial, utdanning osv. for og med de innsatte. Han etterlyser også oppdatering av bruken av ny teknologi, særlig i undervisningen, og særlig digital kompetanse-utvikling: «God IKT-kompetanse er ein viktig del av det å vera normal» (Langelid 2015: 367).

Bilder under viser skolerommet i ungdomsenheten:



⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-g-12008-om-forvaltningssamarbe/id543821/>

Vi skal nedenfor redegjøre for å diskutere hvordan ungdomsenheten legger til rette for at de innsatte får tilgang på nødvendige helsetjenester, utdanning og arbeidstrening under straffegjennomføringen. I kapittel 8.2 redegjør vi for dagens faglige ståsted om en klar sammenheng mellom helse og læring. Forutsetning for at unge innsatte kan nyttiggjøre seg undervisning og arbeidstrening, er at de har fått og får den nødvendige hjelp til mestring av egen tilværelse, den nødvendige fysiske og mentale ro og konsentrasjon for å forstå og ta til seg ny og annen kunnskap. Forståelse handler ikke bare om språkforståelse, men også om evnen/muligheten til å ta imot et budskap fra en annen. Noen ungdommer har kognitive problemer, slik vi beskriver i kapittel 8.2, ofte som et resultat av traumer, som gjør det nødvendig med nevropsykologisk testing for å vite hva som skal til for at ungdommen kan ta til seg informasjon, enn si lære. Denne delen av språkforståelsen er like viktig for norske som for utenlandske ungdommer.

Eksempelet fra Delrapport 1 viser hvordan nevropsykologisk testing av en ungdom viste at han bare oppfattet under 10 prosent av informasjonen man ga ham. Da ble det ekstra viktig for personalet i enheten å være samkjørte og forstå hva det betyr i praksis når man skal gi en beskjed eller forklare noe, f.eks. at et brudd på regler fører til en «reaksjon», eks. ikke gå på trening den dagen, eller bli på rommet sitt. Dette fordrer et nært samarbeid mellom psykologen og pedagogen. Eks: «Hva er vanskelig for denne gutten? Han har dyskalkuli. Denne gutten hadde uteblitt fra matte i grunnskolen, men han har et læringspotensial». Spesialpedagogen i tverretattlig team har erfart hvordan læringspotensialet for de ungdommene som har vært i enheten, er betydelig: «De er gode å samarbeide med, ikke vanskelige når man har dem én og én – og er forsiktig fra begynnelsen».

Spørsmålet som melder seg er om flere barn burde ha vært nevropsykologisk testet på et tidligere skolestadium. En 13 års oppfølgingsstudie av kognitiv funksjon hos ungdommer diagnostisert med ADHD (20 ungdommer) eller schizofreni (19 ungdommer),⁵⁵ pågikk mellom 1992 og 1998 ved Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri (SSBU) i Oslo. Oppfølgingsstudien fra 2012, viste at alle de 20 ungdommene mellom 12 og 18 år med ADHD hadde

⁵⁵ http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=218879&a=4

mer spesifikke vansker med impuls kontroll og arbeidsminne. I oppfølgingsstudien ønsket forskerne å 1) sammenligne stabiliteten i kognitiv funksjonsprofil over et tidsspenn på 13 år hos personer som debuterte med schizofreni tidlig i ungdomsalder sammenlignet med en psykiatrisk sammenligningsgruppe (ADHD) og en frisk sammenligningsgruppe, 2) å belyse om kognitiv funksjon i ungdomsalder hadde sammenheng med sosial funksjon 13 år senere, 3) og å belyse andre forhold som diagnostisk stabilitet, hvordan ungdommene (både de med schizofreni og de med ADHD) hadde klart seg i forhold til bosituasjon, utdanning, jobb, sosialt nettverk, rusmisbruk osv. I ADHD-gruppen hadde fire ikke lenger ADHD, 15 hadde ADHD, og en var død. I forhold til sosial funksjon, utdanning/arbeid og hverdagslivets ferdigheter hadde personer i begge gruppene vansker. Schizofrenigruppen hadde de største funksjonsvanskene. 74 prosent av personene i ADHD-gruppen hadde hatt et narkotikamisbruk, og 42 prosent hadde sittet i fengsel. Til sammenligning hadde 13 prosent i schizofrenigruppen hatt et narkotikamisbruk, og ingen hadde sittet i fengsel. Forskerne konkluderer med det samme som vi har erfart: Mange av personene hadde fått mangelfull oppfølging med lite fokus på de kognitive vanskene.

Den åpenbare gevinsten ved slik testing, også når det er svært sent, nemlig når ungdommen først er fengslet, er at både innsatte og ansatte bedre kan forstå hvorfor beskjeder eller informasjon *ikke* oppfattes. Dette er et praktisk anliggende, som er viktig både for læring, skole og arbeidstrening, og for den daglige kommunikasjonen i ungdomsenheten.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhets rapport fra ungdomsenheten viser til den gode tverrfaglige sammensetningen av ansatte og fremheves spesielt styrken i at «en barnevernsfaglig rådgiver fra Bufetat og pedagogisk rådgiver fra Åsane videregående skole har sitt primærarbeidssted i ungdomsenheten» (s. 9).

I en samtale med Torfinn Langelid, høsten 2015, uttaler han også hvordan ungdomsenheten har et godt personale med god faglig bakgrunn. Han viser til sin bok der han beskriver dette (s. 174–175). Fylkesmannen i Hordaland støtter opplæringen ved ungdomsenheten med ca. 2 mill. i året, dvs. 501.100 per ungdom i 2015. «Satsene til denne elevgruppa tar utgangspunkt i Forskrift til opplæringslova §§ 19-7 og 19-8, der summen er 501.100 kr for elever som har omfattende behov for spesialundervisning etter opplæringslova kapittel 5».

Han forteller hvordan dette kom til etter omfattende argumentasjon med sentrale myndigheter og understreker det samme som vi påpeker gjentatte ganger: «Folk sklir unna – tar ikke klare signaler på alvor... det er samarbeidsorganer på tre nivåer. Det trengs en felles arena for rapportering, og tillit til de andre profesjonene. Det trengs en samlet plan for oppfølging. Nå er det et fravær av samarbeid, fagfolk vet for lite om hverandre. Det trengs en samordning på nasjonalt nivå, vi har ikke dette i dag. Det finnes rundskriv, men det er bilateralt (eks. kriminalomsorgen og barnevernet, vår kommentar). TAFU-rapporten⁵⁶ viser til at Kommunal- og arbeidsdepartementet ikke tar det nødvendig ansvar for denne gruppen. Mange tiltak for denne gruppen i dag er bortkastet – og dette går langt tilbake i tid. Hindrene må synliggjøres. Det er forskjeller på å ta ansvar og å overholde taushetsplikt. Man henviser til lov- og regelverk, men det er en mangel på konkretisering. Han refererer til Cramers rapport (2014): «Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler»⁵⁷ som bl.a. oppsummerer:

Det er et hovedfunn i denne undersøkelsen at domfelte i fengsel har en svært høy forekomst av psykiske lidelser sammenliknet med den alminnelige befolkningen. Dette er i tråd med tidligere forskning både i Norge og andre land. Internasjonalt har man tatt til orde for å følge utviklingen av psykiske lidelser blant domfelte fengselsinnsatte over tid, med regelmessige undersøkelser basert på felles utredningsinstrumenter tilpasset nettopp denne populasjonen (Salize et al., 2007). Det fremstår også etter denne undersøkelsen som et viktig forslag. En viktig utfordring som gjenstår til fremtidige undersøkelser, er avklaring av forholdet mellom diagnose og behandlingsbehov. Hvor stor andel av de innsatte trenger psykiatrisk behandling?

Langelid kommenterer at også denne rapporten tilsier behovet for koordinert tverrfaglig samarbeid og registrering og gir også samme råd som vi kom med i delrapport 1, nemlig en enhetlig statlig årlig bevilgning til det tverrfaglige

⁵⁶ <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Tilbakefoeringsgarantien-i-praksis>
<http://www.kriminalomsorgen.no/positiv-evaluering-av-tafu-prosjektet.5327281-237613.html>

⁵⁷ <http://sifer.no/nyheter/detalj/psykiske-problemer-utbredt-i-fengsler>

arbeidet med innsatte og løslatte ungdommer, på tvers av kommuner, fylkeskommuner, regioner, etater, budsjetter, direktorater og departementer. Samtidig trenger den enkelte innsatte tiltak som er individuelt tilpasset, ut fra de skadene som hver enkelt ungdom sliter med. Han understreker også hvor viktig det er å inkludere kunstfagene i fengselets repertoar, musikk, dans, litterære skrivekurs – og henviser til flere europeiske samarbeidsprosjekter⁵⁸, utførlig beskrevet i hans bok, kapittel 11 (Langelid 2015).

Våre data viser at ungdomsenheten sikrer helse, skole og utdanning/arbeidstrening for de innsatte. Kartleggingen av behov og ressurser starter med en gang de kommer til ungdomsenheten, hvis ikke før. Her er tverretattlig team aktiv, særlig den barnevernsfaglige koordinatoren, slik tidligere beskrevet. Vi tar med et nytt eksempel som han beskriver slik:

Her er de to kartleggingene jeg har laget på den nye gutten. Den første er laget på telefonisk kontakt med barnevernstjenesten, før ungdommen kom til ungdomsenheten. Den andre ut fra dokumentene jeg fikk tilsendt noe senere, etter at gutten kom til ungdomsenheten. I tillegg har jeg laget en oversikt over familie og søsken samt hatt en samtale med institusjonen kjæresten var plassert på slik at vi hadde et grunnlag for å regulere kontakt mellom gutten og kjæresten. I denne saken er dette en særlig utfordring, da guttens atferd og relasjon til jenta ikke er heldig for hennes situasjon. Den er preget av tvang, kontroll og negativitet fra hans side. Jeg ser at i noen sammenhenger blir mitt mandat på UE satt på prøve i forhold til henne. Jeg opplever at «barnets beste»-begrepet blir utfordret når det som her er to barn, der det barnet jeg har mandat i forhold til har en praksis som ikke er til det andre barnets beste. Dette er diskusjoner vi har i gruppen nesten daglig.

Eksemplene over viser det som også er våre erfaringer fra ungdomsenheten, at ungdommene følges opp med de lovbestemte kravene til helse, skole og utdanning/arbeidstrening. Samtidig dukker det opp stadig nye utfordringer og

⁵⁸ <http://art.integra.bg/en/barres/barres.php> ;

http://www.programmallp.it/lkmw_file/LLP///Grundtvig/doc4-catalogue_en.pdf

http://ec.europa.eu/education/library/study/2013/prison_en.pdf ;

<http://www.epeamalta.org/bridge.html>

dilemmaer, slik det beskrives over, og slik vi erfarte i det følgende: Vi var tilstede ved en spesiell hendelse der en nyankommet ungdom ikke snakket norsk, kun litt engelsk, litt italiensk og spansk og en arabisk dialekt⁵⁹. Han er enslig mindreårig asylsøker. Personalet forsto raskt at han utviklet det de tolket som både angst, (redd for å bli voldtatt!), depresjon og aggresjon. Etter å ha kastet mat både på personalet og i veggene, revet av tapet på veggene og truet med vold, ble han flyttet med tvang til sikkerhetscellen. Han fortsatte å nekte å spise og angrep personalet fysisk da de kom inn med mat og forsøkte å kommunisere med ham. Problemet var også etter hvert at sikkerhetscellen viste seg i praksis ikke å være sikker (se svaret til Sivilombudsmannen i kap. 12).

Ungdomsenheten hadde tilfeldigvis da besøk av en italiensktalende professor i sikkerhetspsykologi, knyttet til Universitetet i Bergen i en prof. II stilling. Han mente at guttens forståelse av situasjonen kunne minne ham om et arabisk fengsel i betydning isolasjon (pga. guttens voldelige atferd), usikkerhet (pga. manglende språklig kommunikasjon), sikkerhetsopplegg og tvangsbruk. Han tilbød seg å snakke med gutten, med den tanke at det å snakke med noen ville kunne roe ham ned og forebygge videre forverring. Man ønsket også å få en vurdering av selvmordsrisiko. Fire personer gikk inn til ham, klar til å takle eventuelt voldelig angrep. Det hele skjedde ikke uten et anstrøk av dramatik og spenning – om det ville lykkes å roe ham ned. Dette tok imidlertid lengre tid og flere fagfolk ble rådspurt.

Personalet og tverretatlig team har brukt mer ressurser på ham enn på de fleste andre, pga. de store problemene han selv har, pga. traumatisering, og som han også har forårsaket: vold mot personale og mye hærverk i enheten. Personalet har konsultert spesialkompetanse på helse (spesialsykepleier i Bergen fengsel som snakker spansk) og på kulturoversettelse, Elisabeth Harnes, ved RVTS i Bergen⁶⁰, og ansatt en egen kulturkonsulent for å avhjelpe situasjonen. Psykologen i tverretatlig team hadde eget møte med Harnes. To ganger har de måttet overføre ham til Bergen fengsel, pga. knust sikkerhetscelle. «Men vi er over hos ham og forteller han at det er her han hører til og at når rommene

⁵⁹ Ulike dialekter av arabisk snakkes i hele Nord-Afrika og i Midt-Østen. En arabisk tolk som UE bruker, fortalte at han mestret tre ulike arabiske dialekter, og var i tvil om han formådde å tolke til denne gutten på en forståelig måte.

⁶⁰ <http://www.rvtsvest.no/elisabeth-harnes/>

er ferdige, så kommer han tilbake til oss – vi tåler han». «Vi kjører skole hele veien når han vil, han har hatt undervisning sammen med andre innsatte». Han har vært ute og spilt fotballkamp sammen med andre innsatte og ansatte. Han har «slått seg ut av» mange ulike barneverninstitusjoner før han kom til ungdomsenheten, og det lokale barnevernet uttaler at «ingen steder har han vært så lenge som i ungdomsenheten».

Han er en illustrasjon på vanskeligheter og utfordringer de dårligste av de mindreårige asylsøkerne står overfor.

Vi tar opp noen av de spesielle problemene og utfordringene som stilles til ungdomsenheten og tverretatlig team i slik saker i kapittel 9. Hva er barnets beste i slike tilfelle? Tvangsplassering i barnevernsmottak er nytteløst fordi de utøver trusler og vold og rømmer. De er for farlige og for dårlige til å komme i vanlige asylmottak. UDI er pliktig etter lov om barnevern til å finne en løsning på situasjonen, noe som ikke skjer – eller ikke fungerer.

Norske fengsler har pålegg om å kartlegge volds- og suicidalrisiko innen en måned. Ungdomsenheten har en egen mappe på dette. Elisabeth Harnes stilte spørsmålet om de temaene/spørsmålene man bruker i kartleggingen er brukbare for folk med annen kulturbakgrunn: for eksempel «hvis jeg blir tatt med makt, da går jeg amok, da er alle lover ute». Religiøse lover, forskrifter og forestillinger kan dirigere innsattes atferd på en for oss uforståelig måte. Harnes bruker visualisering og trygging som redskaper i kommunikasjonen: «Livets tre», drømmer, fremtidshåp, «safe place». Hun bruker også eksternalisering, lager historier i tredje person bl.a. finne gode og relevante metaforer i språket deres.

Eksempelet viser at man tar i bruk mange tenkelige midler og personer med kompetanse som kan avhjelpe en ekstrem situasjonen, både i forhold til helse og til sikkerhet. I dette tilfellet ble den innsatte overført til Bergen fengsel to ganger, etter å ha både truet personalet med vold og gjenstander som hadde klart å løsne fra den ødelagt cellen. I påvente av reparasjoner og ny ferdigstilling av sikkerhetscellen, besøker personalet og tverretatlig team ham flere ganger daglig, inntil han kan komme tilbake til ungdomsenheten.

8.6. Fysisk aktivitet

I begge de to første delrapportene beskriver vi de ulike formene for fysisk aktivitet som tilbys de innsatte. Mange av de unge innsatte sliter med søvn. Dette kan komme av dårlige rutiner, stress eller angst. Det å være plassert i fengsel kan være et veldig inaktivt liv, der man ofte sitter mye på cellen og beveger seg over små arealer. Personalet i ungdomsenheten fokuserer derfor på fysisk aktivitet, og prøver å skape en arena der innsatte kan utvikles både motorisk og helsemessig.

Ett eksempel er psykologen i tverretattlig team som følger opp en gutt ukentlig, men han bruker også annen tid sammen med ham. De trener sammen og løper sammen, og høster gode effekter i form av et fellesskap som 17-åringen setter pris på. Det er både fysisk og mental trening som er bra for ham, «han har masse energi, er som skapt for det, fysisk anlagt». To betjenter er med, løper for seg eller sitter i bilen og passer på. Psykologen arbeider med å gjøre ham trygg i egen mestring, slik at han ikke trenger «gangster-identiteten», slik at ingenting av de gamle strukturene fra det kriminelle miljøet truer ham lenger, at han kan snakke om det og skape seg sin egen trygge verden – «for det er begrenset hvor lenge du orker å gå sånn med skuldrene».

Fra da ungdomsenheten var i det gamle bygget, henter vi følgende eksempler på fysisk aktivitet:

1. Aslak sitter inne i Bergen fengsel i én uke etter å ha knuste TV-en med et bord. Aslak skal tilbake i morgen, vi skal over i ettermiddag og hilse på ham. Da spiller vi (Aslak, to betjenter og jeg) basket ute i solskinnet i en time – inntil det kommer voksne innsatte som skal ha ballplassen. Aslak er flink og sterk i ballspill. Jeg merker meg hvordan ansiktet og kroppsspråket hans endrer seg til lett og ledig og glad mens vi spiller, ler, løper og strever med ballen osv.

Når han kommer tilbake til det nye bygget for ungdomsenheten, vil de prøve et strammere opplegg, det sklei litt ut, ifølge en ansatt. Det er ikke lett om sommeren når det ikke er vanlig skolegang om dagen, selv om det blir mange båtturer med den nye båten som ligger bare 10 minutter fra fengslet. Det hadde vært fint med skole, verksted eller annet arbeid. Man «går lett på veggen» når det bare blir en enslig ungdom sammen med tre–fire voksne innelukket i et hus hele dagene.

2. Dagene går med skolegang i nabohuset inne i enheten med faglærere fra Åsane videregående skole, kjærkomne bibliotekbesøk inne i Bergen, treningssenter i Åsane, av og til kino i helgene, fjellturer i nærmeste flotte fjellterreng eller kanoturer på sjøen (ikke langt unna) og av og til besøk av familie, alltid ledsaget av to ansatte der minst en har fengselsfaglig bakgrunn. I sommer (2014) ble det innkjøpt en brukt passbåt som kom godt med i løpet av den varme sommeren. Dagsrytmen er tilnærmet som i mange norske hjem. I helgene går det litt roligere for seg, litt senere frokost og ofte et friluftsprogram, fjelltur eller båttur, fiske og padling.

I den nye enheten er det et fint og romslig uteområde innenfor gjerdet for ballspill, lek, løping og andre aktiviteter, slik også bildene viser. Det legges stor vekt på fysisk aktivitet, og trening på treningssenteret i Åsane legges inn der det er mulig. Mange av de ansatte og også fra tverretatlig team, er opptatt av selv å trene sammen med innsatte slik vi så over.

8.7 Samvær med familie – besøksmuligheter

Barn og foreldre har rett til samvær og kontakt med hverandre etter barnekonvensjonen artikkelene 7, 9 og 16, der dette er i tråd med hensynet til barnets beste i artikkel 3 nr. 1. Etter straffegjennomføringsloven § 31 siste ledd kan innsatte under 18 år motta besøk av nær familie som tar opphold i nær tilknytning til fengslet for inntil tre dager av gangen dersom det er sikkerhetsmessig forsvarlig. Etter nye regler (i kraft høsten 2015) i forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-28a kan barn motta besøk ukentlig eller oftere, og har uansett rett til å motta minst ett besøk i måneden. Kriminalomsorgen skal ut fra barnets behov avgjøre hvor ofte besøk skal innvilges, hvor lenge et besøk skal vare og hvor mange som kan delta på hvert besøk. Barnet kan nektes besøk dersom det anses å være til barnets beste eller dersom sikkerhetsmessige hensyn gjør besøk utilrådelig. Videre sier § 3-28a tredje ledd at kostnadene ved besøkene skal dekkes av kriminalomsorgen ved reise innad i Norge. Dette omfatter også overnatting i tre dager minst en gang i måneden for inntil fire personer fra barnets nære familie. Som nære personer regnes foreldre, søsken, besteforeldre og fosterforeldre. Også andre familiemedlemmer kan omfattes av bestemmelsen etter en konkret vurdering, dersom barnet har en særlig tilknytning til vedkommende. Det følger videre av forskriftens § 3-29 fjerde

ledd at barn ut fra sitt behov skal ha adgang til å telefonere, og at de har rett til minst tre telefonsamtaler i uken av inntil 20 minutters varighet per samtale.

Det er et mål for ungdomsenheten å sørge for å opprettholde barnets forbindelse med sin familie eller andre nærstående personer. En ulempe med en sentral ungdomsenhet er at innsatte vil oppleve å bli plassert langt vekk fra familie og venner. Dette kan i seg selv by på utfordringer når det gjelder gjennomføring av besøk, og dermed vanskeliggjøre opprettholdelse av ønsket kontakt med familie og venner. Ungdomsenheten dekker imidlertid reise og oppholdsutgifter til to besøk av familie i måneden, og har utstyrt en egen besøksleilighet for dette formål, med tre soverom der også ungdommen selv kan bo med familien under besøket i opptil to døgn av gangen.

En av de ungdommene vi snakket med, og som også hadde sittet i flere ordinære fengsler, beskrev ungdomsenheten som det stedet der han trivdes best – også bedre enn han gjorde da han var i barneverninstitusjon. Grunnene til dette var «folka som jobbet der», at det var hyppige framstillinger, og at det var mange aktivitetstilbud. Videre var det viktig med besøk, og at flere familie-medlemmer kunne komme samtidig. Han fortalte at han hadde fått besøk av hele familien i to generasjoner – men «ikke alle sammen på en gang da» og at dette var veldig fint.

Selv om enheten på denne måten har tilrettelagt godt for familiebesøk, vil det i noen tilfeller kunne være praktisk vanskelig å gjennomføre fordi andre oppgaver i familien kan vanskeliggjøre det å skulle reise langt og måtte være borte over natten. Noen innsatte vil dessuten oppleve at besøk to ganger i måneden er lite i forhold til hva de ønsker og har behov for. I tillegg vil det å sone i nærheten av hjemstedet åpne for besøk av andre enn familie, som venner. Det kan være like viktig. Dette er utfordringer som følger med det å ha en nasjonal enhet. En av ungdommene vi snakket med, sa at han ville søke seg over til sitt lokale fengsel for å kunne få oftere besøk, også av venner, selv om han visste at der ville han måtte sitte isolert fra de andre innsatte. Han sa: «Jeg savner familien min. Der [i det ordinære fengselet] kan de besøke meg to ganger i uka, her bare en gang i måneden.»

Dilemmaet med lang reisevei og få innsatte vil av og til reise spørsmål knyttet til faktisk sosiale situasjon. Det er vanskelig å se for seg hvordan dette konkret kan løses, utover at det i enda større grad tilrettelegges for besøk der det er ønske om og behov for hyppigere besøk.

Ved ett av våre siste besøk i enheten senhøstes 2015, hadde besøksleiligheten vært brukt til soningsrom, pga. manglende celleplass. Den ble også benyttet som møterom av personalet. Botreningsleiligheten var heller ikke ferdig utstyrt. Både besøksleiligheten og botreningsleiligheten var fortsatt noe mangelfullt utstyrt.

8.8 Utelukkelse fra fellesskap i forebyggingsøyemed – sosial isolasjon

I september 2014 innførte Kriminalomsorgsdirektoratet en rapport i KOMPIS som gir en oversikt over antall innsatte som er underlagt hel og delvis isolasjon. På vår forespørsel om en oversikt over slike saker i tidsrommet for vår evaluering, gikk man igjennom alle barn som har vært innsatt i perioden 19.09.2014 – 06.10.2015, både i UE og i andre fengsler. Vi fikk tilsendt en oversikt over åtte barn som «har vært undergitt ‘isolerende’ tiltak etter bestemmelsen i § 29 annet ledd og §§ 37, 38, 39 og 40 annet ledd bokstav d».

I ungdomsenheten så tallene vedrørende isolasjon slik ut:

§ 37 b: To hadde vært utelukket helt i hhv. 4 og 15 timer. (Den ene av disse to var også registrert i et annet fengsel før overflyttingen til ungdomsenheten, og med at usammenliknbart større antall timer av isolasjon. Andre data vi har tilgang til viser at lovverket var fulgt forskriftsmessig.

§ 36 e: Tre hadde vært utelukket helt i hhv, 17, 7 og 16 timer. Den ene av disse var også registrert i Bergen fengsel, der han var utelukket fra fellesskapet i hht § 37 e, i 4 timer.

Straffegjennomføringsloven § 37 (1-3 ledd), jf forskrift § 3-35

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet med andre innsatte dersom det er nødvendig for å

- a) hindre at innsatte fortsetter å påvirke miljøet i fengslet på en særlig negativ måte,
- b) hindre innsatte i å skade seg selv eller øve vold eller fremsette trusler mot andre,
- c) hindre betydelig materiell skade,
- d) hindre straffbare handlinger, eller
- e) opprettholde ro, orden og sikkerhet.

Kriminalomsorgen skal beslutte delvis utelukkelse dersom dette er tilstrekkelig for å forebygge handlinger etter første ledd bokstavene a til e.

Hel eller delvis utelukkelse etter første ledd skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig, og kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det fortsatt er grunnlag for utelukkelsen.

Dersom hel utelukkelse fra fellesskapet overstiger 14 dager, skal regionalt nivå ta stilling til om den innsatte fortsatt skal utelukkes. Dersom utelukkelsen samlet overstiger 42 dager, skal tiltaket meldes til Kriminalomsorgsdirektoratet. Melding skal deretter gis til direktoratet med 14 dagers mellomrom. Utelukkelse etter første ledd bokstavene a til e kan bare strekke seg utover ett år dersom innsatte selv ønsker det.

Dersom delvis utelukkelse fra fellesskapet overstiger 30 dager, skal tiltaket meldes til regionalt nivå.

Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal varsles om utelukkelsen uten ugrunnet opphold.

Kriminalomsorgen kan beslutte at alle eller enkelte innsatte helt eller delvis skal utelukkes fra fellesskapet dersom det er sannsynlig at et ubestemt antall innsatte har begått eller er i ferd med å begå handlinger som nevnt i første ledd, eller dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det nødvendig. Slik utelukkelse kan opprettholdes inntil 3 døgn. Regionalt nivå kan forlenge utelukkelsen med inntil 3 døgn dersom særlige grunner gjør det påkrevet.

Kriminalomsorgen kan beslutte at en innsatt skal utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det påkrevet, eller dersom den innsatte selv ønsker det.

§ 17 annet ledd skal anvendes ved utelukkelse fra fellesskapet i avdelinger som nevnt i § 10 annet ledd.

Det er vedtatt endringer i straffegjennomføringsloven § 37 som innnevner adgangen til å utelukke mindreårige fra fellesskapet i forebyggende øyemed, slik bestemmelsen er framstilt over. Departementet har i forarbeidene til endringen uttalt at § 37 skal tolkes strengt og at hensynet til barnets beste alltid skal tas med i vurderingen av hvorvidt utelukkelse skal skje.

Innsatte under 18 år kan etter endringene i § 37 bare utelukkes fra fellesskapet i skjermingsøyemed, jf. straffegjennomføringsloven § 37 nytt andre

ledd, jf. første ledd bokstav b – e, dersom bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør det strengt nødvendig, eller dersom innsatte selv ønsker det og det anses strengt nødvendig, jf. straffegjennomføringsloven § 37 nytt tiende ledd. Dersom innsatte under 18 år blir utelukket fra fellesskapet, skal kriminalomsorgen prioritere at disse innsatte får en utvidet adgang til lufting, mer samvær med tilsatte og andre besøkspersoner, mer fysisk aktivitet eller andre tiltak som kan forebygge eller bøte på mulige negative skadevirkninger av utelukkelsen.

Barneombudet peker i sitt høringsvar blant annet på at de er bekymret for henvisningen til bemanningsmessige forhold. De uttaler at «barn blir i dag i praksis isolert på cellen sin fordi det ikke er tilstrekkelig antall ansatte på jobb slik at den innsatte kan få et forsvarlig opplegg.» Barneombudet viser videre til torturforebyggende komite (2011) med en sak fra Bergen fengsel der en 15-åring ble holdt på cellen i 22–23 timer i helgene.

Advokatforeningen understreker i sitt høringsvar at barn aldri bør settes i isolasjon, og at § 37 andre ledd må endres. Det vises til de negative konsekvensene av bruk av isolasjon fra forskningslitteraturen når det gjelder voksne innsatte, og at sannsynligheten for skadevirkninger er vesentlig større for barn. Bruk av isolasjon bør derfor bare anvendes der barnets beste med «stor tyngde» tilsier dette, ifølge Advokatforeningen, og at det ikke under noen omstendighet må tillates utover et meget begrenset tidsrom, og med tilrettelegging for at barnet skal kunne ha meningsfulle aktiviteter. Advokatforeningen mener videre at det ikke kan forsvares å nekte besøk fra familie og venner i isolasjonsperioden. Også Senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo, er kritisk til om det er menneskerettslig adgang til å iverksette selv en begrenset sosial isolasjon av barn, og ber departementet vurdere dette.

Utelukkelse fra fellesskapet blir sjelden anvendt i ungdomsenheten, fordi det sjelden er behov for det. Vi har ikke hatt anledning til å gjennomgå alle utelukkelsesvedtak, men i ett av tilfellene ble utelukkelsen for eksempel begrunnet slik:

Beslutningen hjemles i § 37, 1. ledd bokstav e som beskrevet ovenfor. Muntlig advarsel ble gitt xx.xx 20xx kl. 14.45. Følgende forhold ligger til grunn for beslutningen: I dag den xx.xx.20xx ble innsatt [Gutt I 17 år] fremstilt til Bergen sentrum for å treffe mor og søster

sammen med to betjenter fra ungdomsenheten. Under fremstillingen mistenkte ansatte at [Gutt I] fikk tak i mors telefon og ringte fra denne. Dette ble senere bekreftet av involverte parter. Det er skrevet rapport på hendelsen. Det vil bli gjort undersøkelser/tatt avhør i saken som vil avgjøre varigheten av tiltaket. Restriksjonen overfor den innsatte skal undergis løpende vurdering. Innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet skal flere ganger daglig tilses av tilsatte. Lege skal uten ugrunnet opphold varsles.

I besøksrapporten fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet 2015 ble uttalt følgende:

Før ungdomsenheten flyttet inn i nye lokaler i desember 2014, holdt enheten til i avdeling D ved Bergen fengsel, utenfor ringmuren. Dette er en avdeling med lavere sikkerhet, uten ordinære fengselsceller. I enkelte tilfeller der det var sikkerhetsmessig forsvarlig, ble utelukkelse etter § 37 gjennomført på ungdommens rom med kontinuerlig tilsyn. Dersom ungdommen var sterkt utagerende eller ruset, ble vedkommende overført til restriktiv avdeling inne i Bergen fengsel under utelukkelsen.

Som vi ser av begrunnelsen over, er dette en relativt kortfattet begrunnelse sett i forhold til at vedtaket innebærer et tvangsinngrep. Det framgår ikke av vedtaket om mindre inngripende alternativer er vurdert eller forsøkt, eller varigheten av inngrepet. Dette er problematisk i et forholdsmessighets-perspektiv, og sett fra et rettssikkerhetssynspunkt.

Videre framgår det av besøksrapporten at ungdomsenheten ikke lenger har behov for å overføre innsatte til andre fengsler, inkludert Bergen, etter at enheten flyttet inn i nye lokaler. Det framheves av Sivilombudsmannen at man ved «uakseptabel atferd» alltid først forsøker andre løsninger enn utelukkelse, som f.eks. å be ungdommen ta en «time out» på rommet sitt. Dette er i tråd med den informasjonen vi også har i prosjektet, fra ansatte i enheten, at de anstrenger seg mye for å forhindre utelukkelse. I tillegg understreker Sivilombudsmannen at enhetens ressurser og tverrfaglige kompetanse – i større grad enn ved ordinære fengsler – tilsier langt større muligheter for bruk av samtaler og individuell oppfølging av en utelukkelse. Dette innebærer at ungdomsenheten langt på vei vil kunne redusere eller forhindre de potensielt

skadelige virkningene av en eventuell utelukkelse, men uten at dette i seg selv kan være et relevant argument for utelukkelse.

I følge Sivilombudsmannens besøksrapport ble det truffet åtte vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet i 2014. Seks av vedtakene ble fattet av Bergen fengsel mens ungdommene var plassert der, mens to av vedtakene ble fattet av ungdomsenheten. Resultatet av Sivilombudsmannens tilsyn ved gjennomgang av vedtak og samtaler med ansatte «tyder på en forsvarlig saksbehandling i disse sakene.» Det påpekes imidlertid at «enkelte av vedtakene inneholder (...) noe korte begrunnelser.» Det ser vi et eksempel på i vedtaket som er gjengitt over. Sivilombudsmannen kommer på denne bakgrunn med følgende anbefaling, som vi også vil støtte opp under og tenker bør utgjøre en god-praksis-standard for enheten:

Ungdomsenheten bør fortsatt tilstrebe å unngå utelukkelse av mindreårige. Vedtak om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven bør alltid inneholde utfyllende begrunnelse for vedtaket og det bør framgå hvilke mindre inngripende tiltak som ble vurdert. Det bør fattes vedtak om opphør av utelukkelsen og føres en egen oversikt over alle utelukkelse og deres varighet.

Forutsetningen er imidlertid at ikke barns menneskerettslige vern er til hinder for utelukkelse overhodet som sådan. Det blir en avveining av hensynet til den det gjelder, opp mot hensynet til de andre innsattes og ansattes trygghet.

8.9 Bruk av sikkerhetscelle

I våre rapporter har vi gjentatte ganger vektlagt den balansegangen de ansatte har og uttrykker mellom omsorg og trygghet og sikkerhet. I noen av eksemplene ser vi hvordan hensynet til sikkerheten, både for de innsatte og de ansatte, også blir en del av både omsorg og trygghet.

Fengslet har fysiske strukturer som er rundt både innsatte og ansatt. Ansatte må gå med voldsalarm. Man vet aldri helt, og kan ikke gjøre forskjell. Samme regel gjelder uansett. Og hvis noen trenger større sikkerhet, kan det forklares med episoder. Bistand og endringstiltak er goder, ikke en del av kontrollen. F.eks. ansvarsgruppe er noe man får, ikke må ha. Det er viktig å holde balansen og ikke bruke makt for lenge, og det er viktig å ha tidsavgrenset straff... Det er særlig

viktig når de har veldig unge innsatte, 15 år gamle – som er ytterpunktsaker. Ungdomsenheter må bli så sikre at de ikke må sitte i voksenfengsel. Det er viktig å kunne ha en egen sikringsdel. Man skal kunne heve og senke sikkerheten (sa en ansatt).

Generell kommentar nr. 10 i Barnekonvensjonen sier:

Bruk av tvangsmidler skal aldri kunne benyttes som disiplinærstraff i fengselet. Det må kun skje dersom barnet utgjør en umiddelbar fare for seg selv eller andre, og når andre alternative tiltak er forsøkt og har vist seg utilstrekkelige. Slik maktutøvelse må skje under direkte kontroll av medisinsk eller psykologisk personell.

Bruk av sikkerhetscelle for å forhindre alvorlig angrep på, eller skade på, person, eller iverksettelse av alvorlige trusler eller betydelig skade på eiendom, er et meget inngripende tiltak og kan etter straffegjennomføringsloven § 38 bare benyttes hvis det er tvingende nødvendig. Det innebærer at alle andre tiltak må ha vært forsøkt eller vurdert først. Loven legger til grunn at innsatte under 18 år skal ha kontinuerlig tilsyn ved opphold i sikkerhetscelle.

Ungdomsenheten har etablert en egen sikkerhetscelle på samme plan som de fire ordinære cellene. Sivilombudsmannen vurderer cellens fysiske utforming som «godt gjennomtenkt», ved at det bl.a. er tatt hensyn til at belysningen ikke skal virke stressende, og cellen har også et stort vindu som gir lys og utsyn til naturområde. Det påpekes videre at cellen er betydelig større enn sikkerhetsceller i andre fengsler, utstyrt med et forsterket toalett framfor et avtrede i gulvet. Gulvet er i parkett og ikke betong, slik det ellers er vanlig. Sivilombudsmannen anbefaler følgende:

Ved bruk av sikkerhetscelle bør kontinuerlig tilsyn og fortløpende vurderinger av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket fremkomme tydelig av tilsynsloggen.

Før ungdomsenheten fikk nye lokaler og fikk sin egen sikkerhetscelle, måtte innsatte overføres til Bergen fengsel for å sitte på sikkerhetscelle (lukket avdeling). Flere av ungdommene i vårt materiale erfarte å bli overført til sikkerhetscelle i Bergen fengsel som følge av alvorlig regelbrudd, for eksempel hærverk, i enheten, en av dem hele seks ganger, blant annet på grunn av vold mot

ansatte. Dette har medført diskusjoner i personalgruppa i enheten om beretigelsen av slik overføring som en ytterligere straffereaksjon. En av ungdommene satt på sikkerhetscelle i Bergen fengsel i fire måneder(!) før han ble tilbakeført til ungdomsenheten, 16 år gammel. Han fortalte i samtale med oss at han ikke fikk lufte mer enn 1 time om dagen. Det var 23 timer innelåsing på cellen. Han fortalte videre at han «mista energien i lukka – var våken hele natta – orket ikke lufte.» Det er liten tvil om at det å måtte overføres til sikkerhetscelle i Bergen fengsel, sammenliknet med å bli satt i sikkerhetscelle inne i enheten, innebærer et betydelig større inngrep overfor den enkelte ungdom. Grunnen er både at regimet i Bergen fengsel er tøffere, cellene er mindre, grad av isolasjon større. Overføringen innebærer dessuten et skifte av miljø og «omsorgspersoner»/personale, selv om kontakten opprettholdes med enheten og teamet, noe som i seg selv kan være svært krevende for ungdom som fra før strever med tilknytningsproblematikk og relasjonsskader, noe alle ungdommene i enheten gjør (se kapittel 7.2). Det at enheten har fått egen sikkerhetscelle er derfor av stor betydning.

Imidlertid har det vært hendelser i løpet av høsten 2015 som aktualiserer en diskusjon om hvorvidt enhetens sikkerhetscelle er tilstrekkelig sikret, slik vi har beskrevet over.

8.10 Sosial isolasjon som en faktisk, men ikke-intendert, følge av få innsatte

Et annet problem er dette med sosial isolasjon når de kommer inn i Bergen fengsel, eller et annet ordinært fengsel, og ikke kan sitte sammen med voksne innsatte. En tilsvarende situasjon kan oppstå når en ungdom flyttes fra et alternativt soningsopplegg i f.eks. en rusinstitusjon – som en av guttene i materialet vårt måtte på grunn av vold og trusler mot personalet – og inn i ordinært fengsel på sikkerhetsavdeling dersom den ene sikkerhetscellen ungdomsenheten nå har, er opptatt.

En situasjon som kan medføre utfordringer når det gjelder fellesskap og samvær mellom innsatte, er nettopp denne at en av de få som sitter i enheten, holdes fullstendig avsondret fra andre innsatte på grunn av det store behovet for høy sikkerhet rundt denne ungdommen. Dersom enheten i perioder bare har to innsatte totalt, eller bare én eneste innsatt, noe vi har sett eksempler på

i flere perioder under evalueringen, innebærer dette at begge de to innsatte (eller den ene) rent faktisk sitter sosialt isolert og uten kontakt med andre ungdommer på egen alder. På den ene siden har man altså klart å redusere antall barn i fengsel betydelig som følge av de siste årenes Høyesterettspraksis og lovendringer når det gjelder vilkårene for fengsling av barn og utvikling av alternative straffegjennomføringsmåter, mens man på den andre siden opplever at de få barna som soner i fengsel, risikerer *en faktisk, men ikke-intendert, sosial isolasjon*. Det gjelder også de barna som for kortere tidsrom sitter i varetekt i ordinære fengsler, i den grad de faktisk gjør det lenger, men avskjermet fra voksne fordi barnekonvensjonen krever det. Også disse kan oppleve seg rent faktisk isolert fra fellesskapet, samtidig som de med god grunn blir beskyttet mot voksne medinnsatte. Forarbeidene til endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven og konfliktrådsloven viser også til at nettopp risikoen for sosial isolasjon var en av årsakene til at Norge før opprettelsen av ungdomsenheten ikke hadde noe lovfestet krav om atskillelse mellom voksne og barn i fengsel, eller særregler rettet spesielt mot unge lovbrøyttere: «Dette er blant annet begrunnet i prinsippet om at innsatte så langt det er mulig skal sitte fengslet nær hjemstedet, *for å motvirke sosial isolasjon* og legge til rette for kontakt med familien og nærmiljøet. Dersom varetektsinnsatte under 18 år ikke skulle plasseres sammen med voksne, samtidig som nærhetsprinsippet også skulle ivaretas, ville de risikere å sitte alene» (vår utheving).⁶¹ Det er altså dette vi ser tendenser til nå.

Dette viser hvordan det å oppfylle Barnekonvensjonens krav på ett område, kan medføre utfordringer i forhold til andre krav i konvensjonen. Det å miste adgang til et sosialt fellesskap med andre innsatte innebærer i praksis et inngrep i en persons privatliv, selv om det skjer uintendert. Virkningene er jo de samme.

En av ungdommene vi traff i enheten ga også uttrykk for at han ønsket seg til Oslo. På det tidspunktet satt han helt alene i enheten og sa han savnet jevnaldrende å ha kontakt med. Han hadde kamerater som satt i Oslo fengsel (disse var mest sannsynlig over 18 år). Han syntes det var tungt bare å ha voksne rundt seg hele tiden. Han sa til oss da vi traff ham:

⁶¹ Prop. L 135 (2010-2011), s. 63

Skriv at de må legge ned ungdomsenheten, det blir helt feil å bare ha en eller to ungdommer av gangen, det må være flere! Det er bra i Oslo [fengsel], der var vi fem som gikk på skole sammen.

Fornes 2013 hevder imidlertid at det begrensede antall plasser i ungdomsenheten, og snart utvidet med ny enhet på Eidsvoll (2016), medfører at de fleste barna som varetektsfengsles vil bli plassert i et fengsel sammen med voksne. Selv om det da kunne bli i nærheten av hjemstedet, ville det likevel være i strid med barnekonvensjonens krav om atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte.

Også Sivilombudsmannen påpeker dilemmaet med sosial isolasjon, og skriver i besøksrapporten:

Særlig når det kun er én ungdom, kan det innebære lange perioder der ungdommen ikke omgås andre enn ansatte. Ungdomsenhetens ledelse og psykologen fremhevet også dette som en av de største utfordringene. Ungdommene forebyggingsenheten snakket med under det uvarslede besøket 22. april ga uttrykk for at det var kjedelig og ensomt å ikke ha kontakt med jevnaldrende til tross for tilstedeværelsen og aktiviseringen av ansatte. (...) Enheten opplyste at de fremdeles ikke er godt nok kjent for andre etater og delvis heller ikke i andre fengsler. (...). Forebyggingsenheten er kjent med at mindreårige innsatte har blitt plassert i ordinære fengsler for voksne uten å bli vurdert for ungdomsenheten.»

Det at det ikke er etablert et automatisk varslingssystem eller rutiner for å varsle ungdomsenheten når barn varetektsfengsles, har vi også fått bekreftet fra våre informanter i prosjektet. En av våre informanter som var ansatt i et annet fengsel, sier at vedkommende ikke var klar over at ungdomsenheten hadde et nasjonalt ansvar, og at det ikke fantes rutiner på hvordan eller når man skulle melde fra når man fikk innsatte under 18 år. Videre uttaler denne informanten:

Jeg syns vi burde hatt en prosedyre når vi får inn en under 18 år så vi vet hva vi skal gjøre. Et rundskriv eller liknende, eller på intranettet. Vi trenger prosedyrer så jeg kan sjekke om jeg gjør det jeg skal. Det burde jo rapporteres samme dag.

Informanten pekte på at det er etablert et varslingsystem for bruken av sikkerhetscelle, og at man kunne bruke noe tilsvarende:

Når jeg har en hos oss som kommer på sikkerhetscelle, er det å ikke nødvendigvis slik at vi rapporterer til regionen med en gang. Det kommer an på saken, men veldig ofte gjør vi det dagen etter. Det er klare regler på hvor lenge det skal gå før regionen skal få beskjed. Det er ikke noe vanskelige for enhetene å rapportere det inn, det kunne man gjort med ungdom. Det ville ikke vært noe vanskelig! Rapportere til regionen med en gang det kommer inn en under 18 år. Når de får den nye organiseringen, må det bare overføres, men enhetene kan fint innrapportere fortløpende når det kommer inn noen under 18 år, og når de blir overført/flyttet. De har systemer for det.

Sivilombudsmannen anbefaler derfor at innsatte under 18 år alltid vurderes overført til ungdomsenhet, og at enheten gjøres tilstrekkelig kjent i kriminalomsorg, politi og barnevern og andre aktuelle instanser. Videre anbefalte Sivilombudsmannen at både kriminalomsorgen og politiet alltid umiddelbart bør informere ungdomsenheten dersom de mottar mindreårige i varetekt. Vi kan slutte oss til dette. I Delrapport 1 tar vi opp det samme, og foreslår at det skal være Justisdepartementets og Kriminalomsorgsdirektoratets ansvar å både opplyse ansatte i straffesakskjeden nasjonalt om ungdomsenheten og innføre et regelverk om at overføring til ungdomsenheten skjer umiddelbart med mindre noe annet hindrer dette.

På denne bakgrunn kan det spørres om det også vil innebære et brudd med barnekonvensjonen at sosial isolasjon i praksis oppstår som en faktisk følge av «for få» innsatte, og eventuelt hva som kan gjøres for å forhindre opplevelsen av faktisk isolasjon. Her kan man nok tenke seg ulike tilnærminger, som det å sikre at den innsatte møter andre ungdommer i aktivitets- og utdanningstilbud, og aktivt legge til rette for dette, slik det også arbeides aktivt for i enheten. Det er stort fokus på denne problemstillingen også blant ansatte og leder i enheten. I lys av dette mente vi at det kunne være relevant å stille spørsmålet om man bør åpne for å utvide ungdomsenheten til å omfatte 18- og 19-åringer, siden en ungdom over 18 regnes som voksen i henhold til konvensjonen og ellers etter norsk rett. Kunne det fremholdes gode barnefaglige argumenter for en slik løsning, og kunne dette i så fall begrunne et unntak fra

det formelle konvensjonskravet dersom en slik løsning bidrar til å i møtekomme andre av barnekonvensjonens sentrale bestemmelser? Dette er nå avgjort i Justisdepartementet, og ungdomsenheten åpnes også for ungdommer inntil 19 år.

Vurdering

Det er verdt å merke seg at personalet og det tverretatlige teamet er håndplukket ut fra kompetanse og erfaring for dette spesielle arbeidet. Vi anser at dette er en nødvendig forutsetning for at fengselet skal kunne fungere innenfor lovverket. Likeså er den økte bemanningen i forhold til antall innsatte.

Graden av kontroll og tvangsbruk er et kontinuerlig spørsmål og må være det. At fengselet praktisk talt har vært fritt for narkotika gjennom prøveperioden, er et bevis på at kontroll fungerer. Graden av tvangsbruk må hele tiden også være gjenstand for åpen diskusjon, både med innsatte og ansatte – og underlagt streng kontroll, slik Sivilombudsmannen skriver.

Mat og måltider ser ut til å fungere på en god måte, inkluderende og lærende. Personalet arbeider hardt for å få til en god kulturforståelse og oversettelse, med mange ulike tilgjengelige fagfolk, både i kriminalomsorgen og utenfor. Det er hyppigere framstillinger, stor vekt på skole og opplæring, flere aktiviteter, mer luft, kort sagt et friere og åpnere fengsel man møter i ungdomsenheten, i forhold til i andre fengsler. Debatten blant ansvarlige myndigheter nasjonalt og regionalt må være kontinuerlig om fengsling av barn er viktig og riktig.

Vi anbefales at det satses mer på en traumebasert tilnærming i møtet med barn i fengsel, med tilhørende veiledning og ferdighetstrening både hos ansatte og innsatte. Vi råder også til at det innføres en gjenopprettende praksis i fengselet, i form av familieråd etter modell fra barnevernet og i samarbeid med for eksempel det lokale konfliktrådet (for ungdomsenheten, er det Konfliktrådet i Hordaland).

9 Enslige mindreårige asylsøkere

I dette kapitlet tar vi opp erfaringer og utfordringer med de enslige mindreårige asylsøkerne som begår alvorlige straffbare handlinger og blir fengslet.

9.1 Innledning

I det siste året har det vært et betydelig innslag av enslige mindreårige asylsøkere, i en periode var alle fire det: «Vi fikk litt sjokk da dette begynte å strømme inn. Tre stykker på en gang, er det sann det skal bli? Jeg ser at vi har mangel på kunnskap om utlendingsloven. Vi trenger spisskompetanse på utlendingsloven», sa en i tverretatlig team.

Også de med ulovlig opphold, får tilgang på alle tjenester på lik linje med de andre, inntil de skal ut av landet, slik vi skriver i kapittel 5. Vi tok for oss et eksempel fra ungdomsenheten, og fortsetter med det samme i dette kapitlet:

Gutten fyller 18 år om ca. ett år. Han har midlertidig opphold og skal sannsynligvis utvises og *uttransporteres* med en gang han fyller 18. Men i ungdomsenheten arbeider de nå med en bedre løsning. De leter etter slektninger i et annet land, og muligheter til hjelp der, slik at man kan få til en frivillig retur:

Men UDI⁶² sier at Italia vil ikke ta imot denne gutten. Han har sittet i fengsel i Italia og sitter i fengsel i Norge... En mulighet er at han kan bli tvangsplassert i en barnevernsinstitusjon og så bli utvist med tvang til et land vi ikke vet om han kommer fra når han fyller 18. Tolkene vi har hatt inne, sier at han mest sannsynlig er fra Marokko. Det er vanlig for unge menn fra Marokko å si at de er fra Algerie, ifølge UDI. De vet ikke hvorfor, de fortalte det på et ansvarsgruppemøte. Dette er nybrottsarbeid i ungdomsenheten: Vi har startet ansvarsgruppemøter med UDI og barnevernet i tillegg til ansvarlig basispersonale fra ungdomsenheten, tverretatlig team og ungdommens representant⁶³ og diskuterer ansvaret

⁶² Utlendingsdirektoratet.

⁶³ Alle enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge har rett til å få oppnevnt en representant. Representanten oppnevnes av fylkesmannen i det fylket barnet kommer til. Etter forskriftens § 1-3b andre ledd kreves det at det registreres hvem som er representant for barnet. For barn med foreldre i Norge, vil dette være foreldre med foreldreansvar.

for den enkelte gutten! Vi er stolte av å ha fått en ansvarsgruppe rundt denne enslige mindreårige.

Det er vanlig med ansvarsgrupper rundt de enslige mindreårige under 15 år, men ikke over. De mellom 16 og 18 er også barn som norsk barnelov gjelder for. De har per definisjon problemer og spesielle behov, de er hjemløse, foreldreløse, løs på det meste. Ansvarsgrupper er ikke lovregulert eller lovpålagt som en rettighet, men det er blitt så vanlig at det må kunne kalles «god praksis» i hele hjelpeapparatet, uansett alder.

9.2 Særlige utfordringer med enslige mindreårige i ungdomsenheten

De enslige mindreårige asylsøkerne mellom 15 og 18 år – er en voksende utfordring – de ser ut til å bli kasterballe mellom regionalt UDI, UDIs barnefaglige avdeling, som er nasjonal, lokalt barnevern og barnevernsvakten/fengselet. Hvis de blir løslatt og er mellom 15 og 18, så er det i utgangspunktet ikke noe tiltak eller system som kan ta imot dem og møte de spesielle behovene ungdommen har. De er for «vanskelige», pga. språkproblemer og kommunikasjonsproblemer og en usikker eller ulovlig oppholdsstatus. Vi står overfor en ekstremt vanskelig situasjon med gutter som er traumatiserte på alle utenkelige matter. Det kommer flere, både fra Nord-Afrika, Afghanistan og Midtøsten, og alle tenkelige dilemmaer viser seg. De er både en fare for seg selv og andre, i tillegg til å ha omfattende helseproblemer, har som regel manglende eller ingen skolegang, ingen utdanning, kan eventuelt ikke lese eller skrive.

Ungdommene som har lovlig eller ikke-lovlig opphold i Norge i forhold til fengsling: Det er vanskelig å si hvor mange det er som ikke har lovlig opphold, det er avhengig av politiets fokus på dem. Mange under 18 har vært på asylmottak, og de har aldri forsvunnet. De har dratt fra mottaket, men man har visst hvor de har vært. Utekontakten har hatt kontakt med dem. Den nye lovendringen om varetektsfengsling endret dette i 2012. Da ble det også en endring i alderstesting. Men man er ikke interessert i å gjennomføre dette når de likevel skal ut av landet. Men det er eksempler på manglende kompetanse og oppfølging fra barnevernet i disse sakene, selv når de bare er 15 år. Mange av disse ungdommenes første møte med myndigheter

er i forbindelse med kriminalitet, *sa en erfaren fengselsansatt i Oslo-området for halvannet år tilbake.*

Situasjonen er radikalt endret. Og uttalelsen står derfor i skarp kontrast til det Redd Barna og en del andre hjelpeorganisasjoner hevder, nemlig at det stadig forsvinner enslige mindreårige fra asylmottakene.

For enslige mindreårige asylsøkere, må det oppnevnes en verge som representerer barnet i asylsaken. Vergen – etter utlendingslovens kapittel 11 kalt representant – oppnevnes av fylkesmannen, jf. utlendingsloven § 98b. Utlendingsdirektoratet skal få melding fra fylkesmannen om hvem som er oppnevnt. Representantens oppgaver etter utlendingsloven er å ivareta barnets interesser i forbindelse med asylsaken, og ellers utføre de oppgaver som tilkommer vergen i henhold til annen lovgivning. Oppgavene varer fram til den mindreårige fyller 18 år, eller til endelig vedtak om opphold eller avslag er fattet fra utlendingsmyndighetenes side. Dersom det er fattet vedtak som danner grunnlag for permanent opphold, og den unge ikke har fylt 18, vedvarer representantens oppgaver inntil det er oppnevnt en ny verge etter vergemålslovens bestemmelser. Representantens oppgaver vil også opphøre dersom barnets foreldre eller andre med foreldreansvar kommer til Norge, eller den mindreårige forlater landet, jf. utlendingsloven § 98g. Myndighetene har altså valgt å bruke utlendingsloven som regulerende lov i forhold til representasjonen til de enslige mindreårige, istedenfor «vergemålsloven» som regulerer representasjonen for enslige mindreårige norske barn. Representant skal informeres om alle handlinger og avgjørelser som er av betydning for den mindreårige, og som han eller hun kan tenkes å ville uttale seg om.

Dersom det er usikkert om den mindreåriges foreldre er i live i et annet land, oppnevnes hjelpeverge. Hjelpevergen skal ivareta den mindreåriges interesser i foreldrenes sted. Dersom man vet at foreldrene er døde, oppnevnes verge. I praksis er det ingen forskjell på oppgavene til henholdsvis verge og hjelpeverge. Er verge/hjelpeverge inhabil i en sak, oppnevnes det en setteverge. Dette gjelder straffesaker.

Ungdommer i ungdomsenheten kan faktisk ha mange representanter/verger å forholde seg til: Et eksempel: Ungdom X kommer til registrering på politiets utlendingsenhet. Det blir der oppnevnt en midlertidig representant (ofte fra St. Hanshaugen barneverntjeneste). Han blir

så plassert i mottak og får oppnevnt en representant fra den lokale fylkesmannen. Ungdommen blir så flyttet til et annet mottak i et annet fylke, og får oppnevnt en ny midlertidig representant av den fylkesmannen. Den opprinnelige representanten i Oslo blir stående som hovedrepresentant fordi alle asylintervjuer blir gjort av barnefaglig avdeling i UDI i Oslo. Ungdommen må reise til Oslo for å gjennomføre dette intervjuet. Hvis ungdommen kommer til soning på ungdomsenheten og for eksempel har vært i Oslo og Sør-Trøndelag før dette, vil han få en ny midlertidig representant i Hordaland. Han kan da ha fire representanter, i tillegg til det som måtte være av setteverger i straffesaken:

For oss i ungdomsenheten har dette en praktisk betydning fordi vi i enkelte saker må bistå representanten i Hordaland i å innhente informasjon fra de øvrige vergene. To av ungdommene vi har hatt her gjennomførte asylintervjuene mens de var her på ungdomsenheten. Da klarte vi å få barnefaglig avdeling i UDI til å komme hit og gjennomføre intervjuet. I følge saksbehandleren jeg snakket med, hadde det ikke skjedd før at asylintervju av enslige mindreårige asylsøkere hadde blitt foretatt andre steder enn i Oslo,

sier barnevernskoordinatoren i tverretatlig team.

To ulike andre eksempler viser problemene som reiser seg både for innsatte og for ungdomsenheten og tverretatlig team:

1. Gutten oppgir at han er fra Algerie, og vurderes av UDI til å være 16 år. Etter å ha begått en alvorlig straffbar handling, ble han innsatt i UE. Så sendte politiet på egen hånd en handleddsundersøkelse til retten som fant ham til å være over 19 år. Gutten nektet annen undersøkelse enn handleddsundersøkelse. Dette overprøvet UDIs aldersbestemmelse. Etter barnekonvensjonen var han da ekskludert fra å sone ferdig i ungdomsenheten siden han var å betrakte som voksen og ikke skulle sone sammen med ungdommer under 18. I den situasjonen var det eneste alternative voksenmottaket slett ikke godt nok. Tverretatlig team søkte UDI om plass på tilrettelagt mottak, og sendte ADL (Activities of Daily Living) – rapport, skolerapport og epikrise som vedlegg til søknaden. Sammen med tolk lagde barnevernsfaglig rådgiver to presentasjoner med bilder og kart som ble lagt frem for ungdommen med tolk for å forklare hva et slikt mottak

innebar. Gutten fikk plass på et døgnbemannet mottak på en annen kant av landet, med en tilstedeværende psykiatrisk sykepleier.

Han fikk et stort sjokk, huset var rent, men de som var der, var veldig dårlige: En som hadde amputert benet, en kvinne skrek hele tiden, en mann var nokså sjuk bipolar. Det var en enorm kontrast til ungdomsenheten. Dette hadde vi ikke klart å formidle til ham. Han forsto svært dårlig de språkene vi kunne, og han var så traumatisert. Han stakk etter en uke, og det var vi forberedt på. Overgangen for de norske er ikke så stor. De kommer hjem eller til en barnevernsinstitusjon etter løslatelse. Det er hjem og institusjoner som har et helt annet krav til kvalitet og omsorgsnivå enn mottak for asylsøkere. Plasseringen ble veldig skremmende for den unge mannen.

Det er forferdelig å si det, men han ville hatt det uendelig mye bedre i fengsel. Asylsøknaden var ikke ferdigbehandlet. Han hadde ikke lang rest-tid av dommen. UDI forholdt seg til at alderen var 16, så sa politiet 19. Han hadde plutselig to offisielle aldre. Vi måtte forholde oss til at han var 19, vi måtte lage en løslatelse som om han var 19. UDI måtte også gjøre det for å kunne gi ham et tilbud, så den barnevernsansvarlige i tverretatlig team.

2. Han som de fant ut var under 15, måtte vi løslate på dagen. Gutten hadde ikke noe aktivt vedtak fra en lokal barnevernstjeneste, og ikke noen barnevernstjeneste som ville ta ansvar. Siden gutten nå var vurdert som under 15 var det nå BUFetat sitt ansvar å plassere ham, og ikke UDI, selv om man i UDI sine registreringer fremdeles forholdt seg til gutten som om han var over 15.

Den kriminelle lavalder på 15 gjelder også på enslige mindreårige asylsøkere. Og barn under 15 kan ikke sitte i et norsk fengsel! Det hadde vært flere runder i retten for forlenging av varetektsfengsling, og både advokat og påtale anket om hverandre før endelig dom i hovedforhandlingene, der retten gjorde en skjønnsvurdering. Vi fikk melding fra retten om løslatelse med øyeblikkelig virkning. Barnevernet i Bergen hadde ikke plass. De kan ikke ta imot alle fra ungdomsenheten, fordi ungdomsenheten ligger i Bergen. Så vi fikk laget en avtale der politiet i Bergen kjørte ham fra UE og til Flesland. På Gardermoen hentet politiet ham. Og kjørte han til et omsorgssenter i Østlandsområdet. Alt måtte skje etter kontortid en fredag.

To enslige asylsøkende ungdommer som begge sitter i varetekt i ungdomsenheten, blir begge løslatt øyeblikkelig uten at ungdomsenheten eller tverretatlig team kan få gjort det arbeidet som trengs for å sikre en brukbar oppfølging – enn si tak over hodet og nødvendig omsorg.

Barnevernsfaglig koordinator i tverretatlig team sier videre:

Samarbeidet med UDI er faktisk veldig bra. UDI på lokalt nivå ønsker barnets beste, men det er regelverket det er noen problemer med. Og det er manglende. For eksempel er det slik at alle enslige mindreårige har lokalt UDI omsorg for, mens det er Fylkesmannen der ungdommen er registrert som har ansvaret for å oppnevne representant. Så når ungdommen flytter, må man endre Representant. UDI er den eneste institusjonen som registrerer fengselet som bopel. I forhold til straffegjennomføringsloven kan man ikke ha bopel i fengselet, men det er mest praktisk for oss i disse sakene. Barnverntjenesten får melding når en enslig mindreårig asylsøker blir registrert på transittmottak, og det lokale barnevernet får melding om det. Barna har rett på en representant (som regel fra St. Hanshaugen barnevern) ved første intervju. Men barneverntjenesten har ikke ansvar for disse barna, bortsett fra ved fengslingsmøter og hvis det er fattet et vedtak før fengsling. Derfor sender vi bekymringsmelding før utsendelse. Da kan de fatte et 4.25 vedtak før de kommer ut. Per definisjon er det jo atferdsproblemer når de har sittet i fengsel og er behandlingstrengende, og derfor trenger de oppfølging. For Ali (fiktivt navn) er dette høyaktuelt: Det å finne en institusjon er umulig, han har slått seg ut av alle institusjoner. Selv ved tvangsplassering i en institusjon, ville han sannsynligvis slå seg ut og begå ny kriminalitet. Han vil til Oslo, til Italia, til Finland, og han er ikke tilgjengelig for for eksempel nevropsykologisk undersøkelse. Det som gjør vondt i magen for oss, han ender på gaten i en eller annen storby i Europa. Det som motiverer meg er at de skal kunne se tilbake på oppholdet som OK. Vi kan lære dem litt på skolen, lære dem å lese og skrive kanskje. Men hva slags liv går de til? Til et liv som gatebarn i Milano eller Marseille. Vi forsøker å holde motivasjonen oppe, i møtet med dem. Og det er takhøyde for diskusjoner i ungdomsenheten og i teamet. En viktig diskusjon er hvilket tilbud er egentlig ungdomsenheten? Personalet utfordres i forhold til store ord: nettverk, arbeid, ... - Enslige mindreårige asylsøkere er ekskludert fra det

– hadde det vært bedre at vi fikk andre ungdommer vi har muligheter til å jobbe med – men dette er også meningsfullt å jobbe med. Men vi må ha andre mål: få på beina, få til å bli trygg, kanskje lære å lese og skrive, det står lite om slike som Ali i mandatene våre.

9.3 Overføringen av ansvaret for enslige mindreårige under 15 år til det statlige barnevernet (omsorgsreformen)

Etter mange års påtrykk fra en rekke frivillige organisasjoner overtok det statlige barnevernet i 2007 – statlig regional barnevernmyndighet – ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i den første mottaksfasen. Barnevernloven fikk tilført et nytt kapittel, kapittel 5 A, om omsorgssentre for enslige mindreårige. Bakgrunnen for barnevernets overtakelse var en langvarig diskusjon og politisk uenighet knyttet til hvor i systemet disse barna hørte hjemme, med sterke argumenter for en bedre omsorgssituasjon for disse barna og med henvisning til barnekonvensjonens krav om ikke-diskriminering av ulike grupper barn, jf. konvensjonens artikkel 2. Undersøkelser av enslige mindreårige barns omsorgssituasjon i ordinære asylmottak hadde avdekket at barna fikk til dels svært mangelfull omsorg og oppfølging, og det ble hevdet at disse barna ble diskriminert i forhold til andre barn under offentlig omsorg (se for eksempel Redd Barna 2004 og Fosse 2003). Det hadde også betydning at Norge flere ganger hadde fått kritikk av FNs barnekomité for vår behandling av enslige mindreårige asylsøkere.

Departementet framhevet i forarbeidene til bvl. kapittel 5A betydningen av å sikre et omsorgstilbud ved omsorgssentrene som er likeverdig med det som gis andre barn som ivaretas av barnevernet. Dette var også bakgrunnen for at de rettslige rammene for sentrene skulle være de samme som for ordinære institusjoner når det gjelder tilsyn, krav til drift, kvalitet samt barns rettigheter under opphold.

Forskriften om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 gjelder nå tilsvarende for omsorgssentre. Tilsvarende krav gjelder ikke for ordinære asylmottak som huser enslige mindreårige mellom 15 og 18 år – den gruppen vi har å gjøre med i kriminalomsorgen. Etter denne forskriften skal omsorgssentrene blant annet være fysisk utformet og materielt utstyrt på en slik måte at omsorgssentret kan ivareta sine oppgaver overfor målgruppen – de enslige mindreårige. De faglige metoder som anvendes, skal

være faglig og etisk forsvarlige og tilpasset målgruppen. Det stilles krav til tilstrekkelige fellesarealer, lokaler som er egnet for fritidsaktiviteter, egnede utearealer, tilstrekkelig leke- og fritidsmateriell, tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard. Dersom det er behov for opplæring i omsorgssentrets lokaler, skal senteret ha lokaler som er egnet til dette formålet. Forskriften sier videre at omsorgssentrene bør ha en gunstig beliggenhet med tanke på skole- og barnehage tilbud. Sentrene skal ha en stillingsplan som sikrer faglig forsvarlig drift. Personalet skal ha tilstrekkelig nivå og bredde i kompetanse med hensyn til omsorgssentrenes mål – som er å gi god og trygg omsorg til barna. Omsorgssentrene har plikt til å sørge for at beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling ivaretas og å ha rutiner som sikrer dette. Barna skal også sikres deltakelse og innflytelse i saker som gjelder daglige rutiner og gjøremål, for eksempel felles fritidsaktiviteter, i samsvar med Barnekonvensjonen artikkel 12 og reglene om barns rett til å bli hørt i barneloven og barnevernloven.

Selv om Utlendingsdirektoratet, som har ansvaret for enslige mindreårige over 15 år, har forsøkt å tilrettelegge for egne barneavdelinger i ordinære mottak, og så langt som mulig søkt å ivareta behovet for barnefaglig kompetanse, er det mye som tyder på at omsorgssituasjonen for de 'eldre' enslige mindreårige skiller seg vesentlig fra situasjonen for de under 15. Dette gjelder i enda større grad i en periode med stor pågang av enslige mindreårige, slik vi har hatt i 2015, der både kapasitet og kompetanse settes under press på grunn av store ankomsttall.

I flere år var det en uttalt politisk forutsetning at tilbudet om opphold i omsorgssenter skulle utvides til å omfatte den største gruppen enslige mindreårige; de mellom 15 og 18 år. Opprinnelig skulle tilbudet for denne gruppen være klart i 2009, så ble det utsatt til 2010, og deretter ble det tatt ut av regjeringserklæringen og andre offentlige dokumenter som en politisk målsetting.

Den manglende gjennomføringen av omsorgsreformen for unge enslige over 15 år er blitt kritisert av FN's barnekomité. Hovedgrunnen som oppgis, er den sterke økningen av enslige mindreårige til Norge de siste årene. I 2015 har økningen vært eksepsjonell som følge av flyktningkrisen, og det kommer flere enslige mindreårige enn noen gang tidligere, mange av dem med store traumer i ryggsekken og et særlig behov for tett oppfølging, trygghet og

voksenkontakt. Noen av dem forsvinner fra asylmottakene, og blir dermed sårbare for rekruttering til kriminelle miljøer. Andre bærer på stor gjeld til menneskesmuglere, noe som også kan være en drivkraft mot kriminelle miljøer. Det er sannsynlig at det i årene framover vil være helt sentralt å finne gode forebyggende tiltak for denne ungdomsgruppen, skape trygghet, omsorg og faste rammer som gjør det mulig for dem å starte en ny tilværelse i Norge. Det å utvide omsorgsreformen ville være en mulig måte å møte dette på, men ressurskrevende. Likevel kan det være et spørsmål om samfunnet i det store og hele ville tjent – også økonomisk – på å sette inn store ressurser i forebyggende arbeid og trygge omsorgsbaser for 15–18-åringer.

Det framgår derfor av bvl. § 5A-4 at omsorgssenteret skal utrede barnets situasjon, i samarbeid med barnet selv, før det treffes oppfølgingsvedtak. Forslag til oppfølgingsvedtak skal oversendes statlig regional barnevernmyndighet innen tre uker etter ankomst til senteret. En slik tidlig kartlegging ville vært minst like viktig for de eldre enslige mindreårige med tung problematikk, og ville kunnet bidra til å gi ungdommene tidlig oppfølging og hjelp og forhindre en negativ og farlig utvikling.

I Aftenposten 12. nov. 2013 står følgende illustrerende artikkel:

Barnevernet må ta hånd om enslige asylbarn

SYV ENSLIGE asylbarn under 15 år og 36 under 18 år har forsvunnet hittil i år. Bare to er kommet til rette. Ingen leter etter de øvrige.

Tallene gjelder vel å merke dem som er blitt borte fra asylmottak eller barnevernets omsorgssentre. Ingen har noen samlet oversikt over barn som forsvinner etter at de er blitt bosatt ute i kommunene.

ANTALL FORSVINNINGER har ikke vokst i takt med den voldsomme tilstrømningen av enslige asylbarn som har kommet til Norge denne høsten. Dette er en fattig trøst. Enslige, mindreårige asylsøkere er kanskje den aller mest sårbare og utsatte gruppe i det norske samfunn. Hvert barn som forsvinner er ett for mye.

Redd Barna mener disse barna først og fremst blir betraktet som asylsøkere, ikke som barn. Vi tror dessverre dette er riktig.

DEN EKSPLOSJONSARTEDE økningen av ankomster setter hele mottakssystemet under et voldsomt press. Vi har forståelse for at systemet ikke fungerer knirkefritt i denne situasjonen.

Men ingen kan komme å si at oppfølging av asylbarn er en ny utfordring. Det er et gammelt og velkjent problem.

NESTEN 400 asylbarn forsvant fra norske mottak i årene fra 2000 til 2010, ifølge en oversikt fra UDI. Bare et fåtall er kommet til rette.

Flere av dem som blir borte, utsettes for kriminelle handlinger, ifølge Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid. Utekontakten i Oslo har for lengst slått alarm. Stadig flere enslige mindreårige asylsøkere rekrutteres til narkotikahandelen i Oslo sentrum.

Bare de yngste barna er i dag barnevernets ansvar. De får langt tettere oppfølging og omfattes av bedre sikkerhetstiltak enn dem mellom 15 og 18. De aller fleste som forsvinner er i denne siste gruppen.

ET FØRSTE SKRITT bør derfor være at alle under 18 år tas hånd om av barnevernet, slik også Barneombudet har gått inn for. En slik omlegging vil kreve mer ressurser til barnevernet i en situasjon der utlendingsfeltet vil sluke store summer i tiden fremover. Likevel vil det være en riktig prioritering. Over 5000 enslige mindreårige asylsøkere vil komme til landet i år. Det er en fallitterklæring hvis Norge ikke er i stand til å ivareta dem og deres sikkerhet på en forsvarlig måte. Vi må aldri glemme at det er barn dette handler om.

Barnevernkoordinator i tverretattlig team sier:

Det er viktig å være klar over følgende når det gjelder asylintervjuet: Dette danner hovedgrunnlaget for vurderingen av asylsøknaden, og blir gjort av barnefaglig avdeling i UDI. Disse sitter i Oslo, og barnet må reise for å gjennomføre dette intervjuet. UDI regner at det i dag tar ca. 10 måneder fra registrering til barnet får gjennomført intervjuet. Det kan dermed ha vært opp til 10 måneder siden barnet traff representanten sin som skal representere i intervjuet. Et mye bedre alternativ tenker jeg ville vært at folk fra Statens barnehus, som er vant med å intervju traumatiserte barn, hadde gjennomført dette intervjuet, og at den lokale representanten for barnet representerte. Det er tross alt viktige og store spørsmål og vanskelige historier som skal beskrives i disse intervjuene.

Vurdering

Vi har observert at det eksisterer særlige utfordringer i ungdomsenheten – noen av dem nokså prekære – med enslige mindreårige asylsøkere. Med utgangspunkt i barnekonvensjonen, råder vi til økt fokus på metodeutvikling når det gjelder de enslige mindreårige asylsøkere, herunder bedre verktøy for å kartlegge deres særlige behov for oppfølging. Vi har pekt på utfordringene knyttet til økende ankomster av enslige mindreårige asylsøkere generelt, og ønsker å bidra til å reise en ny diskusjon om omsorgsreformen og hvorvidt barnevernet bør overta ansvaret for aldersgruppen 15–18 år, for å kunne gi disse ungdommene en tettere og bedre oppfølging, og hindre at de forsvinner fra mottak og rekrutteres til kriminell aktivitet. Til det foreslår vi også at det vurderes på nytt hvorvidt omsorgsreformen skal omfatte de mellom 15 og 18 år.

10 Vurderinger av alternativer til fengsel

10.1 Innledning

Et av hovedområdene for evalueringen retter seg mot vurderinger av alternativer til fengsel. Alternativer til fengsling i disse alvorlige sakene kan for eksempel være ungdomsstraff, samfunnsstraff og betinget fengsel, eller straffegjennomføring i institusjon utenfor kriminalomsorgen. Dette er et krav som både følger direkte av våre forpliktelser etter barnekonvensjonen artikkel 37: fengsel skal anses som aller siste utvei, og bare for et kortest mulig tidsrom. Vi har undersøkt 1) i hvilken grad domstolene har vurdert alternativer til fengsel for ungdommer som har sittet i ungdomsenheten, og også 2) hvordan ungdomsenheten selv vurderer overføringer til alternative straffegjennomføringsformer eller varetektssurrogater. Et underspørsmål her er hvorvidt barnets beste tillegges selvstendig vekt i vurderingen av straffereaksjon, og om hensynet til barnets beste i seg selv brukes for å argumentere for fengsling, framfor alternative straffereaksjoner. Denne drøftelsen vil basere seg på analyse av dommer fra ungdomsenhetens arkiver samt publiserte dommer som gir uttrykk for rettstilstanden.

Domstolenes vurderinger gir viktig kunnskap om hvem som faktisk kommer til enheten, hva slags bakgrunn de har og ikke minst hvorfor de er idømt fengselsstraff, til tross for at terskelen for å idømme barn fengsel er såpass høy som den er. Dommene gir innsikt i hvilke hensyn som står mot hverandre i disse sakene, og dette er igjen sentralt for å kunne tilrettelegge arbeidet i ungdomsenheten på en god måte ut fra barnets behov (som beskrevet i forrige kapittel).

Nedenfor vil vi innledningsvis beskrive den rettsutviklingen som har skjedd de senere årene vedrørende terskelen for fengsling av barn, for å gi en bakgrunn for vår analyse av om barnekonvensjonens krav om alternativer til fengsling blir fulgt.

10.2 Rettsutvikling mot en høyere terskel for fengsling av barn

Til tross for at prinsippet om barnets beste er anerkjent som et internasjonalt rettsprinsipp, har det tatt tid før dette prinsippet har begynt å få feste på strafferettens område. Strafferetten er et rettsområde der sterke samfunnshensyn – som hensynet til allmennprevensjon – som oftest vil kunne komme i konflikt med hensynet til barnets beste. Fornes (2012) peker på at Høyesterett fram til nylig ikke har avveid hensynet til allmennprevensjon opp mot barnets beste (s. 92), men at Høyesterett i nyere praksis, særlig dommen i Rt. 2010, s. 1313, har gitt nye holdepunkter for avveiningen mellom hensynet til barnets beste og hensynet til allmennprevensjon (s. 87).

Rt. 2010, s. 1313 gjaldt en 17 år gammel gutt som ble dømt til samfunnsstraff for ran og ransforsøk som lå i grenselandet mot grovt ran. Høyesterett foretar her en grundig gjennomgang av rettstilstanden, og bidrar til en kursendring av praksis når det gjelder bruk av samfunnsstraff for unge lovbrøyttere som har begått alvorlig kriminalitet. Området for samfunnsstraff utvides ved denne rettsavgjørelsen, som ble avsagt 'under atskilling tvil', men var enstemmig. Om barnets beste uttaler førstvoterende i Rt. 2010, s. 1313 følgende:

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 slår fast at det som best tjener barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn ved alle beslutninger som angår barnet. Jeg legger uten videre til grunn at dette også gjelder der det er spørsmål om å straffedømme barnet. Av bestemmelsen følger det, slik jeg ser det, en plikt til også i slike saker å avklare hva som er barnets interesser og hvordan disse kan ivaretas, og til å trekke resultatet av disse vurderingene sentralt inn i beslutningsgrunnlaget. Hva som best tjener barnets interesser er imidlertid ikke det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet.. (avsnitt 13).

Det vises deretter til FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 10 som understreker betydningen av barns særlige sårbarhet, at de er under utvikling og at hensynet til barnets beste «innebærer bl.a. at de tradisjonelle formålene med strafferetten, som straff og gjengjeldelse, må vike plassen for formål som går på rehabilitering, aktiv konfliktløsning og gjenoppretting, når det er snakk om mindreårige lovbrøyttere» (...). Førstvoterende viser deretter til barnekonvensjonen artikkel 37 b og 40, «som gir uttrykk for at frihetsberøvelse av

mindreårige skal være en siste utvei, som eventuelt benyttes for kortest mulig tidsrom» (avsnitt 14).

Videre fastslo Høyesterett at når det gjelder domfelte under 18 år, forskyves tyngdepunktet mellom individual- og allmennpreventive hensyn:

Der en domfelt var under 18 år på gjerningstiden forskyves altså tyngdepunktet i avveiningen mellom de individualpreventive og de allmennpreventive hensyn: Det som i det lange løp alt i alt best tjener barnets interesser trer i forgrunnen, og kan bare settes til side så langt det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke er tilfredsstillende grad også ivaretas ved en dom på samfunnsstraff. Jo yngre barnet er, desto mer må det til. (avsnitt 15)

Uttalelsen er i tråd med FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14 der komiteen uttaler:

Komiteen understreker at det å beskytte barnets beste betyr at de tradisjonelle målene for rettssystemet, slik som bekjempelse og gjengjeldelse, må vike for rehabilitering og styrkende juridiske mål i forbindelse med mindreårige lovovertredere. (pkt. 28).

Denne dommen er banebrytende når det gjelder implementeringen av hensynet til barnets beste i skjønnsutøvelsen, og vektleggingen av dette hensynet. Etterfølgende rettspraksis bygger i stor grad på den rettsoppfatningen som ble lagt til grunn i 2010- dommen. Dommen medførte også en endring i straffeloven av 1902 § 18 som ble kodifisert i tråd med avgjørelsen. Dermed har Høyesterett i realiteten 'forskuttert' den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven av 2005 § 33, som trådte i kraft 1. oktober 2015. I 2012 ble det innført et krav i straffeloven § 18 om at ubetinget fengsel bare skulle idømmes noen under 18 år der det var særlig påkrevd, til tross for at Justisdepartementet mente lovendring ikke var nødvendig siden Høyesterett allerede hadde utvidet området for bruk av samfunnsstraff for mindreårige lovbrøyttere:

Departementet mener at det ikke er nødvendig med lovendringer for å oppnå økt bruk av samfunnsstraff for unge lovbrøyttere. (...). Det fremgår også tydelig av Høyesteretts praksis at området for samfunnsstraff blir utvidet når lovbrøytteren er mindreårig, jf. (...) Rt. 2010, s. 1313. (...). Selv om en lovendring ikke er nødvendig, kan det likevel

være ønskelig med en særskilt unntaksbestemmelse for barn (...). En slik presisering vil sende et viktig signal til påtalemyndigheten og domstolen om at samfunnsstraff i større utstrekning bør brukes som straffereaksjon overfor barn. (...). Departementet anbefaler på denne bakgrunn at det presiseres at samfunnsstraff skal kunne benyttes for barn under 18 år, når det ellers ville være idømt fengsel over ett år.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det, «siden det vil ta noe tid før den nye straffeloven trer i kraft», lovfestes en bestemmelse tilsvarende straffeloven § 33, som fastslår at ubetinget fengsel bare kan idømmes mindreårige når det er «særlig påkrevd».

Nå som ungdomsstraffen er blitt virksom – fra 1. juli 2014 – vil domstolene også måtte ta stilling til grensen mellom ungdomsstraff og samfunnsstraff – og ubetinget fengsel som reaksjon. Denne grensen er foreløpig nokså uklar.

10.3 Når er fengsling «siste utvei»?

Nedenfor vil vi gjøre rede for hva som etter rettspraksis kreves for fengsling av barn. Når er dette en siste utvei og særlig påkrevd? Hvordan foretas disse vurderingene generelt i domstolene, og spesielt for innsatte i ungdomsenheten?

Straffeloven av 2005 §33 innebærer at domstolene generelt skal være tilbakeholdne med å bruke fengselsstraff overfor lovbrøyttere under 18 år. Der som andre reaksjoner er tilstrekkelige og hensiktsmessige, skal disse foretrekkes. Som hovedregel skal andre reaksjoner også være prøvd før ubetinget fengsel idømmes. Om vilkåret er oppfylt, må vurderes i forhold til lovbruddets art og forholdene ellers. Utover dette sier forarbeidene lite om hva som skal ligge i vilkåret «særlig påkrevd».

Justisdepartementet uttrykker i forarbeidene at «dagens praksis i all hovedsak er i samsvar med den regelen som her foreslås.» Men en skjerping av vilkårene for å idømme barn ubetinget fengsel må anses å ha hatt en ikke ubetydelig virkning på praksis. I 2010 var 19 unge under 18 år innsatt på dom i Norge. I 2011 og 2012 sank antallet barn som sonet dom i fengsel til fem begge år, mens ingen barn sonet dom i fengsel i 2013. I 2015 sonet ingen barn dom i fengsel. Pr. 29. februar 2016 sitter det tre barn i fengsel; den ene soner dom og de to andre sitter i varetekt.

I dommen i Rt. 2010, s. 1313 uttaler førstvoterende at straffeloven av 2005 § 33:

bekrefter utviklingen, når det der heter at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengsel «når det er særlig påkrevd», og videre at § 33 « gir et oppdatert uttrykk for lovgivers syn, som bør hysa betydning allerede før loven trer i kraft». (avsnitt 11).

En annen sak, i Rt. 2013, s. 67, gjaldt en gutt som var 17 år på gjerningstidspunktet. Han ble dømt til fengsel i ett år og seks måneder, hvorav seks måneder betinget, for vold. Høyesterett uttaler at retten oppfatter kravet om særlig påkrevd som «et nokså strengt vilkår», og retten «antar formuleringen er valgt for å markere at man primært skal vurdere andre reaksjoner, også der den straffbare handlingen ville kvalifisere til ubetinget fengsel dersom den var foretatt av en person over 18 år.» (avsnitt 9). Retten viser videre til at det i straffeprosessloven § 174 om pågripelse av barn, gjelder et enda strengere krav om at fengsling må være tvingende nødvendig, og at dette innebærer et krav om at det ikke finnes noe alternativ. Retten viser videre til dommen i Rt. 2010, s. 1313 og kommenterer at «[g]runnlaget for Høyesteretts omlegging av praksis var dels en «forskuttering» av straffeloven a 2005 § 33 og dels barnekonvensjonens føringer om minst mulig bruk av fengsel for mindreårige.» (avsnitt 14). Så vises det til Høyesteretts uttalelse om forskyving av tyngdepunkt i avveiningen mellom individual- og allmennprevensjon. Dommen fra 2010 er senere fulgt opp i rettspraksis. Videre uttaler Høyesterett følgende om vilkåret «særlig påkrevd»:

I A's sak er jeg kommet til at det er «særlig påkrevd» med ubetinget fengsel, jf. straffeloven § 18. Mitt standpunkt bygger på en samlet vurdering, hvor jeg tar utgangspunkt i at det er tale om temmelig alvorlig, gjentatt og eskalerende voldskriminalitet, med en gjerningsmann på omkring 17 ½ år. A kom, sammen med sin familie, som flyktning fra Kosovo i 1999. Han har siden den gang hatt atskillig kontakt med barnevernet på grunn av alvorlige atferdsproblemer og rusmiddelmisbruk. Han er tidligere både bøtlagt og idømt betinget fengselsstraff for blant annet trusler og voldskriminalitet (...). T av de alvorligste forholdene han nå dømmes for, er begått kort tid etter

denne dommen (...). A fulgte ikke opp kriminalomsorgens anmodning om en fornyet personundersøkelse i august 2012, på tross av gjentatte innkallinger og purringer. Han er fremdeles rusmiddelmissbruker og ikke i noen rehabiliteringssituasjon. Tvert om har han erkjent ny voldskriminalitet, og er for tiden varetektsfengslet. Samlet avtegner det seg et bilde som gir liten utsikt til at A nå vil ha nevneverdig nytte av de muligheter som ligger i en dom på samfunnsstraff, samtidig som hans kriminelle utvikling later til å ha kommet til et punkt hvor det – av så vel individual- og allmennpreventive grunner som ut fra hensynet til samfunnsvernet – er påkrevd med den skarpere markering som ligger i en dom på ubetinget fengselsstraff. (avsnitt 19).

Som vi ser vurderer ikke Høyesterett hensynet til barnets beste eksplisitt her, men refererer til 2010-dommen. Slik sett bidrar ikke denne dommen til å rydde plass i argumentasjonen for prinsippet om barnets beste, men indirekte kan dommen også sies å omfatte hensynet til gutten ved å påpeke at han ikke vil ha «nevneverdig nytte av de muligheter som ligger i en dom på samfunnsstraff» og at også individualpreventive hensyn gjør fengsel påkrevd. Dommen viser også hvilke momenter som kan inngå i vurderingen av vilkåret «særlig påkrevd».

I en sak fra 2013 - Rt. 2013, sk. 776 - ble en 17 år gammel gutt dømt til fengsel i 2 år og 9 måneder, for voldtektsforsøk av en 71 år gammel kvinne i hennes eget hjem. Om tolkningen av vilkåret «særlig påkrevd», uttalte retten:

Etter straffeloven § 18 skal fengsel bare anvendes overfor personer som var under 18 år når det er «særlig påkrevd», og etter § 28 a annet ledd er det dessuten en utvidet adgang til å idømme samfunnsstraff overfor gjerningspersoner under 18 år. Straffelovens bestemmelser om lovbrutere under 18 år må også ses i sammenheng med FNs barnekonvensjon. Jeg viser særlig til artikkel 3, som innebærer at barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn ved alle beslutninger som angår barn, og artikkel 37 bokstav b som innebærer at frihetsberøvelse av mindreårige «skal være en siste utvei, som eventuelt benyttes for et kortest mulig tidsrom, jf. Rt. 2010, s. 1313 avsnitt 14. Også artikkel 40 nr. 4 innebærer at det skal tas særlig hensyn til barn som har begått straffbare handlinger.» (avsnitt 20). Førstvoterende viser til at hensynet til barnets beste «står sentralt» i

avveiningen av om det skal anvendes samfunnsstraff overfor lov-
brytere under 18 år, og at dette hensynet er «mer sentralt jo yngre
barnet er». Likevel kommer retten til at fengsel er særlig påkrevd, og
at gutten i denne saken «ikke er blant de yngste»:

A var drøyt 17 år gammel på gjerningstidspunktet. Han er altså ikke
blant de yngste som omfattes av bestemmelsen [straffeloven av 1902
§ 18] og hvor hensynet til å unngå en fengselsreaksjon vil veie tyngst.
Han har gjort seg skylding i et relativt grovt voldtektsforsøk – noe
som innebærer en meget alvorlig integritetskrenkelse. Det kan bare
unntaksvis være aktuelt å anvende samfunnsstraff ved forsøk på vold-
tekt til samleie for gjerningspersoner på As alder, og jeg kan ikke se
at det er grunnlag for å gjøre unntak i denne saken. (avsnitt 33)

Dommen ble avsagt under dissens 4-1, og dissensen gikk mer inn i kjernen av
barnets beste:

[E]tter mitt syn bør muligheten for samfunnsstraff, kombinert med
en kortere ubetinget fengselsstraff, benyttes i dette tilfellet (...). Barn
har vanligvis vanskeligere for å handle ut fra de rasjonelle overveielser
som hensynet til allmennprevensjon forutsetter. Og voksne vil måtte
forstå at de ikke kan påregne å bli behandlet på samme måte som
mindreårige lovbrytere. Allmennprevensjon, i snever forstand, gir slik
sett en svakere begrunnelse for straff der gjerningspersonen er
mindreårig(...). Jeg legger til grunn at A vil være best tjent med en
dom på samfunnsstraff, og at fengselsstraff ikke er særlig påkrevd for
å få ham til å avstå fra nye seksuallovbrudd i fremtiden. (...).
(avsnittene 37, 40, 42).

Dette er et interessant eksempel på hvordan det å argumentere med barnets
beste vil kunne få selvstendig betydning for resultatet dersom individual- og
allmennpreventive hensyn faller sammen.

10.4 Eksempler fra barn i ungdomsenheten

I dette avsnittet gjennomgås rettsavgjørelser for et lite utvalg barn som har
sonet i ungdomsenheten (8). En fullstendig analyse av alle rettsdokumenter
for alle de 60 barna som har sittet i ungdomsenheten i hele prosjektperioden,
ville ikke vært mulig innenfor oppdragets rammer. Vi har likevel ønsket å
inkludere noen dommer og kjennelser i vårt materiale fordi de danner en viktig

kunnskapsbakgrunn. Sakene varierer svært i omfang – enkelte av guttene hadde fått et stort antall dommer og kjennelser, andre bare noen få. Det er av betydning for arbeidet i ungdomsenheten hvilke hensyn som er vektlagt og hvordan de er avveid av domstolene, når barn ilegges fengselsstraff. Disse vurderingene formidler domstolenes oppfatning av sentrale forhold knyttet til risiko, gjentakelsesfare, individuelle behov og hensyn, herunder utfordringer med rusmiddelmisbruk, psykiske lidelser, forhold til familie og andre tema som naturlig vil inngå i ungdomsenhetens vurderinger av hvordan den innsatte best kan følges opp. Vi har også sett på spørsmål knyttet til varetektsfengsling (men ungdomsenheten har hatt få varetektsinnsatte), og vurderinger av prøveløslatelse, for å undersøke i hvilken utstrekning alternativer til fengsling ble vurdert. Flere av sitatene vil være knyttet til samme person. Guttene er benevnt ved bokstavene A, B, C osv. av anonymiseringshensyn, og med alder. I noen tilfeller vises til samme gutt og ulik alder, fordi det refereres til beslutninger truffet på ulike tidspunkter i guttens liv.

Det satt inntil våren 2015 ingen jenter i enheten. Det har etter dette sittet to jenter i varetekt i enheten. Vi har ikke tatt med disse to sakene i materialet i rapporten. Dels fordi de kom for sent i prosjektperioden, og dels fordi begge jentene har fått sine saker sterkt eksponert i mediene, slik at det ville bli en for stor utfordring for oss å anonymisere det materialet vi eventuelt ville fått tilgang til og som ikke har vært offentlig kjent.

10.5 Vurdering av (fortsatt) varetektsfengsling

Etter straffeprosessloven § 184 andre ledd kan varetektsfengsling av barn bare skje dersom det er tvingende nødvendig. Formuleringen «tvingende nødvendig» skal ivareta kravet i FNs barnekonvensjon artikkel 37 b om at fengsling skal være aller siste utvei.

Et av de hovedhensynene som blir brukt for å begrunne varetektsfengsling eller fortsatt varetektsfengsling, er fare for gjentakelse. For flere av de innsatte i ungdomsenheten viser også disse begrunnelsene at dette er ungdommer med høy kriminell aktivitet. Historiene til de innsatte vi har snakket med i dette prosjektet viser også at den kriminelle aktiviteten ofte startet svært tidlig, mens de fortsatt gikk på barneskolen. Det siste kommer ikke fram i uttalelsene fra varetektskjennelsene, men er omtalt tidligere, særlig i kapittel 2

og 8. Videre har alternativer til fengsling i en del tilfeller vært forsøkt før, under barnevernets omsorg, men ikke vist seg å være tilstrekkelig for å forhindre nye straffbare handlinger. Følgende uttalelser illustrerer momentet med gjentakelsesfare:

Spørsmålet retten må ta stilling til er om varetektsfengsling av siktede er et uforholdsmessig inngrep etter straffeprosessloven § 184 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 37b. Vilåret i bestemmelsen – om at personer under 18 år ikke skal fengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig – innebærer at det er et absolutt krav at det ikke skal finnes noe alternativ til varetektsfengsling, jf. prop. 135 (2010-2011). Retten må ta stilling til om alle andre alternativer enn varetektsfengsling er vurdert. Siktede ble i oktober 20xx tilbakeført til hjemmet etter 2 års institusjonsopphold, grunnet manglende profittering på behandlingen. Tvert imot eskalerte atferdsproblemene i negativ retning, han rømte en rekke ganger, økte rusforbruket, oppførte seg truende, var voldelig og utførte en rekke kriminelle handlinger. I hjemmet ble det forsøkt en rekke hjelpetiltak i et samarbeid mellom politiet, NAV og barneverntjenesten. Dette har ikke virket for så vidt gjelder kriminalitet og rus. Han har vært akutt plassert forskjellige steder i løpet av 20xx, vært fengslet flere ganger, det har vært forsøkt både tvang og frivillighet. Både barneverntjenesten og far er enige om at tvang ikke fungerer, og at frivillighet fra siktedes side er nødvendig. Avgjørende for om et tiltak vil fungere er at det oppnås et gjensidig tillitsforhold. Fengslingsalternativer etter straffeprosessloven § 188 vil etter rettens oppfatning ikke være tilstrekkelig på grunn av faren for nye straffbare handlinger. Hensynet til samfunnsvernet og ikke minst siktede selv gjør at fengsling i to uker fremstår som nødvendig slik situasjonen er for siktede i dag.. (...) Retten forutsetter at barnevernet intensiverer sitt arbeid med å tilrettelegge for et permanent opplegg for siktede, og at siktede følges opp og forberedes for dette under varetektsoppholdet. Retten forutsetter også at politiet følger opp sin uttalelse om at en vil samarbeide med barneverntjenesten og eventuelt søke å få til en løsning mot surrogat (gutt A 16 år)

Til tross for at siktede kun er 16 år, har han vært domfelt fire ganger fra xx.xx.20xx. Siktede er en særdeles aktiv kriminell, han er bare i 20xx domfelt hele tre ganger.

Etter løslatelse fra F fengsel xx.xx.20xx etter samtykke fra siktede om løslatelse mot et midlertidig opphold under barnevernet i påvente av et mer langsiktig opplegg, gikk det to dager før han oppsøkte gamle venner og begikk tre nye straffbare handlinger. Gjentakelsesfaren vurderes å være kvalifisert. (gutt A 16 år)

På bakgrunn av tidligere domfellelser, sammenholdt med de nye straffbare forhold han nå med skjellig grunn kan mistenkes for å ha begått, finner ikke retten det tvilsomt at det foreligger en svært sterk grad av sannsynlighetsovervekt for at han vil begå nye straffbare forhold dersom han løslates nå. (...). Retten mener at fortsatt varetektsfengsling i 2 uker ikke er et uforholdsmessig inngrep, og at fortsatt fengsling er tilstrekkelig begrunnet, jf. strprl. § 170a. Retten har ved denne vurdering sett hen til at siktede er 17 år, og at varetektsfengsling bare kan skje dersom det er «tvingende nødvendig», jf. strprl. § 184 annet ledd annet punktum, jf. barnekonvensjonen art. 37b. (...). Siktede har uavbrutt fortsatt med kriminalitet i løpet av det siste året til tross for samfunnsstraff og ulike former for fengslings-surrogater. Retten viser til tidligere kjennelser som samlet viser hvilke alternativer som er forsøkt for å beskytte samfunnet mot ytterligere kriminalitet, samt forhindre siktede fra å begå nye handlinger. Slik retten ser det fremstår fengsling som det eneste egnede virkemiddelet for å hindre siktede i å begå nye alvorlige lovbrudd, og hensynet til samfunnsvernet nødvendiggjør etter rettens syn videre varetektsfengsling. (...) Hensett til den kvalifiserte faren for at siktede vil begå nye og alvorlige lovbrudd dersom han løslates, sammenholdt med at det ikke synes å foreligge noen andre alternativer som vil avhjelpe gjentakelsesfaren, finner retten at varetektsfengsling fortsatt fremstår som tvingende nødvendig. (gutt A 17 år)

I en annen sak uttalte retten:

Det er fremlagt personundersøkelse i forhold til [gutt], den siste datert xx.xx.20xx. Det fremgår her at han har hatt en svært vanskelig oppvekst, og at det har ført til vanskelige personmessige forhold, kriminalitet og rus. I tilknytning til siste dommen ble det gitt deldom hvor en del ble gjort betinget på vilkår at han skulle ta opphold i institusjon. Dette førte imidlertid ikke fram idet tiltalte rømte fra institusjonen. Tiltalte har siden xx.xx.20xx vært varetektsfengslet i M

fengsel. Barnevernet i tiltaltes hjemkommune har i samarbeid med fengslet og ungdomsenheten i Bergen kommet fram til at et ytterligere institusjonsopphold er nytteløst i forhold til tiltaltes motivasjon og muligheter til å avstå fra nye kriminelle handlinger. (gutt B 17 år)

Som det framgår, er vurderingene mer grundig i noen saker enn i andre. Følgende momenter vektlegges i vurderingen av fortsatt varetektsfengsling: det foreligger stor risiko for nye straffbare handlinger, alternativer til fengsel har vært forsøkt og ikke hindret gutten i å begå nye straffbare handlinger, det mangler andre gode alternativer til fengsling i den aktuelle situasjonen.

10.6 Vurderinger av alternativer til fengsel

I domstolenes vurderinger av hvorvidt fengsling anses særlig påkrevd, vil mange av de samme hensyn som begrunner varetektsfengsling gjøre seg gjeldende. Særlig gjelder dette risiko for nye straffbare handlinger og at alternativer til fengsling vurderes som nytteløst. Sakene fra ungdomsenheten følger den linjen som er blitt utarbeidet gjennom Høyesteretts praksis de senere år og som er omtalt over.

Dersom tiltalte hadde vært voksen, det vil si over 18 år gammel, hadde han fått en ikke ubetydelig, ubetinget fengselsstraff. Aktors forslag til utgangsstraff, ti måneder, var i alle fall ikke for strengt. Av straffeloven § 18 følger det at den som er under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan dømmes til ubetinget fengsel når det er «særlig påkrevd». (...). Selv om tiltalte har blitt idømt samfunnsstraff en gang før, har han ikke rukket å forsøke å gjennomføre denne. Han skal nå passende dømmes til 240 timer samfunnsstraff, jf. straffeloven § 28 a, subsidiært fengsel i 8 måneder. Siden tiltalte er ung og åpenbart har behov for tett oppfølging over tid, dersom det skal være håp om at han kan bryte den kriminelle løpebanen han har startet, settes gjennomføringstiden til 1 år. De mange og graverende bruddene på sentrale bestemmelser i vegtrafikkloven, særlig knyttet til kjøringene natt til x.x og x.x i år, gjør at det etter rettens oppfatning er «særlig påkrevd» med en kort ubetinget fengselsstraff i tillegg, jf. straffeloven § 28 a sjette ledd b), og «særlige grunner» tilsier en slik reaksjon. Dette synes å være den eneste måten å gi tiltalte et klart nok signal om at slik kjøring innebærer å utsette andre for en uakseptabel risiko. Den ubetingede straffen settes til 45 dager, med fradrag av tre

dager utholdt varetekt. Det er en klar risiko for at tiltalte ikke vil være i stand til å avstå fra ny kriminalitet i gjennomføringstiden, og at han også vil ha vansker med å gjennomføre selve samfunnsstraffen. Det er likevel riktig å gi ham denne sjansen. Samtidig understreker retten at han for tilsvarende lovbrudd begått etter han har fylt 18 år, må regne med en langt strengere reaksjon. Retten anmoder om at han enten får sone elektronisk eller ved ungdomsenheten i region x. (gutt D 17 år)

I en annen sak ble vurderingen slik:

Siden (..) G var under 18 år på gjerningstidspunktet, skal det som utgangspunkt ikke benyttes ubetinget fengselsstraff, jmfør straffeloven § 18. Bestemmelsen kodifiserer prinsippet om barnets beste. (...). For G blir imidlertid vurderingen om en ubetinget fengselsstraff likevel er «særlig påkrevd» jmfør nevnte bestemmelse første punktum. Det har ikke lyktes å gjennomføre en personundersøkelse av G før saken kom opp for retten, hovedsakelig som følge av at G har stilt seg negativ til en slik undersøkelse. Det har imidlertid fremkommet at G lenge har slitt med skolegangen, og retten finner å legge til grunn at han også til dels har alvorlige utfordringer knyttet til sinnemestring og impulskontroll. Han synes dog svært lite mottakelig for veiledning eller behandling, og han har for retten stilt seg svært negativ til en eventuell samfunnsstraff. På den annen side har han uttrykt at han så langt trives i fengselet, og at oppholdet i varetekt har vært langt mer positivt enn det han hadde forventet. Ut fra bevisførselen i saken er det videre fremkommet at han har hatt få faste holdepunkter i sin tilværelse de siste par årene. Han har ikke vært motivert for videre skolegang, og han har ikke ønsket å søke seg mot et fast arbeid. Hans bastante avvisning av en eventuell samfunnsstraff, gjør det lite sannsynlig at han vil klare fullføre en slik straff dersom slikt likevel blir idømt. Etter en samlet vurdering finner retten at de sterke allmennpreventive hensyn som samlet sett knytter seg til ranshandlingen, truslene med hhv. kniv og et ladd haglegevær, forsøket på legemsbeskadigelse med særlig varlig gjenstand, samt omfanget av de øvrige lovbrudd, taler for at det i dette tilfellet er særlig påkrevd med en ubetinget fengselsstraff. Hensyntatt både de skjerpene og formildende omstendighetene i saken, har retten funnet å fastsette straffen for Gs vedkommende til fengsel i 1 år og 6 måneder, hvorav

6 måneder gjøres betinget med en prøvetid på to år. Til fradrag går 390 dager for utholdt varetekt. En deldom anses ønskelig som et klart insitament for å unngå ny kriminalitet. Etter rettens syn tilsier Gs unge alder, hans livssituasjon og personlige utfordringer, at det sterkt vurderes relevante hjelpe- eller behandlingstiltak fra kriminalomsorgens side. Gutt G (17 år)

Som vi ser, legger domstolene gjennomgående en høy terskel til grunn for fengsling. Det viser både de publiserte dommene og sakene fra ungdomsenheten. Det er særlig to hovedargumenter som går igjen når fengsel av barn besluttes:

- * Det finnes ikke gode alternativer, eller alternativer har vært forsøkt, og ikke hindret nye straffbare handlinger i plasseringsperioden.
- * Ungdommen har begått alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet, og forbrytelsene er enten svært grove eller har et svært stort omfang

For noen av ungdommene vil argumentet om faste rammer stå i motsetning til barneverninstitusjoner; for andre står det i motsetning til frihetsstraffer som for eksempel samfunnsstraff som gjerne har vært forsøkt ved tidligere domfellelser. I noen av sakene ble likevel alternativer til fengselsstraff (som regel samfunnsstraff) besluttet på et tidligere eller senere tidspunkt, før eller etter guttens opphold i enheten, der retten kom til at fengsling ikke var særlig påkrevd:

Siktede har anmodet om å bli vurdert for samfunnsstraff. Det kan legges til grunn at de straffbare forhold i seg selv ikke taler imot denne type straffgjennomføring.

Retten er likevel i betydelig tvil om hvorvidt samfunnsstraff vil være en passende reaksjon mot siktedes omfattende kriminelle virksomhet. Retten viser til at siktede ble idømt samfunnsstraff ved X tingretts dom av xx.xx.20xx. Han brøt da vilkårene for samfunnsstraff. Han ble videre idømt en deldom xx.xx.20xx, der han nå har brutt vilkårene for den betingede delen av straffen ved at han har begått ny kriminalitet i prøvetiden. Siktede er ved de to nevnte dommer gitt en ny sjanse til å endre sin livsførsel som da var preget av kriminell virksomhet og bruk av illegale rusmidler. Siktede benyttet seg ikke av denne sjansen, og har i stedet pådratt seg en rekke nye forhold. Det

synes i utgangspunktet mer tjenlig at han nå får en følbare reaksjon i form av ubetinget fengsel slik at han forstår alvoret i sin situasjon. Retten har imidlertid merket seg at siktede ser ut til å ha profitert på oppholdet ved X fengsels ungdomsavdeling. Han fremsto i retten som mer reflektert og med klare planer for fremtiden. Han ønsker å starte på en utdanning, og synes også å ha fått en begynnende forståelse av at livsførselen hans vil påføre ham stor skade om han fortsetter i samme løp. Retten legger derfor avgjørende vekt på siktedes unge alder og det betenkelige i å utmåle en lengre ubetinget fengselsstraff til en ung lovbrøyer. Det vises til Høyesteretts praksis på området, særlig Rt. 2004-804 og Rt. 2010 – 1313. Retten legger også betydelig vekt på siktedes ønske om endring av livsførsel og planer om skolegang. Straffen settes etter dette til samfunnsstraff i 264 timer etter fradrag for utholdt varetekt. Gjennomføringstiden og den subsidiære fengselsstraffen settes til 9 måneder. (gutt E 17 år)

I denne saken vektlegger retten at det av personundersøkelsen framgår at fengsel bør unngås:

Tiltalte var kun 16 år da den straffbare handlingen fant sted. Etter straffeloven § 18 kan den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevet. Retten kan ikke se at det foreligger forhold som tilsier at ubetinget fengsel er særlig påkrevet. Retten har også lagt vekt på at det foreligger en personundersøkelse av tiltalte utferdiget xx.xx 20xx. Her framgår det at fengselsstraff bør unngås etter personundersøkerens vurdering. (...). Retten finner etter en samlet vurdering å kunne tiltre aktors straffepåstand, som etter rettens syn i hvert fall ikke fremstår som streng. Fellesstraffen settes derfor til samfunnsstraff i 180 timer. Den subsidiære fengselsstraffen settes til seks måneder. (Gutt I 16 år)

Samme gutt, ett år senere, vurderes slik:

Utgangspunktet er helt klart ubetinget fengsel. Dette utgangspunktet må veies opp i mot bestemmelsen i straffeloven § 18. Der står det blant annet: «Den som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan bare idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd.» Tiltalte i vår sak får nå sin fjerde dom i tingretten før han fyller 18 år. Han er domfelt for delvis alvorlige forhold. Samfunnsstraff har vært prøvd 2 ganger uten at han har klart å avholde seg fra ny alvorlig kriminalitet. En alternativ reaksjonsform kunne være ungdomsstraff. Dette er en reaksjonsform som krever høy motivasjon hos tiltalte – noe vi ikke finner i vår sak. Tiltalte soner allerede ubetinget fengselsstraff på ungdomsavdeling i P fengsel. Både tiltalte og hans mor har forklart at denne soningen ser ut til å fungere bra for tiltalte. Han er rusfri og går på skole. Han har gode resultater på skolen. (gutt I 17 år)

I den siste saken ble også ungdomsstraff vurdert, men forkastet som følge av manglende motivasjon hos gutten. For noen av ungdommene er den personlige motivasjonen for endring, og det å selv skulle ta ansvar for den og for det å avholde seg fra ytterligere kriminell aktivitet, en alt for stor utfordring.

10.7 Straffens lengde – skjerpende og formildende omstendigheter

Det er også interessant å se på hva domstolene anser som henholdsvis skjerpende og formildende omstendigheter ved straffutmålingen. Under følger noen eksempler på hva som ble vektlagt i vurderingene av henholdsvis skjerpende og formildende omstendigheter for noen av guttene i ungdomsenheten:

Skjerpende momenter

De tidligere straffereaksjoner tillegges vekt i skjerpende retning. I skjerpende retning leges det videre vekt på at tiltalte kort tid etter de tidligere domfellelser og til dels i prøvetiden for disse, har gjort seg skyldig i nye straffbare forhold. (gutt B 17 år)

Tiltalte dømmes for vold mot én offentlig tjenestemann. Det klare utgangspunktet i henhold til gjeldende rettspraksis er at det skal reageres med ubetinget fengsel ved slike overtredelser. Allmennpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende i slike saker, idet offentlige

tjenestemenn har et særlig behov for vern mot vold ved utøvelsen av sine ulike funksjoner. Det skal svært mye til for å reagere med betinget fengsel eller samfunnsstraff ved slike overtredelser. I skjerpende retning ser retten videre hen til at slaget er fremsatt med knyttet neve mot hodet. Selv om slaget er beskrevet som ikke særlig hardt, har likevel knyttneveslag mot hodet et betydelig skadepotensiale, både i seg selv og ved at de kan forårsake fall mot bakken. (gutt B 16 år)

I skjerpende retning legger retten vekt på at siktede tilsynelatende er helt uten sperrer når det gjelder å sette fram alvorlige trusler. (...). Ved de fire vinningsforbrytelsene han skal dømmes for, viser han dessuten gjennomgående mangel på respekt for andre menneskers eiendom. (...). Kjøring av bil påsatt falske skilter, viser at han heller ikke respekterer offentligrettslige reguleringer. Mest alvorlig, og direkte avgjørende for deler av reaksjonen, er allikevel de mange og alvorlige bruddene på sentrale bestemmelser i vegtrafikkloven. (...). Tiltalte har utsatt både seg selv og andre for overhengende fare for alvorlig skade og død. (gutt D 17 år)

Ved straffeutmålingen skal det i skjerpende retning vektlegges at siktede, sin unge alder til tross, nå får sin tredje dom. De fleste forhold i nærværende saker begått i prøvetiden etter siste dom. Siktede synes å ha vært inne i en svært negativ utvikling der han har mistet kontrollen over sitt rusmisbruk. Ved å ikke ta ansvar for eget liv har han påført en rekke fornærmede belastninger ved sin kriminelle virksomhet. (gutt E 17 år)

For G (tiltalte) tilkommer som nevnt svært alvorlige forhold, som ran mv, som vesentlig hever utgangspunktet for straffenivået for hans tilfelle. Det bør tas utgangspunkt i et samlet straffenivå på fengsel i to år. (...). Det må blant annet anses særlig skjerpende at truslene mot fornærmede Y og fornærmede Z ble fremmet med et henholdsvis skarpladd skytevåpen og en kniv, at forsøket på legemsbeskadigelse skjedde med et særlig farlig redskap, og at rant ble begått med en hammer. (...). Det må (...) gjøres fradrag som følge av tilståelsene, jamfør straffeloven § 59 annet ledd. (gutt G 17 år)

Straffen skal (...) basere seg på at tiltalte har begått ti ran og ett ransforsøk, flere tilfeller av trusler og i tillegg bl.a. vinningskriminalitet –

der ranene er de mest alvorlige handlingene. (...). Ved ranshandlingene foreligger det ingen formildende omstendigheter. Ranene er alle i grenseland mot grovt ran. Retten tar utgangspunkt i at normalstraffen i dette tilfellet ville ha vært ubetinget fengsel i noe mer enn fire år. (gutt H 16,5 år)

I skjerpene retning trekker at tiltalte er domfelt tidligere for lignende forhold (gutt I 16 år)

Som vi ser, er det et gjennomgående argument at domfelte tidligere har begått straffbare handlinger, og at handlingene er alvorlige.

Formildende momenter

Av formildende argumenter framgår følgende:

I formildende retning legges vekt på at tiltalte har gitt en uforbeholden tilståelse og hans unge alder. (Gutt B 17 år)

I formildende retning legger retten vekt på at tiltalte har gitt en uforbeholden tilståelse av alle forhold så nær som ett, jf. straffeloven § 59, andre ledd. (...). Det får også betydelig vekt at han har hatt en vanskelig barndom og ungdom, og at han fremdeles ikke har fylt 18 år. (Gutt D 17 år). Gutten i denne saken ble flyttet hele 7 ganger mens han var under barnevernets omsorg.

I formildende retning skal siktedes unge alder tillegges vekt. Videre skal det også i formildende retning vektlegges at siktede har avgitt en uforbeholden tilståelse og samtykket til at saken avgjøres ved en tilståelsesdom. (gutt E 17 år)

I formildende retning vises det til at tiltalte kun er 16 år, og at det som utgangspunkt skal alvorlige grunner til for å fengse så unge personer. Tiltalte er imidlertid allerede domfelt tre ganger tidligere, og soner for tiden en samlet dom for disse forhold (...). Han har således allerede stiftet kontakt med fengsel som straffereaksjon. Det vises også til at han tidligere er dømt for å ha begått legemskrenkelser. Tiltalte har (...)... gitt en uforbeholden tilståelse og erkjent straffeskyld (...). (gutt B 16 år)

Deres unge alder må tillegges betydelig vekt. (gutt G 17 år)

I formildende retning trekker det forhold at selve voldsutøvelsen mot den offentlige tjenestemannen ikke er veldig alvorlig verken i art eller omfang [retten ser likevel på denne som det mest alvorlige lovbruddet i saken]. Selv om det kan føles ubehagelig og krenkende å bli spyttet på, medfører ikke volden fysiske mén. (...). Tiltalte var bare 16 år da den straffbare handlingen fant sted. (gutt I 16 år)

I disse sitatene finner vi argumenter som uforbeholden tilståelse, ung alder og vanskelig oppvekst, ikke veldig alvorlig handling.

10.8 Betydningen av at barnet kan sone i ungdomsenheten – et selvstendig argument for fengselsstraff?

Det kan spørres om hensynet til barnets beste i noen tilfeller bidrar til å begrunne fengsling av barn. I utgangspunktet strider en slik tanke mot de grunnleggende verdier barneretten bygger på. Ingen vil med hånden på hjertet si at man generelt mener fengsel er et godt tiltak for barn. Imidlertid viser noen av sakene fra (og utenfor) ungdomsenheten at selve det faktum at barnet sitter, eller skal få plass, i enheten utgjør et selvstendig argument for fengsling framfor andre straffalternativer. En forklaring på dette kan være at ungdomsenheten på så mange viktige områder skiller seg vesentlig fra en ordinær fengselsinstitusjon (se særlig kapitlene 2, 7 og 8) at argumentene mot fengsling generelt ikke får den samme betydningen. Ungdomsenheten tilbyr i større grad en helhetlig oppfølging under og etter straffgjennomføring, og arbeider mer systematisk og sterkere faglig forankret, for endring og rehabilitering enn de fleste andre fengsler. Samtidig har ungdomsenheten de «fengselsrammene» som av anses nødvendig for å kunne få til et endringsarbeid (se informantenes beskrivelser av dette, kapittel 7, 8 og 9).

Et nærliggende spørsmål er *om det at ungdomsenheten har et godt faglig opplegg i seg selv kan medføre en større rettslig og faktisk aksept for fengsling av barn*. Foreløpig tyder imidlertid ikke tallene på det – tvert imot – det fengsles færre barn nå, i 2016, enn de første årene etter 2009 (jf. tallene presentert i kap. 3). Det gjelder både varetekt og domsoning. Men det er grunn til å være oppmerksom på en slik argumentasjon, og minne om at fengsel – inkludert ungdomsenheten – er et villet onde som staten påfører barn. I flere av sakene

til gutter som er eller har vært i ungdomsenheten ble særtrekkene ved enheten framhevet som et argument for fengsling:

Formålet med ungdomsenheten er å bedre soningsforholdene for ungdommer i varetekt, og det tas sikte på å tilrettelegge for endringsarbeider i og utenfor fengselet.

Enheden tilbyr et helhetlig tilbud til den enkelte ungdom, og skal legge il rette ut fra den enkeltes behov og situasjon. Det tilstrebes å gi ungdommer en sosial struktur, stabile rollemodeller, troverdige relasjoner og rammer som gjør hverdagen forutsigbar. Den er faglig forankret i at ungdommer med omfattende problem skal få mer enn tradisjonell straff for å endre sin adferd. (gutt A 17 år)

Det er [...] laget et opplegg i form av at han ved avsoning av en fengselsstraff skal sone i ungdomsdelen i M fengsel, hvor han har liten eller ingen kontakt med voksne innsatte. Tiltaltes mor har også uttalt seg i forhold til dette, og er enig i at det vil være positivt for ham nå å få faste rammer rundt seg, slik at han bl.a. kan skaffe seg en utdanning. Det er opplyst fra ungdomsenheten i Bergen at han vil gis tilbud i form av at han vil bli fulgt opp av ansatte ved fengslet, hvorav halvparten er miljøarbeidere. Her vil han få helsetilsyn, herunder samtaler med psykolog, samt tilbud om utdanning og arbeidstrening. (gutt B 17 år).

Gutt B ble plassert i ordinært fengsel, men med oppfølging fra ungdomsenhetens team. Det framgår ikke av dommen hvorfor han ikke ble plassert direkte i ungdomsenheten. Mest sannsynlig var det fordi det ikke var kapasitet der.

Det ser også ut som om plassering i ungdomsenheten har innvirkning på forholdsmessighetsvurderingen: fengsel anses lettere som forholdsmessig dersom barnet plasseres i enheten, enn om han plasseres i ordinært fengsel, fordi enheten gir et godt faglig tilbud:

Retten ser svært positivt på at tiltalte har hatt plass i ungdomsenheten ved Bergen fengsel, og at han der i den senere tid har hatt en svært positiv utvikling. Leder for ungdomsenheten Per Omdal har forklart seg inngående om tiltaltes tid i avdelingen og gitt uttrykk for at han er imponert over den utvikling tiltalte har hatt de senere månedene.

Tiltalte gis betydelig frihet ved soningen og har vist at han fortjener slik tillit. Han går i ordinær klasse ved F videregående skole og klarer seg bra der. Det arbeides med å få i stand et opplegg i medhold av straffgjennomføringsloven § 16, slik at tiltalte fra cirka årsskiftet kan gjennomføre resten av sin straff utenfor fengsel på særlige vilkår. Konsekvensen av at han idømmes en kortere fengselsstraff i her-værende sak vil være at han undergis kontroll med oppfyllelse av forutsetning og særlige vilkår i noe lengre tid. Retten finner etter dette at det ikke vil være uheldig for tiltalte i den aktuelle situasjon dersom det reageres med ubetinget fengsel, til tross for hans lave alder (gutt B 16 år)

Vi ser også at hensynet til barnets beste i noen situasjoner blir brukt for å begrunne soning i ungdomsenheten:

Tiltalte er bare 16 ½ år. Han har begått 41 straffbare handlinger fra høsten 20xx til vinteren 20xx. Den nye straffeloven § 18 fastsetter at ubetinget fengsel bare kan idømmes når det «er særlig påkrevd». I tillegg fastsetter barnekonvensjonen av 1989 at «barnets beste (skal) være et grunnleggende hensyn» samt at fengsel skal være «siste utvei og for et kortest mulig tidsrom». Overfor tiltalte har det vært forsøkt med en rekke barnevernstiltak – herunder også opphold på institusjon. Under slikt opphold har han rømt 27 ganger og den kriminelle aktiviteten har fortsatt. Det foreligger en prejudisiell observasjon foretatt av FF. Han legger til grunn en diagnose vvv. Han finner ingen sikre holdepunkter for CC som tidligere har vært angitt som diagnose.

Det foreligger ikke tegn på alvorlig sinnslidelse. Legen anser han som normalbegavet, reflektert og med god hukommelse. Selv har han i retten vist til misbruket av narkotika –som i stor grad har vært hasj- og at varetektsoppholdet i O fengsel har åpnet øynene hans slik at han ikke vil tilbake i fengsel. Han har nå vært på M siden xx.xx .20xx. Der har han funnet seg til rette med relativt strengt regime. Han får et positivt skussmål derfra. Retten finner at tiltak under barnevernet ikke har hatt den ønskede virkning på tiltalte. Han har likevel gjort som han selv har ønsket. Også for å beskytte samfunnet er det derfor nødvendig med en merkbar strafferettslig reaksjon. Retten finner at det er til hans eget beste at han nå kommer under kriminalomsorgen som om nødvendig har andre virkemidler enn barnevernet. Straffen settes etter dette til 3 år der 1 ½ gjøres ubetinget og 1 ½ gjøres

betinget med en prøvetid på to år, jf. straffeloven § 52. Imidlertid er det rettens klare oppfatning at forholdet til straffeloven § 18 og barnekonvensjonen tilsier at kriminalomsorgen i første omgang – og med bruk av straffegjennomføringsloven § 12 –fortsetter oppholdet på M i det dette vil være til barnets og samfunnets beste og i samsvar med gjeldende lovgivning – så lenge han følger opplegget der. Dette må ha et tidsperspektiv på minst ett år. Etter å ha hørt tiltalte, tiltaltes mor, representant for barnevernet og representant for M anbefaler retten at oppholdet på M ikke avbrytes, men at han på § 12-grunnlag får fortsette oppholdet der så lenge han følger de regler og retningslinjer som gjelder for stedet. Såfremt tiltalte alvorlig bryter forutsetningene for opphold på M ved f.eks. regelbrudd eller rømming, vil fengselsanstalt måtte bli resultatet. Ved at en betydelig del av straffen gjøres betinget, vil han også etter å ha avviklet den ubetingede delen ha et betydelig insitament for å unngå ny kriminalitet. (gutt H 16 ½ år)

Her understrekes nettopp betydningen av «fengselsrammene» som våre informanter fra ungdomsenheten selv framhever som en forutsetning for det endringsarbeidet som skjer under opphold i enheten. Barnevernet rår ikke over slike rammer. Gjentatte rømminger fra barneverninstitusjoner har vært en utfordring for barnevernet i forhold til flere av ungdommene i enheten. Flere av dommene viser til barnekonvensjonens bestemmelser. Også her understrekes betydningen av «faste rammer»:

Etter FNs barnekonvensjon artikkelene 3, 37 bokstav b og 40 samt strl. 2005 kan fengselsstraff overfor personer under 18 år bare anvendes når det er særlig påkrevd. Barnekonvensjonen artikkel 3 slår videre fast at det som best tjener barnets interesser skal være et grunnleggende hensyn. Retten er kommet til at både hensynet til samfunnsvern og tiltaltes behov for nå å få faste rammer rundt seg, med mulighet til å få seg utdanning og ordnede forhold, gjør at ubetinget fengsel i kombinasjon med betinget fengselsstraff vil være den løsning som best vil tjene tiltaltes interesser. (gutt B 17 år)

Som vi har vist, så benytter domstolene i noen tilfeller de positive erfaringene med ungdomsenheten som et argument for fortsatt varetekstfengsling, eller som argument for å idømme fengselsstraff, og begrunner også dette gjerne i hensynet til ungdommen selv. Også forsvareren i innledningen til kap. 8, brukte kvaliteten på fengselet som begrunnelse for fengsling.

10.9 Vurdering av overføring til alternative soningsformer under straffegjennomføring

Barnekonvensjonen krever ikke bare at fengselsstraff skal være aller siste utvei, men at fengsel ilegges for et kortest mulig tidsrom. Det siste innebærer blant annet at innsatte fortløpende bør vurderes for overføring til alternative straffegjennomføringsformer, som barneverninstitusjon, rusinstitusjon eller liknende.

Etter straffegjennomføringsloven § 16 skal kriminalomsorgen alltid vurdere om vilkårene for overføring til gjennomføring av straffen utenfor fengsel er oppfylt for innsatte under 18 år, når halve tiden er gjennomført. Vilåret for overføring er, i tillegg til at halve gjennomføringstiden er tilbaketilført, at overføring er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Overføring skal likevel ikke besluttes dersom formålet med straffen eller hensynet til en sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring taler mot det.

I følge våre informanter i ungdomsenheten blir dette gjennomgående vurdert for hver enkelt innsatt, og gjennomført der vilkårene for dette er tilstede. Men beslutninger om slik overføring betinges av at ungdommen ikke bryter vilkårene som settes. Et vedtak om omgjøring av straffegjennomføring utenfor fengsel begrunnes blant annet dette:

I vedtaket av xx.xx.20xx ble du besluttet overført til videre straffegjennomføring utenfor fengsel i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 med virkning fra den xx.xx.20xx. Det ble satt som vilkår at du skulle bo hos din mor samt være sysselsatt ved NAV M (Ung Inn) med første oppmøte den xx.xx.20xx kl. 0900. Du skulle videre ha oppfølging fra F friomsorgskontor, med første oppmøte den xx.xx.20xx kl. 1000. Videre var det krav om å ikke innta rusmidler (herunder også alkohol). (...). Det fremgår også av vedtaket av xx.xx.20xx at «dersom vilkår eller forutsetninger for dette vedtaket blir brutt, kan vedtaket trekkes tilbake eller omgjøres». Det besluttes herved at vedtaket av xx.xx.20xx om straffegjennomføring utenfor fengsel omgjøres. Vi har ved vurderingen lagt avgjørende vekt på at du lørdag xx.xx.20xx ble overført til avdeling med høyere sikkerhet i L fengsel som følge av inntak av rusmidler. Du har i avhør erkjent inntak av cannabis. Dette er også bekreftet ved avleggelse av urinprøve, hvor det var positivt utslag på [stoff]. Det er videre gjort markering for oppbevaring av narkotika på rommet ditt på huset på

avdeling D av narkotikahund den xx.xx.20xx. Det bemerkes videre at du anses informert om at brudd på gjeldende regler for ro og orden (herunder ved inntak av rusmidler) kan medføre at vedtaket ble omgjort (...). (Gutt I 17 år)

Overføring ble senere besluttet forsøkt på nytt, etter bedring:

Vi har ved avgjørelsen lagt vekt på at du i løpet av straffegjennomføringen har vist en svært god progresjon. Det vises herunder til at du forut for innsettelsen utviste høy kriminell aktivitet, herunder også illegal bruk av rusmidler. Det er ikke påvist inntak av rusmidler under straffegjennomføringen, med unntak av hendelsen som førte til omgjøring av vedtaket. Du har heller ikke vært aktiv i forhold til å opprettholde dette som et tema innsattegruppen. Du har også hatt en rekke utganger i form av fremstillinger, uten negative merknader. Vi har ved vurderingen lagt vekt på at du xx.xx.20xx ble overført til avdeling med høyere sikkerhet i L fengsel, og at du har erkjent og beklaget inntaket av cannabis. Vi har videre lagt vekt på at du har medvirket til å gjennomføre en full nevropsykologisk utredning, og derigjennom avdekket behov og tiltak for å møte disse behovene under oppholdet ved ungdomsenheten og på hjemstedet.. (...). Det fremheves som svært positivt at du under hele straffegjennomføringen har vært positiv til å delta i skoletilbudet ved ungdomsenheten i regi av L videregående skole. Du har i denne forbindelse fått gode tilbakemeldinger fra samtlige lærere som har vært involvert i undervisningen. Det er videre sett hen til at det er utarbeidet gode og sikkerhetsmessig tilrettelagte forhold på hjemstedet, slik dette er beskrevet i vilkårene ovenfor. Det legges således til grunn at dette er riktig for at du skal fortsette en god og positiv utvikling.

En videre straffegjennomføring utenfor fengsel i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 vurderes videre som en mer fleksibel løsning enn en ordinær permisjon på prøve etter samme lovs § 42, ettersom det gir muligheter til å justere innholdet i oppfølgingen, herunder beslutte eventuell tilbakeføring til ungdomsenheten dersom det skulle bli nødvendig uten å gå veien om behandling i domstolene. Flexibiliteten vil også vise seg ved at det kan bli ny utslusing til hjemstedet etter en eventuell tilbakeføring. (Gutt I 17 år)

En utfordring som blir pekt på fra en av våre informanter i ordinært fengsel når det gjelder alternativ straffegjennomføring, er det de opplever som motstand fra barnevernet. En uttrykker dette slik:

Det er mange tilfelle der barn kunne ha sonet i barneverninstitusjon på § 12, i stedet for i fengsel. Men barnevernet har ikke villet. Vi har hatt noen tilfeller der de ikke har vært plassert utenfor hjemmet, de har ikke tiltak og ikke tung voldsproblematikk.

Hvis du begår nok barneran så får du ubetinget fengsel. Og noen ville si at det er tung voldsproblematikk, men jeg mener ikke det. Det er stor forskjell på gjennomføringen av dem, noen er grove, men noen – et eks. «jeg har en kniv og jeg kommer til å bruke den» – og ingen vet om han hadde en kniv. Men det er forferdelig skremmende for de barna som blir utsatt for dette, men han jeg tenker på – han kunne vi gjort veldig mye for og han burde aldri ha vært i fengsel, han hadde så mye av barnet i seg. Han kunne bare hatt hjemmebaserte tiltak, miljøterapi.

10.10 Vurdering av prøveløslatelse

Prøveløslatelse er en annen måte å imøtekomme kravet om «kortest mulig tidsrom» på. Gutt 17 A år, var dømt for gjentatte ran, tyverier, heleri, narkotikabesittelse, og ble prøveløslatt med denne begrunnelsen:

Det er ved vilkårsfastsettelsen lagt vekt på at det foreligger tilrettelagte forhold på hjemstedet i form av et faglig godt botilbud med tilhørende sysselsetting som skissert i vilkårene ovenfor. Det vises videre til at det er avklart oppfølging av psykolog ved FFF i M, hvor første samtale er fastsatt til xx.xx.201x. Psykologen ved ungdomsenheten vil delta i denne samtalen, og det forutsettes avtalt videre oppfølging ut over våren. Det vises for øvrig til FNs Barnekonvensjon, hvor det forutsettes at opphold i fengsel for innsatte under 18 år opprettholdes for kortest mulig tid, og at en utslusing foretas når dette anses sikkerhetsmessig og faglig forsvarlig.

Det bemerkes for øvrig at det foreligger noe risiko for tilbakefall ved en overføring til hjemstedet. Vi finner det derfor nødvendig å ilegge ovennevnte vilkår for å gjennomføre prøveløslatelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte. [vilkår: møteplikt for Friomsorgen, ukentlig, vilkår om bosted og jobb].

Det er en forutsetning for prøveløslatelsen at du ikke begår ny straffbar handling i prøvetiden. (gutt A 17 år)

Følgende momenter er vektlagt i denne vurderingen: det foreligger et godt tilrettelagt tilbud på hjemstedet, det forutsettes videre oppfølging av psykolog fra ungdomsenheten, det forutsettes at utslusing vurderes når det er forsvarlig i tråd med barnekonvensjonens krav om fengsling i kortest mulig tid. Vurderingen bygger altså på at disse forutsetningene blir fulgt.

Før Gutt H 17 år, ble et avslag om prøveløslatelse begrunnet med guttens gode utvikling i den rusinstitusjonen han var i, og med at det var uheldig at en prøveløslatelse ville skje midt i sommerferien:

Det er ved vurderingen av prøveløslatelse sett hen til din dom av xx.xx.20xx der du er domfelt for gjentatte alvorlige straffbare forhold. Det er videre lagt vekt på at du per dags dato fungerer godt på M (rusinstitusjon). Denne gode perioden har vart i 6–7 uker, noe som er en kort periode i forhold til å kunne se om det er en varig endring. I tillegg har du fått plass på L vgs [linjefag]. Dette er en del av den fremtidsplan som ble laget da du sonet i ungdomsenheten og før § 2-vedtaket ble fattet. I forhold til din sosiale fungering er dette også et viktig ledd i din progresjon ved M. Ansatte ved ungdomsenheten og ungdomsenhetens tverrfaglige team besøkte deg på M tirsdag xx.xx 20xx. På grunnlag av dette besøket, der de også snakket med ansatte ved M, mener vi at du fortsatt bør sone under § 12. Dette støttes av ledelsen ved M. Du profiterer på stramme rammer og § 12-soning bidrar til dette. Dette er viktig med tanke på ditt beste i det lange løp. Med tanke på at en prøveløslatelse vil skje midt i sommerperioden, finner vi at det heller ikke er et tilrådelig løslatelsestidspunkt. Fravær av fast sysselsetting er uheldig. I tillegg vil det være viktig for din videre utvikling at du allerede er i et utdanningsløp den dagen du prøveløslates.

Oppsummering og avsluttende vurdering

Gjennomgangen av regelverk og praksis når det gjelder alternativer til fengsling viser at domstolene gjennomgående legger en høy terskel til grunn for fengsling, og at den har blitt høyere de senere årene, særlig etter 2010. Både publiserte dommer og dommer fra ungdomsenhetens arkiv viser at det særlig er to hovedargumenter som går igjen når fengsel av barn besluttes:

- Det finnes ikke gode alternativer, eller alternativer har vært forsøkt, og ikke hindret nye straffbare handlinger i plasseringsperioden.
- Ungdommen har begått alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet, og forbrytelsene er enten svært grove eller har et svært stort omfang

Dommene gjør gjennomgående grundig rede for hvilke alternativer som har vært forsøkt og hvorfor disse ikke har hatt effekt. Praksis i ungdomsenheten synes, på bakgrunn av den kunnskap vi har fått, å være godt i samsvar med de kravene til å vurdere og forsøke alternative straffegjennomføringsformer som følger av barnekonvensjonen. Dette gjelder også vurderinger av (fortsatt) varetektsfengsling under oppholdet, samt beslutninger om prøveløslatelse.

Et interessant trekk ved rettspraksis er hvordan hensynet til barnets beste er i ferd med å vinne plass i domstolenes argumentasjon, som et selvstendig hensyn, ikke bare som en del av den individualpreventive vurderingen. Dette kan ses på som en ny rettsutvikling. Vi ser også at hensynet til barnets beste i noen spesielle situasjoner kan tale for fengsling på betingelse av at ungdommen får sone i ungdomsenheten og gis de utviklingsmulighetene som enheten kan tilby, og under forutsetning at alternativer til fengsling er forsøkt og/eller vurdert og funnet nytteløse. Et interessant spørsmål nå og framover, er om det at ungdomsenheten har et godt faglig opplegg i seg selv kan medføre en større rettslig og faktisk aksept for fengsling av barn. Foreløpig tyder imidlertid ikke tallene på det – tvert imot – det ble fengslet færre barn i 2015 enn de første årene etter 2009. Men det er grunn til å følge nøye med i den videre utviklingen på dette feltet, særlig når den nye enheten på Eidsvoll snart er i drift. Vi har sett i enkelte tilfelle hvordan ungdomsenheten er brukt for å legitimere en lengere ubetinget del av straffen. Vi har også sett indikasjoner på at tiltaket brukes i argumentasjon mot prøveløslatelse. Spørsmålet som bør reises på politisk nivå og i samfunnsdebatten, er om ungdomsenhetene som helhetlig tilbud innenfor kriminalomsorgens rammer kan bidra til økt kontroll for denne gruppen.

Det som kjennetegner de ungdommene som dommene omhandler, og de ungdommene som sitter i ungdomsenheten, er at det dreier seg om ungdommer med store og alvorlige og komplekse problemer. Alle har i barndommen vært utsatt for grov omsorgssvikt og/eller ikke fått nødvendig hjelp

av barnevernet eller andre trygge voksne i sitt nettverk. De har ofte store kunnskapshull og har mistet mye skolegang. Mange av dem har slitt med rusproblemer i lang tid. Felles for dem er også at de har begått gjentatt eller svært alvorlig kriminalitet. Ungdomsenheten har klart å etablere et tilrettelagt, tverrfaglig opplegg som møter veldig mange av disse ungdommenes behov for støtte, veiledning og annen bistand i sin rehabiliteringsprosess.

Og likevel, ifølge barnekonvensjonen skal det minste inngreps prinsipp følges – mindre inngripende alternativer skal alltid forsøkes og vurderes – for å skjerme mot utformingen av ytterligere kontrolltiltak der oppfølging og omsorg i praksis kan føre til forlenget frihetsberøvelse.

11 Gjenopprettende rett eller gjenopprettende praksis som program i og utenfor ungdomsenheten

I dette kapitlet ser vi kortfattet på innføringen av ungdomsstraffen i 2014 og mulighetene for gjenopprettende praksis som del av ungdomsenhetens og tverretatlig teams virksomhet. Innledningsvis vil vi her vise både til straffeprosessloven § 16 om gjenopprettende prosess, til nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 2 –formål (juni 2014) «Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen», til Barnekonvensjonen generell kommentar nr. 10 om aktiv konfliktløsning og gjenopprettende og om Ungdomsstraffen som ble innført 1. juli 2015, som baserer seg på prinsippet om gjenopprettende og forsoning. Disse endringene i internasjonalt og norsk lov- og regelverk er kommet som et resultat av omfattende forskning som viser at gjenopprettende og forsoningsprosesser er mer virksomme enn noen straffemetode, både for ofre når det gjelder lindring og oppreisning og for gjerningspersoner når det gjelder tilbakefall og ny kriminalitet.

Etter straffeprosessloven § 16, åttende ledd skal domfelte og fornærmede tilbys gjenopprettende prosess. Dersom de ved avtale kommer frem til enighet om å overholde bestemmelser om oppholdssted, eller unnlate å ha samkvem med bestemte personer, skal kriminalomsorgen ta hensyn til avtalen ved fastsettelse av vilkår for gjennomføring av straffen utenfor fengsel. Kriminalomsorgen trenger ikke å ta hensyn til avtalen dersom den blir urimelig for fornærmede eller domfelte.

Vi refererer i det videre både til Barnekonvensjonen, straffeprosessloven og til KDIs utarbeidete regelverk for gjennomføring av Ungdomsstraffen. På en konferanse i Trondheim våren 2015 i regi av barnehus og konfliktråd ble det oppsummert at 21 barn er idømt ungdomsstraff etter iverksettingen av den nye loven om ungdomsstraff 1. juli 2014. Det ble også referert til at 30–50 prosent av alle overgrep mot barn, begås av barn

Vi ba Kriminalomsorgsdirektoratet framskaffe data på dette, både fengselsdommene og ungdomsplanene (i tillegg til fengselsdommer i prosjektperioden).

I skrivende stund, januar 2016, er over 40 barn idømt ungdomsstraff. I mangel av denne dokumentasjonen, spør vi om dette faktisk betyr at 40 barn ellers ville fått ubetinget fengsel? Det ville i så fall bety at tallet for barn med ubetinget fengsel ville være minst fordoblet i denne tidsperioden eller at det er noe annet som er i ferd med å skje ved innføring av ungdomsstraffen?

Ungdoms-straffen har kanskje utviklet seg til en erstatning for andre frihetsstraffer, slik som samfunnsstraff? Dette vet vi ikke før vi har sett disse ca. 40 dommene.

I følge ungdomsskoordinatorer i konfliktrådene og informanter fra konfliktrådssekretariatet er det i hovedsak barn som begår overgrep mot andre barn: Er det også her skjedd en endring i påtale/domstolshåndtering og/eller har det i løpet av tiden etter 2014 skjedd en endring i registreringen av straffbare handlinger? Vi har hittil ikke funnet svar på dette spørsmålet.

Imidlertid er det langt flere typer gjenopprettende praksis som kunne innføres i ungdomsenheten og med tverretatlig team som igangsettere. Vi har foreslått flere, som vi skal gjengi nedenfor:

Hydle avtalte med Røde Kors muligheten for at ansatte i ungdomsenheten og tverretatlig team og innsatte kunne delta i kurs i Gatemebling i Bergen Røde Kors og sendte følgende mail til Per Omdal:

... jeg vil anbefale sterkt at noen av dine fra UE går på dette kurset som del av videreutdanning/lederopplæring...Jeg kjenner godt til dette, også de innsatte burde få det som del av rehabiliteringen. Jeg har fulgt dette arbeidet over mange år og er selv utdannet GM instruktør, supereffektiv egenutvikling og veldig god trening i konflikthåndtering.

Det ledsagende brevet inneholdt følgende:

Gatemebling handler om å styrke ungdom ved å gi opplæring i konfliktforståelse og redskaper for ikkevoldskommunikasjon og megling. Denne kompetansen tar ungdommene med seg inn på sine egne arenaer: i venneflokken, på skolen, i familien og «på gata». På den måten blir ungdom rustet til selv å bli forebyggere i egne miljøer, ved å løse konflikter på lavt nivå før de eskaleres til vold og annen destruktiv adferd.

Til dette trenger Røde Kors voksne, frivillige gatemeglingsinstruktører som kan veilede og støtte ungdommene i sin egen læringsprosess. I tillegg samarbeider Røde kors med barne- og ungdomsarbeidere som benytter Gatemegling i sitt arbeid.

Forventninger til frivillige gatemeglingsinstruktører i Røde Kors:

- Skrive et motivasjonsbrev/kartleggingsskjema og delta i et opptaksintervju. Mer informasjon og skjema får du av gatemeglings-koordinator hos din lokale Røde Kors-forening.
- Delta på et seks dagers instruktørverksted (to helger), se under for detaljer.
- Gjennomføre praksisperiode, dvs. å holde ett konfliktverksted for ungdom (6 x 3 timer: dette er trinn 1 i opplæringen av ungdom). Dette gjøres sammen med en annen instruktør, gjerne en mer erfaren.
- Delta på en felles instruktørsertifisering.
- Når du er sertifisert som instruktør forventes det at du forplikter deg til å være frivillig i Røde Kors Gatemegling i minimum ett år. Det forventes at du bruker ca. 3 timer i uka i snitt på frivillig arbeid i Røde Kors (inklusive din egen opplæring), dvs. at man minimum holder ett verksted for ungdom i halvåret.
- I tillegg må du også ta øvrig obligatorisk opplæring for frivillige i Røde Kors, dvs. Introduksjon til Røde Kors (3 t.) og Førstehjelpskurs (fysisk 5 t. og psykososialt 3 t).
- Dette får du igjen som frivillig i Røde Kors Gatemegling:
- En unik erfaring som frivillig der du bidrar til at ungdom opplever utvikling, mestring og økt selvforståelse. Du bidrar dermed til et tryggere oppvekstmiljø i ditt lokalsamfunn.
- En solid opplæring der du selv får styrket kompetanse i konflikthåndtering. Erfaringsmessig er denne opplæringen nyttig også for voksne, og ofte en etterspurt kompetanse i jobbsammenheng. Røde Kors dekker alle utgifter til opplæringen, inklusive reise, kost og opphold.
- Ved å være deltager i verdens største humanitære organisasjon får du muligheten til å gjøre en forskjell i ditt eget lokalsamfunn med den innflytelsen som Røde Kors representerer.

Om selve instruktørverkstedet

Det blir ca. 15 deltagere på dette verkstedet i tillegg til instruktører. Instruktørutdanningen for voksne er basert på samme lest som ungdomsverkstedene, men i et mer intensivt opplegg og med et eget blikk på pedagogikken. Instruktørutdanningen for voksne tilsvarer samme timeantall og innhold som trinn én til tre for ungdom (36 timer). Her lærer deltagerne de øvelsene man skal holde for ungdom gjennom å gjøre øvelsene selv. Vi har god erfaring med at dette er en god måte å lære på. Vi kaller det «verkstedet» fordi man som i et verksted lager noe sammen. Det er et praktisk kurs med en rekke ulike øvelser, leker, rollespill og selvfølgelig masse diskusjoner og refleksjon. Mange av øvelsene er utformet slik at deltagerne tar utgangspunkt i egne erfaringer og får ulike typer aha-opplevelser.

Etter at en øvelse er gjennomført vil vi diskutere det pedagogiske poenget med øvelsen, og sette den i relasjon til øvrig «pensum». På den måten vil vi også lære mye av hverandre som gruppe. Dessuten legges det vekt på trene opp visse grunnferdigheter som er viktige for å kunne utføre og videreformidle Gate-megling, da særlig konfliktmegling og sjiraffspråk/ikkevoldskommunikasjon.

Temaer:

- Positivt fellesskap: Å bygge et trygt og positivt fellesskap er det første og noe av det viktigste vi gjør i verkstedene med ungdom. Det er også viktig i «voksenkurset». Her bruker vi en rekke ulike teambuildingsøvelser som går ut på å bli kjent med hverandre og legge felles premisser for resten av verkstedet.
- Kommunikasjon: Aktiv lytting, lytting på flere nivåer, verbal og non-verbal kommunikasjon, og ikke minst Marshall Rosenbergs sjiraffspråk/ikkevoldskommunikasjon.
- Triggere, sinne og fiendebilder: Her utforsker vi hva som ligger under sinne, hva som gjør oss «trigget» og hvordan fiendebilder bygges opp. Dette er ingredienser i konfliktopptrapping.
- Dialog og kreativitet: Dette er hovedredskapene i kreativ konfliktløsning og konfliktnedtrapping. Vi utforsker forskjellen på dialog og debatt, og kjører ulike øvelser på hvordan «å tenke ut av boksen» for å finne gode løsninger. Her presenteres også Johan Galtungs Transcendperspektiv, gjennom praktiske og morsomme øvelser.

- Makt og endringstriangelet: Her utforsker vi ulike roller i konflikt, hvilke (makt)strategier som benyttes og effektene av de ulike strategiene/rollene.
- Konflikthåndtering og megling: Her går vi dypere inn i temaet konflikt, opptrapping og nedtrapping, i tillegg til å utforske meglerrollen. Vi vil også trene på trene på ferdigheter i konfliktmegling.
- Mesterprøven: Siste dag deles deltagerne inn i grupper av 2 personer og får i oppgave å gjennomføre en øvelse for resten av gruppa. Deltagerne får konkrete tilbakemeldinger i rollen som instruktør. Alle som har gjennomført dette på en tilfredsstillende måte får diplom.

Videre hadde Hydle en oppsummeringssamtale med ass. regiondirektør Leif Waage om Familieråd i fengsel. Familieråd er en effektiv metode for gjenoppbygging i familiekonflikter og –problemer som praktiseres i barnevernet i mange norske kommuner. Hydle hadde på forhånd drøftet dette med ansvarlig i Bufdir, seniorrådgiver Svanhild Vik – om eventuell implementering av Familieråd i fengsel. Hvordan organisere best for den innsatte? Hun foreslo også et møte mellom Vik og ungdomsenheten /tverretatlig team for å diskutere en slik implementering. Waage mente at familieboenheten i ungdomsenheten lå til rette for slike møter i praksis, samtidig som han sa at «– det arbeidet er vi ikke kommet så langt med, alt ligger til rette for å brukes der. Vi bør jobbe med den familietanken i hodet, men vi er kommet kort». Psykologene i tverretatlig team og flere i personalet i enheten har familieterapiutdanning og har innsikt i familieråds-metoden. Man kunne tenke seg en slik samling med familie og relevant nettverk med en gang den innsatte kommer inn, så før løslatelse, slik at konflikter og uklarerheter var kartlagt og best mulig håndtert før ungdommen ble løslatt.

Et annet forslag er basert på ungarske erfaringer med restorative justice, gjenopprettende rett, and prison radio, radioprogrammer laget av innsatte. Psykolog Judit Hajdu fra Budapest var på studiebesøk i Norge i oktober 2015 og så nærmere på norske erfaringer med radio i fengsel som redskap til opplæring, utdanning, selvbearbeiding og god fritid. Hun ble intervjuet i «Røverradioen», et radioprogram som lages av innsatte i norske fengsler. I hennes rapport påpekte hun at ideen med prison radio ikke bare er at de innsatte lærer medieteknologi, journalistikk, redigering osv., men at det å uttrykke seg og

bruke den egne stemmen og høre at den blir hørt, er en meget viktig og effektiv del av rehabiliteringen av innsatte. I tillegg arbeider hun med at nettopp det å bli hørt og å høre, er en fundamental del av gjenoppretting av respekt og selvrespekt. Hydle foreslo å få til et møte mellom ungdomsenhetens ledelse og Hajdu. Det lot seg ikke gjøre grunnet tiden, men ideen til å lage en «gjenopprettende ungdoms-fengselsradio» er sådd.

Hydle har også søkt å få til et møte mellom konfliktrådet i Hordaland og ungdomsenheten for å vurdere om konfliktråd kunne implementeres som en metode i ungdomsenheten. Dette er begrunnet i at Kriminalomsorgen i 2013 bestemte at Gjenopprettende Praksis skulle være en rød tråd i rehabiliteringen i alle norske fengsler. Bestemmelsen er bl.a. basert på forsøk og utprøving av metoden over flere år og praksisen er nå delvis implementert i en rekke fengsler, Arendal, Kristiansand, Halden, Værdal...

Vurdering

Det er gode grunner til å arbeide for at ungdomsenheten og det tverretatlige teamet kan implementere metoder fra gjenopprettende rett inn i ungdomsenheten, for eksempel ved å bruke familieråd eller gatemegling som metode, sammen med den enkelte innsatte og eventuelle familiemedlemmer. Forutsetningen er gode forberedelser, god gjennomgang av hva det går ut på, absolutt frivillighet, m.a.o. at personalet lærer metodene i arbeidet.

12 Arbeid for god løslatelse

12.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på det arbeidet som utføres i ungdomsenheten og tverretatlig team for en god løslatelse med oppfølging etter straffegjennomføring, utfordringene med taushetsplikt og tverretatlig samarbeid, spesielt samarbeidet mellom barnevern, domstol og kriminalomsorg, belyst ved «kasteballene» og praktisering av aldersgrensen 18 år.

Det er særlige utfordringer knyttet til samarbeid mellom, og koordinering av, ulike etater og tjenester, både før, under og etter straffegjennomføring slik vi har påpekt gjentatte ganger i denne rapporten og slik bl.a. Samhandlingsreformen NOU 2009: Fullt og helt, ikke stykkevis og delt, beskriver:

Det å opprette kontakt med barnets nettverk og pårørende, og legge til rette for at det lokale hjelpeapparatet kommer raskt i gang med etablering av nødvendige oppfølgings-tiltak, er sentrale elementer i forberedelsesprosessen til løslatelse. Kriminalomsorgen har ansvaret for å utarbeide en koordinert løslatelsesplan (Prop. 135 L 2012-2013, s. 31). Bvl. § 3-5 pålegger også barneverntjenesten en plikt til å delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold. Når et barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, skal barneverntjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet. Barneverntjenesten er dermed pålagt en ny og selvstendig plikt til oppfølging av unge lovbrøyttere og til samarbeid med påtalemyndigheten og kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen har ansvaret for å utarbeide en koordinert løslatelsesplan (Prop. 135 L 2012-2013, s. 31). Bvl. § 3-5 pålegger også barneverntjenesten en plikt til å delta i planleggingen og til retteliggelsen av tiltak etter endt opphold⁶⁴.

⁶⁴ Barnevernloven § 3-5 (nytt) annet ledd ble vedtatt i juni 2013. Som det står i fotnoten til § 3-5 i barnevernloven på Lovdata: "- - Endres ved lov 21 juni 2013 nr. 63 (ikr. fra den tid Kongen bestemmer)". Denne endringen er ellers omtalt i Prop 106 L (2012-2013), Innst. 395 L (2012-201) og lovvedtak 92 (2012-2013).

Denne lovpålagte plikten har ennå ikke trådt i kraft, grunnet manglende bevilgninger⁶⁵. Det er heller ikke bestemt noe ikrafttredelsestidspunkt. Vi har ikke fått noen begrunnelse for årsaken til at midler ikke er avsatt. Det innebærer at en potensielt svært viktig del av oppfølgingen av fengslingsoppholdet ikke kan tre i kraft, 3 år etter at bestemmelsen ble vedtatt. Det henvises til at slike vurderinger er ledd i interne prosesser i departementet.

12.2 God løslatelse – oppfølging etter straffegjennomføring

Et godt ettervern kan være helt avgjørende for hvorvidt den unge klarer å bryte en negativ sirkel etter endt soning, og i det hele tatt for den unges videre utvikling og mestring av skole og arbeidsliv (Storø 2012). Opphør av barneverntiltak etter fylte 18 år, og avslag på søknad om ettervern, er et enkeltvedtak som skal begrunnes i hensynet til barnets beste (Ot.prp. nr. 69 (2008-2009), s. 39). Det skjer imidlertid ikke alltid i praksis at ungdom som ønsker og trenger det, får ettervern, eller at avslag begrunnes i hensynet til barnets beste (se for eksempel Bakketeig og Backe-Hansen 2008 og Kristofersen 2009). Flere av våre informanter forteller at avslag eksempelvis begrunnes med at «de kan ikke nyttiggjøre seg tiltak», «de vil ikke ha noe med barnevernet å gjøre» eller «barnevernet kan ikke se at... det er hensiktsmessig med tiltak» (Hydle 2014). Ikke alle som får avslag på ettervern klager til Fylkesmannen, og slett ikke alle klager blir innvilget. En av våre informanter fra et kriminalitetsforebyggende team i Kristiansand kommune sier det slik:

Det kan virke som det er en kamp å tenke barnets beste, og ikke økonomi. Både barn og hjelpere må kjempe for tilbudene som er nødvendige. Det vil ta mange år for disse ungdommene å sikre en selvstendig tilværelse, på grunn av rus og andre sammensatte problemer (som økonomi, bolig, utdanning og arbeid) som gjør at det blir viktig å få til fleksible tiltak i kommunen. Oppfølgingstjenesten er forpliktet til å sikre at ungdommene får nødvendig behandling og oppfølging.

⁶⁵ Se kapittel 30 Økonomiske og administrative konsekvenser (side 205-206) i Prop. 106 L (2012-2013) 'Endringer i barnevernloven' for bakgrunnsinformasjon.

Men hvordan etablerer man fleksible tiltak, og hva ligger i dette? En av våre informanter drev selv et privat barneverntiltak og hadde mye erfaring med ettervern og samarbeidet med fengslene. Informanten understreket at det var viktig å tenke «utenfor boksen»:

Jeg tror at det barnevernet bommer på når det gjelder kriminelle ungdommer, er at de er dårlige på å komme i posisjon til de ungdommene. De klarer ikke tenke utenfor boksen.

Informanten illustrerer dette ved å vise til hvordan barnevernet vurderer framgang eller status for en ungdom med en lang kriminell karriere, til forskjell fra hvordan dette vurderes for informanten og kollegaen som driver ettervern og oppfølging av en ungdom vi kaller «Krister»:

«Krister» hadde mange lovbrudd før han kom i fengsel. Så kommer han ut, og så fører vi opp hvor mye kriminalitet han gjør etter det. Klart det blir jo litt. Han blir tatt for noe. Ut fra det vi kan se, er det viktig å få med at kurven likevel går ned, selv om han fortsetter å begå kriminalitet. Vi mener at det ikke er så viktig, at vi må klare å se at fyren prøver å skjerpe seg. Han endrer også hva slags type kriminalitet han begår nå i forhold til før. Før var det mye mer trusler, ran, våpen... det har han helt sluttet med. Det betyr at han har tenkt seg om og prøver å ta tak. Men det er barnevernet helt uinteressert i!

Informanten beskriver hvordan han opplever at barnevernet ikke vil gå inn med tiltak eller opprettholde dem fordi ny kriminalitet er brudd på forutsetningene, i stedet for å se at ungdommen forsøker, og gjør framgang, men at det tar tid, særlig når man har holdt på med kriminalitet opp gjennom mesteparten av oppveksten. Det å få ettervernstiltak blir i praksis en belønning for ikke å begå nye straffbare handlinger, og omvendt: man blir fratatt tiltaket hvis man begår ny kriminalitet.

Det blir mange ulogiske slutninger av typen «Ja, du får ett tiltak nå, etter at du har fylt 18, men da har vi med i tiltaksplanen at du ikke skal begå ny kriminell aktivitet. Hvis du gjør det, så kan ikke barneverntjenesten stille opp med tiltak.» Men det at man begår ny kriminalitet, betyr ikke at man ikke trenger omsorg og voksenkontakt. Kanskje man trenger det enda mer enn andre.

Videre kan økonomien i mer «fleksible» og skreddersydde tiltak gjerne koste mer, og økonomien i seg selv blir et problem. Samme informant sier:

Hvis C kommune skal sette i gang tiltak og det koster mer enn 25 000, og vårt koster 40 000, må det overskytende spyttes inn, og da blir det spørsmål om man har tro på tiltaket, eller om gutten kan klare seg med et billigere tiltak.

En annen utfordring er at en del unge ikke vil fortsette med barneverntiltak og derfor ikke samtykker i ettervern, til tross for at de kan ha behov for slike tiltak. Det viser seg at mange av de unge innsatte har negative erfaringer med barnevernet, og omvendt – barnevernet har gitt dem opp. En av ungdommene forteller at han har vært «voldelig» siden han var gikk i andre klasse, fikk en ADHD-diagnose og ble medisineret, begynte å ruse seg i fjerde klasse og så «har det bare gått så fort...» Han har hatt kontakt med barnevernet siden han var sju-åtte år, BUP har vært involvert, men åpenbart til liten nytte. Han sitter igjen med en opplevelse av at barnevernet har gitt ham opp, og beskriver at han ble «kasta ut» av barnevernet da han var 16 (Hydly 2014). Det viser seg også at det ikke alltid gis skikkelig informasjon om hva ettervernet egentlig innebærer. Det er særlig viktig å forklare at ettervern ikke kan innebære nye tvangsplasseringer. For eksempel sa en av våre informanter, som hadde jobbet mye med oppfølging og ettervern:

Det er viktig at ungdommene får vite at tiltak og oppfølging fra barnevernet er noe helt annet når det gjelder ettervern. Ungdommene tror at barnevernet etter soning er det samme som før soning, med innelukkning og institusjon.

En annen informant, som jobber i kriminalomsorgen, bekrefter dette:

Det har jeg merket meg på de ungdommene som har vært i institusjoner på tvang, at de har så mange pigger ute i forhold til det å ta imot hjelp. Men plutselig kan det snu, og de kan tenke «åja, gå på skole, det er noe jeg skal gjøre for meg selv det, det er ikke noen som skal stå å piske meg eller tvinge meg.» Jeg husker første gang jeg foreslo en mentor for en gutt, og der hadde jo barnevernet nektet alt [av hjelpe-tiltak]. Nei, han skulle ikke ha noen mentor, det skulle han aldri i

verden ha, det kunne jeg bare glemme. Men så fikk vi det til likevel, og etter hvert var det han [gutten] som var pådriveren for å få tiltak.

Ett annet eksempel fra ungdomsenheten, er en innsatt som trenger ekstra mye både oppfølging og tiltak. Her søker den barnevernsansvarlige i tverretatlig team barnevernet i hjemkommunen om tiltak i form av musikkterapi og andre redskaper som den innsatte kan ha glede og nytte av. Ansvarlige fra dette barnevernet har også vært på besøk i ungdomsenheten og skrev i et brev: «...takkk for godt møte hos dere. Vi ble imponert over det tilbudet dere har etablert». Deretter følger informasjon om hvilken saksbehandler som kommer til å følge opp.

Bestemmelsen om ettervern i bvl. § 1-3 kommer også til anvendelse på ungdom som har hatt barneverntiltak, men som sitter i fengsel når han eller hun fyller 18 år. For å åpne for at også ungdom som soner straff, men som ikke tidligere har hatt barneverntiltak, kan få mulighet til ettervern, framgår det av andre ledd i bvl. § 3-5 at barneverntjenestens oppfølging under varetekt og straffegjennomføring skal anses som et tiltak som er «iverksatt før barnet har fylt 18 år», slik at grunnvilkåret for ettervern alltid vil være oppfylt for unge domssøkere. Som beskrevet over, er dette ennå ikke trådt i kraft fordi det ikke er bevilget økonomiske midler til det.

Det tverretatlige samarbeidet er i seg selv en utfordring med oppfølging etter endt soning når ungdommen skal tilbake til kommunen. I praksis kan det oppstå uenighet om hvem som har ansvar for hva, noe som kan føre til at ungdommen ikke får nødvendig hjelp. En av informantene våre illustrerer dette med en gutt som sto uten tak over hodet ved løslatelse fordi ingen etater mente å ha ansvaret for ham – «de blir en brikke som ingen vil ha» (Hydle 2014).

En av de ansatte i ordinært fengsel vi snakket med, sier det slik: «mange av de unge innsatte ønsker ikke ettervern, men fengselet motiverer til å ta imot dette. Når ettervernet opphører skal det skje en gradvis overføring til NAV, men ungdommen mangler ofte en støttekontakt som kunne motivere til å møte opp til avtaler med NAV. Det kunne forhindre tilbakefall.» Her pekes det på ytterligere en instans – NAV – som ikke stiller nødvendige ressurser til disposisjon, som for eksempel en støttekontakt. Vår informant som jobbet

med ettervern, snakker om hvordan en del av disse ungdommene ikke har fått med seg basal lærdom om hvordan man oppfører seg overfor offentlige instanser. De har ingen erfaring med det. Likevel forventer barneverntjenesten og andre at de skal greie å håndtere NAV og andre offentlige kontorer. Informanten beskriver for eksempel en episode fra NAV slik:

Ta med en fyr og stå i NAV-kø. Se at han blir rastløs av å stå der, at det holder på å klikke for ham. Så sier du «ja, men da står jeg der litt da! Så kan du gå og hente deg en brus! Men sånn er det å stå her.» Og så lærer man å stå i den køen. Og så kan jeg gå og ta over når jeg ser at han ikke får fram budskapet sitt i skranken, for etter å ha stått en halvtime i kø, sier han «hvor er penga mine?!» Og da går jeg fram og sier «unnskyld, men du må si hva du heter og sånn». Da lærer han hvordan man snakker til folk, hvordan man oppnår goder raskest mulig.

Dette forteller noe om helt basal kompetanse som disse ungdommene ofte ikke har, men som vi ellers tar for gitt at voksne mennesker i vårt samfunn har. Det viser også at i den sårbare fasen rett etter løslatelse, er tett oppfølging og nært og effektivt samarbeid på tvers av ulike etater en nødvendig forutsetning for å forhindre tilbakefall. En særlig utfordring ved dette samarbeidet kan også være den lange avstanden – geografisk – mellom ungdomsenheten og hjemkommunen.

Samtidig som Kriminalomsorgen og barneverntjenesten har en plikt til oppfølging, kreves samtykke for ettervern etter loven. Det er dårlig harmoni mellom oppfølgingsplikten og vilkårene for ettervern. Dette kan bidra til at ungdommer som trenger det, går glipp av et nødvendig ettervern, og at lokale myndigheter kan unndra seg ansvar. Hvis oppfølgingen etter løslatelse svikter som følge av dette, av manglende samarbeid eller gjensidige ansvarsfraskrivelse, slår det bena under alt det arbeidet som er gjort og de ressursene som er nedlagt under oppholdet i ungdomsenheten.

I delrapport 1 gjengir vi samtaler med tre ungdommer. De belyser viktige forhold, som er velkjente fra forskningslitteraturen på dette feltet, og som vi finner igjen i samtaler med tverretatlig team og med enhetens ansatte:

Alle tre strever med

- tapt skolegang
- barnevern som har sviktet
- barnevernsinstitusjoner som ikke svarer til ungdommenes grunnleggende behov og i tillegg langes det narkotika og medikamenter
- kompiser som tar dem med på både rus og kriminalitet, både før, under og etter institusjons- og fengselsopphold
- fengselsopphold som ikke har bidratt til noen endring til det positive
- en intens flytting mellom hjem, barnevernsinstitusjoner og fengsler
- manglende oversikt og tro på at det finnes noen fremtid – annet enn rus, kriminalitet og – fengsel
- den ene av de tre har en alvorlig psykisk lidelse, den andre et kommunikasjonshemmende nevropsykologisk problem

Alle disse ingrediensene hører med i det bildet man kan tegne generelt av disse ytterst utsatte ungdommene. Det som ikke er felles er hvor de kommer fra. En kommer fra et lite tettsted, én fra en liten by og én fra en stor by, og mange fra andre land og andre kulturelle kontekster. Likevel er kompiser og langer – problemet felles. Kanskje er det grunn til å understreke at alle tre, til tross for at de kommer fra svært ulike steder i landet, havner i en felles, svært omfattende destruktiv kontekst. Vi har i denne delen av arbeidet ikke hatt anledning til å gå inn på tidlig barndom og oppvekstforhold. Sannsynligheten er overveiende for at mange av problemene startet der. I tillegg kommer at deres utsatthet for traumer, og manglende muligheter til å tilpasse seg et vanlig barne- og ungdomsliv, forsterkes av det offentlige hjelpeapparatets organisering og styring. Lien viser i sin undersøkelse av 50 unge «kriminelle liv» i norske fengsler hvordan flytting i seg selv bidrar til utvikling av både kriminalitet og traumer (2011).

På mange måter er disse ungdommene funksjonshemmet, forbigående eller varig. Det reises to spørsmål:

1. Hvordan forhindre at de ikke fortsetter «kriminelle liv» med alle de personlige og økonomiske belastninger, traumer og katastrofer det innebærer – både for dem selv, deres omgivelser og samfunnet?
2. Hvordan sørge for at de kan få tatt igjen tapt skolegang, etablere et rusfritt liv, få nødvendig helsehjelp, særlig på psykisk helse-området - og komme frem til et trygg voksenliv?

Samtidig gir to av dem klart uttrykk for at ungdomsenheten var et godt sted å være, det beste av det de har erfart til nå – og at de hadde gode relasjoner til både enhetens ansatte og til tverretatlig team. Den som hadde vært lengst i enheten, var klarest på dette. De to andre hadde kort fartstid. Det tar tid å slå seg til ro, bli kvitt suget, orientere seg enda en gang i forhold til sted, regler, ansatte, krav, muligheter ... (på godt og vondt). Dette belyser et viktig dilemma: TID. På den ene siden skal ungdommene være kortest mulig i fengsel. På den annen side trengs den rammen som fengsel/kriminalomsorg gir, ifølge både tverretatlig team og ansatte i enheten, som ikke barnevernets institusjoner kan gi, for at de skal kunne få ro nok til å reorientere seg og få tro på at voksne kan hjelpe dem videre. I tillegg viser samtalene med dem de omfattende og sammensatte behov de har for hjelp for å kunne klare seg videre, slik Lien viser i sin undersøkelse.

En av dem forteller om hvordan han «ble kasta ut» av barnevernet da han var 16 år. Uansett viser dette til en generelt problem: Aldersgrensen for nødvendige tiltak. Barnevernsloven er nå endret slik at ungdom kan følges opp til fylte 23 år⁶⁶. Enhetens personale har vanskelige byråkratiske utfordringer med ungdom som fyller 18 år. Hvis de ikke har vært i barnevernet før fylte 18 år, har de ikke krav på oppfølging etterpå. Dette tas også opp i brev fra ungdomsenhetens leder, (se s. 43 i delrapport 1) og i våre samtaler med de ansatte.

Det står likeledes i kapittel 22. 1 Gjeldende rett at «Etter barnevernloven § 1-3 annet ledd kan tiltak som er iverksatt av barnevernet før barnet har fylt 18 år opprettholdes eller erstattes av andre tiltak etter loven inntil barnet har fylt 23 år. Bestemmelsen kommer til anvendelse også overfor ungdom som har hatt barneverntiltak, men som sitter i fengsel når han/hun fyller 18 år.

⁶⁶ Se Prop 106 L, § 3-5 nytt annet ledd.

Opprettholdelse av tiltak utover 18-års alder kan som hovedregel bare skje når ungdommen samtykker. Tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker kan imidlertid opprettholdes også med tvang utover fylte 18 år innenfor de tidsbegrensninger som er satt av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jf. § 4-24. Det er forutsatt i lovens forarbeider at alle iverksatte tiltak kan opprettholdes, både fosterhjems- og institusjonsplassering og andre hjelpetiltak (Ot.prp. nr. 44 (1991–1992)).

12.3 Taushetsplikt og tverretatlig samarbeid

Det er et mål for det tverretatlige teamet å sikre en flerfaglig tilnærming til barnets behov. Teamet skal også sikre at barna får oppfylt sine rettigheter etter annet lovverk, som opplæringsloven og helselovgivningen. Teamet består av fagpersoner som er underlagt ulike tjenester og etater, og ulikt lovverk. Det kan skape utfordringer når det gjelder deling av personfølsomme opplysninger som ledd i det tverretatlige samarbeidet. Rettslig sett er det vanlig å skille mellom forvaltningsmessig og yrkesmessig taushetsplikt. Forvaltningsmessig taushetsplikt har alle som utfører tjenester eller arbeid for et forvaltningsorgan, og som kommer i kontakt med personfølsomme opplysninger, jf. fvl. §§ 13 flg. Forvaltningsloven åpner imidlertid for nokså omfattende unntak fra taushetsplikten vis-a-vis andre forvaltningsorganer, selv om samtykke fra parten ikke oppnås, jf. fvl. § 13 b, særlig nr. 5 og 6. Når det gjelder yrkesmessig taushetsplikt, følger denne av helsepersonelloven § 21. Men helsepersonell har en mye snevrere adgang til å dele personfølsomme opplysninger med andre enn helsepersonell, uten samtykke. Opplysninger til andre kan som hovedregel bare gis fra helsepersonell med samtykke fra pasienten, jf. hlspl. § 22, eller dersom tungtveiende allmenne eller offentlige interesser tilsier det, hlspl. § 23 nr. 4. Når fagpersoner som er underlagt ulike regler for deling av personfølsomme opplysninger skal jobbe sammen i team, oppstår det utfordringer. Derfor bør det alltid innhentes samtykke fra privat part før personfølsomme opplysninger deles i team, og det bør presiseres i samtykket hvilke opplysninger det er tale om. Har man ikke innhentet samtykke i forkant, må det undersøkes om det foreligger lovhjemmel i de respektive lovverk for å gjøre unntak.

I følge Stang m.fl. 2013 er kunnskapen om taushetspliktreglernes innhold, herunder vilkårene for når det kan gjøres unntak, mangelfull blant ansatte i forvaltning og blant helsepersonell. Det kan føre til at det gjøres feil; det vil si at det enten deles for lite eller for mye informasjon, eller at det innhentes samtykker som ikke er tilstrekkelig informerte, eller gitt under utilstrekkelige forutsetninger. Et eksempel fra undersøkelsen er fengselsbetjenten som selv ikke etter å ha konferert med juristen på huset, var klar over at straffegjennomføringsloven § 7a inneholdt en egen hjemmel for kriminalomsorgen til å kreve opplysninger fra andre. Det var da brukt masse tid på å utrede dette problemet, og det ble sendt et brev med spørsmål om å få innsyn. Dermed ble hele vurderingen overlatt til den eksterne instansen man ønsket innsyn fra, i stedet for at man med hjemmel i § 7a kunne krevd slikt innsyn.

Våre inntrykk fra intervjuene med ansatte, og spørreundersøkelsen, indikerer at taushetspliktreglene i seg selv ikke vurderes som et hindre for samarbeid (delrapport 2, kapittel 9). Samtidig vet vi fra før at kunnskapen om hvilke unntak loven åpner for, for å dele personfølsom informasjon, ofte er lite kjent blant rettsanvendere i praksis. Det er en utfordring når yrkesutøvere som forvalter personfølsom informasjon og er avhengige av et godt samarbeid med flere andre instanser, ikke kjenner regelverket godt nok til at man vet når det skal og kan gjøres unntak fra taushetsplikten. Det at helsepersonell og forvaltningsansatte har ulike regler, og helt ulik adgang til å dele personfølsom informasjon med hverandre uten samtykke, representerer i seg selv et hindre for et godt tverretatlig samarbeid. Her bør lovgivningen gjennomgås med sikte på en revisjon og forenkling av hele regelverket om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. Dette ble også anbefalt i Stang, m.fl. 2013.

12.4 Forholdet barnevern–kriminalomsorg

Det kom nye Rutiner og regler for informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og barneverntjenesten, utgitt 6. november 2015 av Kriminalomsorgsdirektoratet og Bufdir⁶⁷. Forholdet mellom barnevern og kriminalomsorg har vært gjenstand for en mangeårig offentlig og faglig debatt. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å søke å avdekke omsorgssvikt,

⁶⁷ <http://www.kriminalomsorgen.no/kdi-rundskriv.237914.no.html>

atferdsvansker, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig som mulig slik at varige problemer kan unngås, og å sette inn tiltak i forhold til dette, barnevernloven § 3-1 andre ledd. Det er viktig å understreke at barneverntjenestens ansvar for barn ikke bortfaller selv om barnet blir involvert i en alvorlig straffesak. Det er samtidig vel så viktig å framheve at barnevernloven har et grunnleggende annet siktemål enn kriminalomsorgen og strafferettspleien som skal ivareta allmennpreventive og individualpreventive hensyn og hensynet til samfunnets sikkerhet.

Det overordnede målet for barneverntjenesten er hensynet til det enkelte barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Det er ikke adgang til å beslutte tiltak etter barnevernloven som er i strid med hensynet til barnets beste, det skal være avgjørende, i motsetning til på andre områder der dette hensynet skal være 'et grunnleggende hensyn', men ikke nødvendigvis alltid avgjørende. Det er et mål med det tverretatlige teamet at det skal sikre at barneverntjenesten oppfyller sine plikter etter barnevernloven. Det å tilby ettervern er en slik plikt. Ved etterforskning av et lovbrudd begått av noen under 18 år, skal politiet straks underrette barneverntjenesten, strprl. § 232a, såfremt ikke lovbruddet er av «bagatellmessig art». I 2012 ble det tatt inn et nytt andre ledd i strprl. § 183 som krever at pågrepne under 18 år må framstilles snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. I et nytt tredje ledd i samme bestemmelse pålegges påtalemyndigheten å varsle barneverntjenesten om fengslingen. Barneverntjenesten pålegges på sin side en plikt til å møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltakelse utover det første fengslingsmøtet er «åpenbart unødvendig».

Som et virkemiddel for å styrke forberedelsene til løslatelse av barn, skal barneverntjenesten i fengslingsmøtet uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven, gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak og slik gi retten et bedre beslutningsgrunnlag (Prop. 135 L 2010-2011, s. 178). En likelydende bestemmelse som i strprl. § 183 tredje ledd er også tatt inn i barnevernloven i en ny § 3-5 første ledd, andre punktum.

Imidlertid, i flg. opplysninger fra BLD (mars 2016):

- 1) Det er ikke bevilget midler til at *barnevernloven § 3-5 annet ledd* kan tre i kraft. Se kapittel 30 Økonomiske og administrative konsekvenser (side 205-206) i Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven for bakgrunns-informasjon, og
- 2) Det er heller ikke bestemt når bestemmelsen trår i kraft.
- 3) Barnevernloven § 3-5 (nytt) annet ledd ble vedtatt i juni 2013. Som det står i fotnoten til § 3-5 i barnevernloven på Lovdata: "- - Endres ved lov 21 juni 2013 nr. 63 (ikr. fra den tid Kongen bestemmer)". Denne endringen er ellers omtalt i Prop 106 L (2012-2013), Innst. 395 L (2012-201) og lovvedtak 92 (2012-2013).

Som det framgår av rapporten, har mange av barna i vårt materiale hatt tiltak fra barnevernet, og flere fortalte at det startet tidlig. En av dem forteller:

Første gang jeg møtte barnevernet var jeg 9–10 år, og hadde blitt utvist fra skolen fordi jeg hadde slåss og truet andre. Jeg begynte å røye da jeg var 9 år... og ble meldt til barnevernet en gang før det og, da jeg var 6 år, for hærverk.

Denne gutten opplevde at barnevernet ødela mye for ham, og at han ikke ble lyttet til. Han føler selv at barnevernet har medvirket til at han ble kriminell. Han forteller videre:

Når jeg ble sendt i fosterhjem var det midt i Oslo. Jeg kom i en spesialklasse sammen med bare problembarn. Det var da jeg ble kriminell. Hvis barnevernet ikke hadde gjort det, så hadde jeg ikke blitt kriminell...

Han forteller videre hvordan han ville «ta igjen» på barnevernet etter at han ikke ble tilbakeført til mor, etter sterkt ønske om dette, og kriminaliteten ble den måten han tok igjen på.

Da jeg var 13–14 år var jeg på en barneverninstitusjon. Jeg ville hjem, mor ville ha meg hjem. Jeg fikk ikke flytte hjem og da ga jeg opp! Da ble jeg kriminell. Jeg gjorde alltid mye kriminalitet bare for å bevise [overfor barnevernet] at de ikke kunne holde på meg der [han rømte derfra]. Når jeg ble 15, og satt i [fengsel] ga de [barnevernet] meg

opp. Da jeg ble løslatt, fikk jeg flytte hjem. Men da var det jo for sent. Da var jeg blitt kriminell. Hos moren min kunne jeg ikke holde på sånn som jeg gjorde på institusjoner. Hjemme – hvis politiet kom på døren – jeg hadde ikke kunnet gjøre det. Kunne ikke skuffe moren min.

Flere av ungdommene fortalte om spesielt negative erfaringer med å være plassert på barneverninstitusjon. Vi hadde ikke tilgang til deres barnevernjournaler, og vet derfor ikke om de var blitt tvangsplasserte eller om de var frivillig plassert (hhv barnevernloven §§ 4-24 og 4-26). Et interessant trekk som går igjen i flere av guttenes fortellinger i intervjuene, er at de opplevde seg mer krenket og dårligere behandlet i barneverninstitusjonen enn i enheten. Flere av ungdommene sammenlikner ungdomsenheten med det å være på barneverninstitusjon. Flere uttrykker at de heller vil være i ungdomsenheten, enn i barneverninstitusjon. Noen opplever fengselsrammene som lettere å forholde seg til, og de forstår bedre hvorfor de er der. Hvis det blir truffet et akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 andre ledd, eller ungdom blir tvangsplassert i institusjon etter barnevernloven § 4-24, vil det ikke nødvendigvis være så opplagt for dem hvorfor de plasseres der og hva formålet er. Også noen av de ansatte i fengslene beskrev dette. En sa for eksempel følgende.

Det interessante med noen av de vanskelige guttene jeg har jobbet med var at barneverninstitusjonene ikke ville ha dem, men de trenger de rammene. (...). De guttene sa at de ikke ville tilbake til barneverninstitusjonen fordi de ble så krenka. Når du ikke har fysiske murer, så må du ha noe annet – psykiske murer – og de er så krenkende. Og sånn som én sa: -det er ikke så morsomt å ha tre voksne menn som følger etter deg hele tida. Og de hadde noen regler og konsekvenser som guttene opplevde som veldig krenkende. Én sa: - det er mye lettere for meg å forstå den muren der. Den der kan jeg ikke gå forbi, men alle de der... det at de følger etter meg en halv meter bak meg, det er mer krenkende.

En annen av våre informanter peker på forskjellen mellom det å bli plassert på «atferdsparagraf» (barnevernloven §§ 4-24-4-26) og det å bli plassert som følge av omsorgsovertakelse (barnevernloven § 4-12), og stiller spørsmål ved om et hovedproblem er at man griper inn for sent. Et gjennomgangstrekk ved

historiene til de guttene vi har intervjuet, er nettopp at barnevernet ikke har klart å komme inn tidlig nok, med de rette tiltakene, og dermed nettopp har kommet inn for sent, etter at barna har utviklet alvorlige atferdsvansker. Det å bli plassert på «atferd» oppleves forøvrig av barna selv som svært stigmatiserende, noe som er grunnen til at Forandringsfabrikken (Barnevernsproffene) ønsker at atferdsbegrepet skal ut av barnevernloven, og har fremmet et forslag om dette.

Flesteparten av de barna jeg har truffet, har ikke vært under omsorgsparagraf fra barnevernet, de fleste har vært på atferdsparagraf hvis de har vært plassert. Faktisk er det overraskende få som har vært i omsorg i barnevernet, og kanskje er det ikke overraskende for da fungerer omsorgen bra. Det sier ikke noe om hvor mange som burde vært under omsorg, i § 4-24 saker, ja, men § 4-12, nesten aldri. Kanskje er de en indikator på at det hjelper å ta dem ut tidlig, da havner de ikke i fengsel?

En annen grunn til den sterke motstanden mot barneverninstitusjoner som de innsatte vi snakket med hadde vært i tidligere, kan også bunne i at de har opplevd krenkende tvangsbruk. Vi spurte ikke om slike opplevelser, men vi vet fra andre undersøkelser at det forekommer krenkende og ulovlig bruk av makt og tvang i institusjoner innenfor barnevern og psykisk helsevern.

En ansatt i et annet fengsel med lang erfaring fra barnevernsarbeid, sa:

Det er stor forskjell på barneverntjenester, og mye har skjedd de siste årene, også i forhold til barn i fengsel generelt. Lovendringer forplikter barnevernet mer, både etter 2012 og nå i forhold til ungdomsstraffen. Likevel er det fortsatt lite, særlig i forhold til ungdomsstraffen, fordi barnevernet er ikke obligatorisk deltaker i oppfølgingsteamet, kun politi og kriminalomsorg og konfliktråd (KR). Det er ikke gitt at det er barnevernssak i alle straffesaker. Barnevernet er forpliktet i fengslingsmøtet, men ikke i oppfølgingsteamet. Barnevernet er nøkkelen ved brudd. Det er viktig med tverretattlig samarbeid, og at de ulike fagfolkene har forskjellige roller. Det er ikke opplagt at barnevernet er tilstede, og det er et dilemma hvis ungdommer samtykker til ungdomsstraff, men sier nei til oppfølgingsplanen. Dilemmaet er tunge hjelpetiltak, som må stå i forhold til

forbrytelsen. Man bør ikke påtvinge en ungdom tunge hjelpetiltak som en straff hvis forbrytelsen ikke er så alvorlig. Motsatt er det hvis forbrytelsen er alvorlig, men ungdommen ikke er dårlig fungerende. Hjelpetiltakene er en bonus. De ungdommene som har vært i barnevernsinstitusjoner på tvang, har hatt «piggene ute» i forhold til å ta imot hjelp. Men hvis de innser at ... «å ja, å gå på skole, det er noe jeg skal gjøre for meg selv det, det er ikke noen som skal stå og piske meg eller tvinge meg eller ...ha en mentor». Erfaringen med en mentor er at barnevernet bør motivere og at ungdommer da kan bli pådrivere for å få tiltak... Flesteparten av barn i fengsel har ikke vært under omsorgsparagraf fra barnevernet. De fleste har vært på atferdsparagraf hvis de har vært plassert. Kanskje er det ikke overraskende for da fungerer omsorgen bra. Det sier ikke noe om hvor mange som burde vært under omsorg, i 4.24 - saker, eller sjelden i 4.12 - saker. Kanskje er det en indikator på at det hjelper å ta dem ut tidlig for å unngå at de kommer i fengsel.

12.5 «Kasteballene»: Barn mellom flere stoler

Historiene gjentar seg. Guttene i vårt materiale viser seg å ha påfallende mange likhetstrekk i sine bakgrunnshistorier. Det er de samme barnevernshistoriene, oppveksthistoriene og historiene om tapt skolegang som gjentar seg, om tidlig sviktende omsorg, vold og traumer, rusmisbruk, tidlig kriminalitetsdebut, atferdsproblemer, komplekse og sammensatte hjelpebehov som ikke blir møtt på en adekvat måte. Selv om de enslige mindreårige asylsøkerne kan sies å ha helt andre hjelpebehov enn de norske, har de likevel også alle disse nevnte fellestrekkene.

Men det er også historiene om unge gutter med ressurser og evner, som har en lovpålagt rett til et skikkelig godt og tilrettelagt tilbud, tett tverrfaglig oppfølging over tid og trygge rammer rundt sin hverdag, slik at de kan få en mulighet til å prestere sitt beste både på skolen og i jobb, og utvikle en tro på egen framtid. Selv om den korte tiden ungdomsenheten kommer inn i enslige mindreårige asylsøkeres liv, kun kan bidra til at de kanskje kan lære å lese og skrive, så er det uansett en oppfyllelse av Barnekonvensjonen og norsk lovverk.

Første bekymringsmelding til barnevernet kom da Gutt H var i 7–8 årsalderen. Han ble da beskrevet som en urolig gutt, hadde dårlige klær og hadde ikke matpakke med seg på skolen. Etter dette bedret

ting seg, og barnevernet la derfor saken bort. Det kom en ny bekymringsmelding i 11–12-årsalderen om at H var mye alene hjemme og var ute sent på kveldene. Han havnet i konflikter og hadde mye fravær på skolen. Det ble satt inn støttekontakt, veiledning av mor og etter hvert «spesialscole». Dette gav kortvarig positiv effekt. Da H ble 13 år ble han plassert i fosterhjem. Her bodde han i drøyt halvannet år. Fra høsten 20xx ble han plassert i diverse institusjoner i barnevernets regi frem til september 20xx da han ble innkalt til soning i F fengsel. I flg. barnevernet har mot hatt vanskelig for å følge opp H i oppveksten. Dette skal ha vist seg gjennom manglende kontinuitet i oppfølging og rammer, samt fravær av tilstrekkelige reaksjoner ved negativ atferd. Når det gjelder skolegang, forlot H skolen i 10 klasse. Han hadde mye fravær allerede fra 8. klasse, og har dermed en god del faglige «hull». Han har likevel prestert godt faglig når det har blitt tilrettelagt for han både i skole- og hjemmesituasjon. (G h 16 ½ år)

Tiltalte har vært i kontakt med barneverntjenesten siden 20xx. Fra høsten 20xx til sommeren 20xx bodde han hos faren, og deretter hos moren. I denne perioden ble det satt inn ulike hjelpetiltak. I oktober 20x ble han frivillig plassert hos mormoren og morfaren. I januar 20xx ble det fattet akuttvedtak om plassering i beredskapshjem, noe foreldrene samtykket til. Sommeren 20xx ble tiltalte, igjen med samtykke, plassert i forsterket fosterhjem på L. Dette fungerte ikke. I januar året etter ble han plassert på institusjon, R. Dette er en privat barneverninstitusjon. Sommeren 20xx ble han flyttet til S, for å være i nærheten av familien fra 20xx var han ved V. Etter en uheldig episode i sommer, der tiltalte har forklart at personalet på V tok fra ham klær og sko, ble han på nytt flyttet, denne gangen til E. Dette innebar at han ble separert fra to av personalet som han hadde knyttet seg til. Den xx.xx i år ble det fattet vedtak etter barnevernloven § 4-24 om tvangsmessig plassering og tilbakehold. Vedtaket gjelder i ett år. Siden mandag i inneværende uke har han på tross av dette holdet seg borte fra V, og i stedet hatt tilhold på hotell sammen med en bekjent. (...).

Et annet «kasteballs-tema» er utfordringene med alderstester og usikker alder: Det gjelder spesielt en del av de enslige mindreårige asylsøkerne. Eksemplene på i kapittel 8 og 9 viser med all tydelighet hvordan disse testene kan slå svært

ulikt ut, i tillegg til at de er ytterst usikre. Det er vist i internasjonal forskning hvordan benkjernebestemmelser varierer så mye at eksperter på dette feltet, fraråder å bruke det i medisinske og juridiske sammenhenger. I tillegg er det problematisk at det kun er ett enkeltmannsforetak som utfører denne testen i Norge.

Den største gruppen jeg har jobbet med, har akkurat fylt 18, for da skjer det noe drastisk i forhold til fengsel. OG det er noe der i forhold til at man haler ut, så når de fyller 18, så smeller det så veldig, for da tar de opp alle de tingene som har skjedd før fylte 18 år. OG det er ikke så stor forskjell mellom en som er 17 og et halvt og en som er 18. Helt konkret er det at neste gang de blir tatt i et lovbrudd, blir de fengslet, og man tar ikke samme hensyn til lengden på varetekt, og de får ikke betingede dommer, og da bakes alle de andre dommene inn, eks samfunnsstraff og tidligere betingede dommer og så blir det et par år. Dette er bare et inntrykk, jeg har ikke tall på det. De blir ofre for dette at vi ikke stopper dem før, for da kommer de inn og blir sittende i to–tre år, og det er tøft. Og de brudder jo, mange har ikke sonet samfunnsstraffene sine i det hele tatt. Og så går de der og venter, overgangen blir for brå, det baller på seg fordi de er over 18. (Delrapport 2, s. 43)

Man unngår problemet med barnekonvensjonen hvis man utsetter soningen til fylte 19. Forhåpentligvis blir dette endret med ungdomsstraffen, men man kunne jo prioritert å kalle dem inn. (Delrapport 2, s. 52)

Ungdomsenhetens aldersgrense viser seg da å være uheldig i en del tilfeller: Flere av ungdommene som har sittet i ungdomsenheten og begår ny kriminalitet, settes i fengsler i nærheten av ungdomsenheten slik at de kan få fortsatt oppfølging fra teamet. En ungdom på 19, som ble utskrevet fra rusinstitusjon pga. trusler, burde, etter de ansatte i ungdomsenhetens vurdering, ha kommet tilbake dit. Han har omfattende og sammensatte behov knyttet til rus og psykiatri, og har vært alvorlig psykisk syk. I det ordinære fengslet han er plassert, får han ikke et adekvat tilbud ut fra sine behov. Ungdomsenhetens team bistår med et opplegg rundt denne gutten. Vi anbefalte at ungdom som

tidligere har sittet i ungdomsenheten bør få komme tilbake dit etter fylte 18, eks fram til fylte 20 år. Dette er nå gjennomført som en regel, se kapittel 4.

Vurdering

I dette kapitlet har vi gitt eksempler og drøftet problemene som innsatte ungdommer, de ansatte i ungdomsenheten og det tverretatlige teamet har med å få til en god løslatelse med oppfølging etter straffegjennomføringen. Det er store utfordringer med fagfolks kunnskaper og praktisering av taushetsplikt og tverretatlig samarbeid. Spesielt gjelder dette samarbeidet mellom barnevern, domstol og kriminalomsorg, belyst ved «kasteballene» og praktisering av aldersgrensen 18 år. Vi har derfor foreslått heving av aldersgrensen til 19 år – som allerede er gjennomført i regelverket. Det er særlige utfordringer knyttet til samarbeid mellom, og koordinering av, ulike etater og tjenester, både før, under og etter straffegjennomføring slik vi har påpekt gjentatte ganger i denne rapporten og slik bl.a. Samhandlingsreformen NOU 2009: «Fullt og helt, ikke stykkevis og delt», beskriver. Derfor foreslår vi også en gjennomgang av registreringssystemene, se kap. 3.

13 Best Praksis – eksempler

I dette kapitlet gjennomgår vi «best praksis»-eksempler for samarbeid på tvers, individuell oppfølging, skole/utdanning/arbeid og ettervern.

Ved Princeton-universitetet har de utført ti-år med forskning på hva som nytter ved atferdsavvik hos barn og unge⁶⁸. Når det gjelder de som har kommet i institusjon, slik som for eksempel ungdomsenheten, foreslås det følgende:

Institutions for juvenile offenders range from group homes to camps to residential or correction facilities. Research shows that there are three general strategies that improve effectiveness of out-of-home placements: 1) focusing on risk factors that can be changed, such as low skills, substance abuse, defiant behavior, and friendships with delinquent peers; 2) tailoring each program to the clients' needs; and 3) focusing interventions on higher-risk youth.

Vi finner at dette stemmer godt overens med det som praktiseres i ungdomsenheten, også i tverretatlig teams arbeid for å finne gode ettervernsmuligheter i hjemkommunen eller i den kommunen som ungdommen flytter til ved løslatelse.

Samtidig anbefaler disse amerikanske retningslinjene følgende:

Successful programs share common characteristics: 1) they are implemented with integrity; 2) they offer longer periods of intervention; 3) they are older, more well-established programs; and 4) they focus on treatment of mental health issues versus punishment.

Her mangler det i Norge en kvalitetssikring både av at det sikres en langvarig nok oppfølging – og av fokus på mental helse, noe vi har skrevet utførlig om i kapittel 8. 2.

Tre av de fire behandlingsprogrammene som er evaluert som nyttige, praktiseres i ungdomsenheten: Kognitiv trening, aggresjonshemmende trening

⁶⁸ https://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/highlights/18_02_Highlights.pdf

og familie/lokalsamfunnsintegrering. Når det gjelder det siste er imidlertid særlig tverretatlig team avhengig av godt samarbeid med andre tiltak, enten de er kommunale, fylkeskommunale eller statlige. Vi har beskrevet problemene med dette utførlig i bl.a. kapittel 3.2, 3.4 og 8.5.

I senere år har imidlertid andre retningslinjer blitt foreslått, slik Ungdomsstraffen og Ungdomsoppfølgingen er eksempler på, nemlig innføring av konfliktråd også i alvorlige straffesaker med ungdom. Både norsk⁶⁹ og internasjonal forskning⁷⁰ viser at dette er en effektiv metode i å hindre tilbakefall til straffbare handlinger, se kapittel 11.

I løpet av evalueringstiden har vi lyttet til folks erfaringer med vellykkete praksis- eksempler, og vi vil summere dem her i følgende hovedområder. De stemmer godt over ens med best praksis slik det er forskningsmessig evaluert gjennom en årrekke i USA :

1. Samarbeid på tvers: Her er det både ansatte fra ungdomsenheten, andre fengsler og innsatte som har beskrevet det positive ved oppfølgingen av innsatte, og samarbeid med ansatte i ungdomsenheten i Kristiansand, nærmere bestemt politiet, forebyggende enhet og barnevernsvakten: Ved behandling av barn/ungdommer som innsatt er alltid barnevernet involvert (informert fra politiet) først i Kristiansand kommune. Ofte kjenner barnevernet til barna/ungdommene fra tidligere. Barnevernet og Kristiansand fengsel samarbeider mye med forebyggende politi. Unge innsatte må ha oppfølging under soning. Kristiansand har et kriminalitetsforebyggende team på tre personer for aldersgruppa 15-18 år som sitter samlokalisert med politiets forebyggende avdeling. De har også en egen oppfølgingstjeneste for aldersgruppen 18-25 år. De samarbeider også tett med Konfliktrådet i Agder. Kristiansand fengsel utmerker seg i tillegg med å ha skole for de innsatte gjennom hele sommeren. Dette letter den lange sommertiden for en ungdom.

⁶⁹<http://www.konfliktraadet.no/forskning.313454.no.html> (lastet ned jan.2016);
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/?ch=2>
(lastet ned jan. 2016)

⁷⁰ <http://restorativeworks.net/2014/04/restorative-justice-across-idaho/> (lastet ned jan. 2016) <https://www.restorativejustice.org.uk/sites/default/files/resources/files/Best%20practice%20guidance%20for%20restorative%20practice%202011.pdf> (lastet ned jan. 2016)

2. *Individuell oppfølging*: Et privat barneverntiltak, Voksenliv, starter alltid med en funksjonsundersøkelse og skreddersyr tiltakene til den enkelte ungdom. Alle ungdommer er forskjellige og har ulike behov og interesser, og lykkes eller mislykkes med ulike oppgaver og ferdigheter. Dette krever en bredde i tiltakene som må være til stede hvis man skal lykkes med oppfølging etter soning.

3. *Skole/utdanning/jobb*: To NAV-kontor har utmerket seg positivt i våre informanters beskrivelser, i Kristiansand og i Sagene bydel. Begrunnelsen er følgende: Samarbeid med NAV har vært beskrevet som vanskelig, både fra ettervernstiltak, fra ungdomsenheten og fra andre ansatte i andre fengsler. Det er en motvilje mot NAV blant innsatte fordi de har erfaringer med å ikke bli hørt eller møtt hvis de først kommer. På Sagene har de opprettet en egen ungdomsenhet i NAV-kontoret med en del saksbehandlere som tar disse mellom 18–25. De forstår hvordan de skal behandle ungdommer som «bare kommer» uten avtale, og har innrettet seg på fleksibilitet, både i tale og handling. I Kristiansand kommer det folk fra NAV ukentlig inn i fengselet og driver rådgivning. Andre etater inviteres også inn i fengselet til veiledning og rådgivning av innsatte.

4. *Ettervern*: Her siterer vi Are Molund, som sammen med en kollega er leder for et ettervernstiltak, Voksenliv, som blir mye brukt av ungdomsenheten i oppfølgingen av tidligere innsatte. Han har mange års fartstid innenfor omsorgen for utviklingshemmede, folk med store atferdsproblemer, eller de som faller i gråsonen, og hans medarbeider har mange års erfaring med institusjoner. Han har jobbet med skoler og fulgt opp enkeltelever som har hatt mer normale tilpasningsproblemer. Hovedvekten er folk med store og alvorlige atferdsproblemer, og mange med vold:

Bare det å bli behandla rimelig normalt minsker en del problematferd... Hva trenger de når de kommer ut: De må ha folk som kommer i posisjon til dem, som er voksne. Barnevernsarbeidere må ha en forståelse for at bare det å ha

1) kontakt med noen, det er viktig. De trenger ikke å pøse på med flotte ord, om hva de skal bedrive, kan være ærlig på det. De er så opptatt av å hive på alle disse honnørordene fra utdannelsen. De må senke lista. Ungdommene må ha hyggelig kontakt med voksne først, og så kan man løse dem inn i en jobb.

2) De må komme seg inn i vanlig jobb. De må lære å skrive vanlig CV, få en referanse, kanskje fra en miljøarbeider de kjenner. Gå og hils på folk, for å få jobb, kort ned veien, må få dem rett på det de trenger å drive med, de trenger å bli holdt i hånda, og «så går vi til NAV», all trening må ha et poeng.

3) Ensomhet er den store greia, voksenkontakt dekker ensomhetsproblemet. De må lære hvordan du oppnår goder raskest mulig, lære dem å snakke med folk, slik barn lærer når de er med voksne.

Vurdering

Det er således samarbeidet på tvers, individuell oppfølging, et behandlingsopplegg som er målrettet for den enkeltes behov for trygghet, selvtillit, selvrespekt og tillit til andre, og skole, utdanning og jobb under fengslingsoppholdet som må sikres. Minst like viktig er ettervernet for å sikre det som er satt i gang. Meningsfullt arbeid, samt bolig og nettverk er avgjørende for at fengsel i det hele tatt kan sies å ha noen meningsfull funksjon, både for den enkelte innsatte og pårørende, ansatte – og for samfunnet. Dette må til for, ikke minst, å oppfylle barnekonvensjonens artikkel 37 og 40.

14 Oppsummering og avslutning

14.1 Innledning

I dette kapitlet oppsummerer vi våre erfaringer, arbeid og anbefalinger. Vi konkluderer med at ungdomsenheten og det tverretatlige teamet bør bli et permanent tiltak, det ene kan ikke bestå uten det andre. Vi understreker at det kreves minst den samme årvåkenheten og kompetansen som til nå har vært prioritert fra fire departementer, KDI, de oppfølgende regionale forvaltningsansvarlige, BUFetat, Fylkesmannen i Hordaland, Helse Bergen og kriminalomsorgsregionen – og Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.

Under forutsetning av at man anerkjenner et samfunnsmessig behov for å fengsle barn overhodet, er vår hovedkonklusjon i prosjektet at ungdomsenheten i Bjørgvin i all hovedsak lever opp til intensjonen med etableringen av enheten, og de grunnleggende kravene i barnekonvensjonen. Det er lagt stor vekt på god tverrfaglig kompetanse både hos ansatte i enheten og i teamet, på oppfølging under og etter soning, samt at de fysiske utformingene skal fremme trivsel og trygghet. I tillegg til at de unge slipper å sone sammen med voksne, viser flere av uttalelsene fra ungdommene at i hvert fall noen av dem opplever å bli godt behandlet, og at de føler seg trygge i enheten. Det at det er lite bruk av innlåsing og skjerming, at oppholdet byr på ulike aktiviteter som oppleves meningsfulle, at det legges godt til rette for skolegang, utdanning, fysisk aktivitet og andre fritidsaktiviteter og at tilgang på helsetjenester er god, har stor betydning. Men enkelte uttrykker også at det kan være ensomt å være i enheten. Savnet av jevnaldrende å være sammen med kan naturlig nok bli stort når man er alene innsatt i enheten med bare voksenpersoner rundt som observerer og «henger over meg», som en av dem uttalte. Mye av det ungdommene og de ansatte har fortalt i samtaler og intervjuer, vitner om at ungdommene langt på vei opplever å bli behandlet med «menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder» (artikkel 37) og at institusjonen er «særlig tilpasset barn» (artikkel 40).

Et område som peker seg ut som særlig problematisk, er oppfølgingen av ungdommen i kommunen etter endt soning. Mange av ungdommene har svært

negative erfaringer med barnevernet under oppveksten. Noen har opplevd ulike former for maktovergrep og andre krenkelser i barneverninstitusjoner. Andre har blitt kasteballer i systemet, og atter andre har opplevd seg sviktet av barnevernet av andre grunner. Ettervern er basert på samtykke. Men hvis Bvl. § 3-5, annet ledd, hadde trådt i kraft, ville Kriminalomsorgen og barneverntjenesten hadde vært pålagt en plikt til å følge opp i slike saker. Det er beklagelig at så ikke har skjedd. Erfaringene fra ungdomsenheten viser at det knytter seg store utfordringer til oppfølgingen av ungdommene fra barnevernets side, etter løslatelse, og at samarbeidet mellom barnevernet og kriminalomsorgen er krevende. Våre informanter viser videre til at de møter «aktiv motstand» fra fagfolk lokalt og forteller om erfaringer med barneverntjenesten at:

de tror de er kvitt dem, også fordi guttene selv ikke ønsker å ha med barnevernet å gjøre, og så kommer de tilbake etter oppholdet i enheten. Barnevernet i [nevner noen kommuner] er skrekkeksimpler. De syns vi [i ungdomsenheten] har for store ambisjoner, og sier «hva sa jeg» hvis noe ikke går bra (Hydle 2014).

Dersom et tverretatlig samarbeid skal fungere, må fagfolkene selv har tro på de tiltakene de skal iverksette. Hvis ikke undergraver de sine egne oppgaver. Det er nettopp i etableringen av slikt samarbeid lokalt med oppfølgingen, at den barnevernfaglige ansatte i tverretatlig team hittil har hatt en helt sentral rolle. Det er blitt framhevet av flere av våre informanter, både i teamet og i ungdomsenheten. Dersom stillingen til denne nøkkelpersonen ikke videreføres og sikres, kan det bety at broen mellom straff og barnevern i løslatelsesprosessen og i ettervernet, kolliderer. Det ville i så fall bryte fullstendig med det som er tverretatlig teams målsettinger: å bidra til en bedre koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ungdomsenheten, og særlig å tilrettelegge for en god oppfølging ved løslatelse.

14.2 Oppsummering fra Studentoppgaven

I denne oppgaven⁷¹ så seks studenter fra barnevernslinjen på HiOA, Fride Tvenge Andersen, Hanne Tufte Egelandsdal, Marie Ornum, Katinka Sparre, Martine Theodorsen og Tine Victoria Jepsen Trangsrud, på tiltak som iverksettes rundt barn som soner ubetinget dom i Oslo fengsel, Kristiansand fengsel og Bjørgvin fengsel – ungdomsenheten. De beskriver hvordan (og vi siterer fra oppgaven):

... tilgang til psykolog, fysioterapeut, prest, utdanning, kursing av både innsatte og ansatte og aktiviteter er noen av tiltakene som alle fengslene til en viss grad tilbyr. Kristiansand fengsel er ment å være et varetektstfengsel, noe som kan være med på å påvirke muligheten til å tilpasse fengslingen av mindreårige. I Oslo fengsel har de ungdomstiltaket som skal sikre de mindreåriges rettigheter. Likevel har fengslet mange innsatte, og et fåtall av disse er under 18 år, noe som kan føre til at fengselet ikke prioriterer denne gruppen nok. Ungdomsenheten er bygget på miljøterapeutiske prinsipper, som kan gjøre at fengslet er bedre tilrettelagt for barn.

I tillegg er Bjørgvin fengsel et pilotprosjekt, noe som gjør at de har flere ressurser enn de andre fengslene. Økonomiske midler er blant annet med på å styrke det tverretatlige samarbeidet mellom Bufetat, opplæringssetaten og Helse Bergen.

Det tverretatlige samarbeidet kan ha betydning for hvordan de ulike tiltakene blir tilpasset hvert enkelt barn. PUM (personundersøkelse av mindreårige – utført av friomsorgen, vår kommentar) og annen kartlegging er hjelpemidler som skal sikre tilrettelegging, og avhenger av god informasjonsflyt (jf. strgjfl. § 7a). Velfungerende lover er ikke tilstrekkelig dersom de ansatte i fengslene ikke har kunnskap om disse. Kurs og opplæring kan bidra til å sikre slik kompetanse, og samtidig gi de ansatte ekspertise på det å jobbe med ungdom. Et tverrfaglig team i fengslet kan i tillegg dele erfaringer som kan være en ressurs for de innsatte.

Barnevernet har en plikt til å uttale seg om behovet for tiltak (jf. strpl. § 183 tredje ledd), og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, som i fengsler (jf. bvl. § 3-2). Målet for

⁷¹ Hele oppgaven er vedlagt NOVAs Delrapport 2

barneverntjenesten og kriminalomsorgen kan derfor være å styrke ungdommens kulturelle-, sosiale- og økonomiske kapital, slik at gatekapitalen svekkes (Sandberg og Pedersen 2006). Selv om fengslene arbeider etter andre lover enn barnevernloven, skal blant annet disse paragrafene sikre at barns interesser ivaretas under fengselsoppholdet. Vårt inntrykk er at fengslene prioriterer sikkerhet, og i noen tilfeller kan dette gå foran hensynet til «barnets beste». Det kan sies at dette går overens med Barnekonvensjonen art. 3 hvor det står at prinsippet om «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn og ikke det grunnleggende hensynet. I Bjørgvin fengsel var det miljøterapeutene som ga barnet omsorg og stabil voksenkontakt. Inntrykket fra Oslo og Kristiansand fengsel var at de mindreårige innsatte hadde jevnlig og stabil voksenkontakt, men hvorvidt omsorgsbehovet ble dekket kan være vanskelig å fastslå da de kunne sitte alene på cella over lengre tid.

Vi har tidligere vist til litteratur som hevder at ved å fjerne ungdommen fra rusmiljøet, fullføre skolegang, få seg jobb, utøve meningsfylte aktiviteter og ha samvær med voksne både som autoriteter og omsorgsgivere, samt å få en god oppfølging etter soningsperioden kan være betydningsfullt for hvorvidt ungdommene kommer seg ut av det kriminelle miljøet (Helgeland 2009, Säfvenbom 2005). I følge Bronfenbrenner kan vi kanskje her se at det kan være nyttig for unge lovbrytere å bytte miljø da utvikling skjer i samvær med andre (Gulbrandsen 2006). Det er viktig for ungdommene å bygge relasjoner til gode signifikante andre fordi mange har vært utsatt for omsorgssvikt. Egeland la vekt på at tilpassede og realistiske forventninger til ungdommenes atferd var viktig for deres opplevelse av motivasjon og mestring, slik at de kunne tilegne seg en tilfredsstillende livsstil som er «godt nok» tilpasset samfunnets normer.

14.3 Oppfølging av Sivilombudsmannens anbefalinger

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet ba i sin rapport, oversendt 22.6.2015, om å bli orientert om oppfølging av rapportens anbefalinger innen 1. oktober 2015, og at svarbrevet skulle utformes slik at det kunne offentliggjøres. Svarbrevet forelå den 30.09.2015 og er offentliggjort og ligger på nettet,⁷² og vi

72

<https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Rapporter/Oppfølging%20av%20rapporter/Oppfølgingsbrev%20fra%20Bjørgvin%20fengsel%20ungdomsenheten.pdf>

vedlegger det i sin helhet her, se vedl. 5. Alle de fem anbefalingene er besvart og imøtekommet.

14.4 Generell oppsummering av kapitlene 3–11

Utfordringen med statistiske oversikter er stor. Vi anbefaler at det ryddes opp i dette, og at det vurderes om barn i fengsel skal være en egen statistisk enhet i kriminalomsorgens registersystem. Dette er nå fulgt opp og er gjennomført av Kriminalomsorgsdirektoratet.

Kravet til atskillelse mellom voksne og mindreårige innsatte i fengsel diskuteres og vi viser til at det kan ha en hensikt å utvide aldersgrensen til 19 år – av flere ulike grunner. En av grunnene er å sikre at barn ikke sitter alene i ungdomsenheten, men får et fellesskap med andre innsatte. En annen grunn er at også 19-åringer kan ha et tilsvarende behov for en slik tett, helhetlig og tverrfaglig oppfølging som ungdomsenheten tilbyr. Vårt råd er også her fulgt opp. Aldergrensen er blitt endret til 19 år. Barn i ungdomsenheten ser ut til å ha det bedre på mange ulike måter, sammenliknet med barn i andre fengsler: Besøksordning; skole, arbeid og utdanning; helsehjelp, fritidsaktiviteter og medvirkning i fengselet er alle områder som utmerker seg. I tillegg gir ungdommer i ungdomsenheten uttrykk for en større grad av opplevd frihet og tillit, enn unge i ordinære fengsler.

Det er verdt å merke seg at personalet og det tverretatlige teamet er håndplukket ut fra kompetanse og erfaring for dette spesielle arbeidet. Vi anser at dette er en nødvendig forutsetning for at fengselet skal kunne fungere innenfor lovverket. Likeså er den økte bemanningen i forhold til antall innsatte.

Graden av kontroll og tvangsbruk er et kontinuerlig spørsmål og må være det. At fengselet praktisk talt har vært narkotikafritt gjennom prøveperioden, er et bevis på at den typen kontroll fungerer. Graden av tvangsbruk må hele tiden også være gjenstand for åpen diskusjon, både med innsatte og ansatte – og underlagt streng kontroll, slik Sivilombudsmannen skriver.

Mat og måltider ser ut til å fungere på en god måte, inkluderende og lærende. Personalet arbeider hardt for å få til en god kulturforståelse og oversettelse, med mange ulike tilgjengelige fagfolk, både i kriminalomsorgen og utenfor. Det er hyppigere framstillinger, flere aktiviteter, mer luft, kort sagt et friere og åpnere fengsel man møter i ungdomsenheten, i forhold til i andre

fengsler. Debatten blant ansvarlige myndigheter nasjonalt og regionalt må være kontinuerlig om fengsling av barn er viktig og riktig.

Vi anbefales at det satses mer på en traumebasert tilnærming i møtet med barn i fengsel, med tilhørende veiledning og ferdighetstrening både hos ansatte og innsatte. Vi råder også til at det innføres en gjenopprettende praksis i fengselet, i form av familieråd etter modell fra Barnevernet og i samarbeid med for eksempel det lokale Konfliktrådet (for ungdomsenheten, er det Konfliktrådet i Hordaland).

Vi har observert at det eksisterer særlige utfordringer i ungdomsenheten – noen av dem nokså prekære – med enslige mindreårige asylsøkere. Vi råder til økt fokus på metodeutvikling når det gjelder de enslige mindreårige asylsøkere, herunder bedre verktøy for å kartlegge deres særlige behov for oppfølging. Vi har pekt på utfordringene knyttet til økende ankomster av enslige mindreårige asylsøkere generelt, og ønsker å bidra til å reise en ny diskusjon om omsorgsreformen og hvorvidt barnevernet bør overta ansvaret for gruppa 15-18 år, for å kunne gi disse ungdommene en tettere og bedre oppfølging, og hindre at de forsvinner fra mottak og rekrutteres til kriminell aktivitet. Til det foreslår vi også at det vurderes på nytt hvorvidt omsorgsreformen skal omfatte de mellom 15 og 18 år.

Gjennomgangen av regelverk og praksis når det gjelder alternativer til fengsling viser at domstolene gjennomgående legger en høy terskel til grunn for fengsling, og at den har blitt høyere de senere årene, særlig etter 2010. Både publiserte dommer og dommer fra ungdomsenhetens arkiv viser at det særlig er to hovedargumenter som går igjen når fengsling av barn besluttes:

- Det finnes ikke gode alternativer, eller alternativer har vært forsøkt, og ikke hindret nye straffbare handlinger i plasseringsperioden.
- Ungdommen har begått alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet, og forbrytelsene er enten svært grove eller har et svært stort omfang

Dommene gjør gjennomgående grundig rede for hvilke alternativer som har vært forsøkt og hvorfor disse ikke har hatt effekt. Praksis i ungdomsenheten synes, på bakgrunn av den kunnskap vi har fått, å være godt i samsvar med de kravene til å vurdere og forsøke alternative straffegjennomføringsformer som

følger av barnekonvensjonen. Dette gjelder også vurderinger av (fortsatt) varetektsfengsling under oppholdet, samt beslutninger om prøveløslatelse.

Et interessant trekk ved rettspraksis er hvordan hensynet til barnets beste er i ferd med å vinne plass i domstolenes argumentasjon, som et selvstendig hensyn, ikke bare som en del av den individualpreventive vurderingen. Dette kan ses på som en ny rettsutvikling. Vi ser også at hensynet til barnets beste i noen spesielle situasjoner kan tale for fengsling på betingelse av at ungdommen får sone i ungdomsenheten og gis de utviklingsmulighetene som enheten kan tilby, og under forutsetning at alternativer til fengsling er forsøkt og/eller vurdert og funnet nytteløse. Et interessant spørsmål nå og framover, er om det at ungdomsenheten har et godt faglig opplegg i seg selv kan medføre en større rettslig og faktisk aksept for fengsling av barn. Foreløpig tyder imidlertid ikke tallene på det - tvert imot - det ble fengslet færre barn i 2015 enn de første årene etter 2009. Men det er grunn til å følge nøye med i den videre utviklingen på dette feltet, særlig når den nye enheten på Eidsvoll snart er i drift.

Det som kjennetegner de ungdommene som dommene omhandler, og de ungdommene som sitter i ungdomsenheten, er at det dreier seg om ungdommer med store og til dels alvorlige og komplekse problemer. Mange har i barndommen vært utsatt for grov omsorgssvikt og ikke fått nødvendig hjelp av verken barnevernet eller andre trygge voksne i sitt nettverk. De har ofte store kunnskapshull og har mistet mye skolegang. Mange av dem har slitt med rusproblemer i lang tid. Felles for dem er også at de har begått gjentatt eller svært alvorlig kriminalitet. Ungdomsenheten har klart å etablere et tilrettelagt, tverrfaglig opplegg som møter veldig mange av disse ungdommenes behov for støtte, veiledning og annen bistand i sin rehabiliteringsprosess.

Det er god grunn til å vurdere hvorvidt og hvordan ungdomsenheten og det tverretatlige teamet kan implementere metoder fra gjenopprettende rett/praksis inn i ungdomsenheten, for eksempel ved å bruke familieråd eller gate-megling som metode, sammen med den enkelte innsatte og eventuelle familie-medlemmer. Forutsetningen er gode forberedelser, god gjennomgang av hva det går ut på, absolutt frivillighet, mao. at personalet lærer metodene i arbeidet.

Innsatte ungdommer, de ansatte i ungdomsenheten og det tverretatlige teamet har omfattende problemer med å få til en god løslatelse med oppfølging

etter straffegjennomføringen. Det er store utfordringer med fagfolks kunnskaper og praktisering av taushetsplikt og tverretatlig samarbeid. Spesielt gjelder dette samarbeidet mellom barnevern, domstol og kriminalomsorg, belyst ved «kasteballene» og praktisering av aldersgrensen 18 år. Vi har derfor foreslått heving av aldersgrensen til 19 år – som allerede er gjennomført i regelverket. Det er særlige utfordringer knyttet til samarbeid mellom, og koordinering av, ulike etater og tjenester, både før, under og etter straffegjennomføring slik vi har påpekt gjentatte ganger i denne rapporten og slik bl.a. Samhandlingsreformen NOU 2009: «Fullt og helt, ikke stykkevis og delt», beskriver.

Det er således samarbeidet på tvers, individuell oppfølging, et behandlingsopplegg som er målrettet for den enkeltes behov for trygghet, selvtillit, selvrespekt og tillit til andre, og skole, utdanning og jobb under fengslingsoppholdet som må sikres. Minst like viktig er ettervernet for å sikre det som er satt i gang. Meningsfullt arbeid, samt bolig og nettverk er avgjørende for at fengsel i det hele tatt kan sies å ha noen meningsfull funksjon, både for den enkelte innsatte og pårørende, ansatte – og for samfunnet.

Vi konkluderer med at ungdomsenheten i hovedsak oppfyller de grunnleggende kravene i barnekonvensjonen. Det eneste unntaket er begrensninger i kontakt med familie pga. lang reisevei og problemer med sosial isolasjon. Vi mener derfor at ungdomsenheten som til nå er definert som et prøveprosjekt, bør bli en permanent institusjon. Med institusjon mener vi ikke bare selve bygget, men også formen og måten personalet og det tverretatlige temaet er satt sammen på og organisert – og det overordnede ansvaret og arbeidet i regionen. Det handler både om de prinsipper, de mål og delmål de arbeider etter, og de videre- og etterutdanningsmuligheter som til i dag har vært tilgjengelig for personalet og tverretatlig team. For fengselsbetjenter finnes det ikke noen spesialisert utdanning/opplæring for dem som skal arbeide med barn og det er problematisk. Derfor er slik videre- og etterutdanning spesielt viktig. Den kontinuerlige overvåkingen av om barnekonvensjonen blir fulgt, er helt sentral – og skal være en garanti for at det ikke begås unnlattelsessynder eller overgrep.

Og likevel, ifølge barnekonvensjonen skal det argumenteres for minste inngreps prinsipp – for å skjerme mot utformingen av kontrolltiltak der ivaretakingen fører til forlenget innesperring. Til tross for sin ivaretakende form er oppholdet i ungdomsenheten fortsatt et straffetiltak.

Summary

Final report of the research based evaluation of the trial project of establishing a particular youth unit for young offenders between 15 and 18 years old in Norway 2009 – 2015

The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment have during the last decade repeatedly sent serious claims to the Norwegian justice authorities. This relates to how Norwegian authorities implement the provisions of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in addition to the implementation of UN Convention on the Rights of the Child. In particular, the critique concerned unconditional pre-trial detention and the lack of separation in prisons between very young offenders and the adult prison population.

From 2012 on there were legislative amendments concerning juveniles in conflict with the law. The new juvenile sentence aimed at reducing the number of imprisoned young offenders between the ages of 15 and 18 and giving them “a better understanding of the consequences of their acts”. A new kind of “juvenile prisons”, *ungdomsenheter*, i.e. two particular units for 15 – 18 old offenders, close to prisons for adults in Oslo and Bergen, were planned to be organized according to the particular needs of young people. A number of other legislative amendments relating to offenders between 15 and 18 years have also been adopted, especially those aimed at strengthening the youth’s rights (e.g. to education and health care) following an arrest. These amendments entered into force in 2012. At the same time, the penal authorities have made restorative justice a key point in all follow-up work in prison (2013). In addition, the renewed legislation concerning the Norwegian Mediation Service and restorative justice leads to a new organisation of restorative justice in all criminal cases with juvenile offenders (2014).

The Norwegian Parliament, upon deciding the establishment of the youth prisons, also demanded a research-based evaluation of the first youth

prison unit in Bergen, on the work and collaboration of the professionals and of the implementations of the UN Convention of the Rights of the Child.

Through fieldwork and interviews, we have followed up these new implementations at all levels, reporting to a committee from the Ministries of Justice and Public Security; Education and Research; Children, Equality and Social Inclusion, and Health and Care Services.

The purpose of the project, according to the assignment, was:

1. to give the Ministries a decision basis for possible continuation of the unit and of a new planned unit with interdisciplinary team in the Oslo area, during and after the trial period. In addition, it will provide a knowledge base for legal and administrative changes in the various support systems for youth in prison or probation (health and social care, child protection and education) needed for the implementation of the UN convention.
2. to give advice and supervision concerning the operation of services during the project period, seen on the background of the present laws and regulations concerning children's rights of protection, education and health and social care services.

The new youth prison

The new youth prison, the “youth institution according to the law of criminal procedure” was long planned and then set into function in 2009 in a former rehabilitation unit close to the enormous wall of Bergen prison, one of the high control prisons in the country. Here two young prisoners lived at the time with a personnel group of 18 in the first of our observation years. The personnel however also were responsible for another two under 18 in the main prison. The personnel work closely together with the interdisciplinary team on the “outside”, consisting of particularly experienced professionals from the closest college, the family therapy unit of Bergen health services and from the child protective services at county level. Some of the prison officers are in addition to a prison guard training at bachelor level, educated as family therapists. The space for incarceration was enlarged to four young people in a new unit, which was opened early 2015. Till now 71 young people have been incarcerated from 2009 on in Norway in several other prisons, either on custody while awaiting the court case to come up and the verdict, or due to a

long term prison sentence. Almost three out of four are of non-Norwegian ethnic origin and with all of them are boys with a few exceptions.

There is a program for special care in the aftermath of incarceration: This is the task of the probation authorities, creating a public and a private network for/with young people. Co-ordination and co-operation is additionally emphasised in order to enhance dialogue and responsibility – between the prison authorities and the municipal services, (such as health, social services, housing, education and employment).

The evaluatory research 2014 – 2015

We have studied the youth prison closely and with different methods with the aim to evaluate the role of the prison in the cooperation with other services. We have also studied changes over time from the beginning, 2009, till the project ended in 2015, through interviews with incarcerated young people and some family members, the professionals linked to the prison or the release processes, internally or externally (in the municipalities), observation in meetings and document studies. We have compared the young prisoners in the unit with other inmates in other prisons in the same age group and the same time span. Our basis was convoluted. The main purpose with the evaluation of the youth unit was a description of the practices and if the practices corresponds with the aims. At the same time, there might be a set of external but contributing factors, which influence the goal achievement. In addition, there were different opinions on achievements, seen from the different positions (employers, youth, parents, colleagues, employees). There has also been some changes in laws and regulations during the project time that we have included both during data collection and in later analyses.

Our scientific fields are law, medicine and social anthropology, which allows us to apply both a hypothetical-deductive methodology (with a clear hypothesis), as well as an inductive one (with an open question) and we have applied both approaches – in breadth and depth.

Firstly we worked out a status of the prison and the interdisciplinary external team linked to the prison. We secondly started the charting of laws and regulations, ideals and realities concerning imprisonment of children in Norway. Thirdly we made an overview of the imprisoned till now, in which prison, gender, age, ethnic background, reason for imprisonment and plan for

rehabilitation. We also interviewed young prisoners and the professionals around them.

We investigated the conditions for those young persons who did not pay the penalty in the youth unit, and collected data from this group – comparable with data from the unit and the team.

We carried out participant observation at gatherings and meetings of professionals, in different presentations of the unit and the team, within or outside the penal service system, in order to answer the question on *improved collaboration, faster transmission to alternative penalties or remand surrogates, successful release etc.*

We have given a certain number of correctional service professionals nationwide a questionnaire asking for their experiences of the youth in the unit and other imprisoned youth (comparison group) and their problems with parents, friends, health, drugs, violence, school, education, leisure time, public helpers, network – in order to answer the evaluation questions.

We participated in meetings in the ministerial steering committee and other relevant collaborating partners in the project.

This final report summarises two previous part reports. In addition, we combine a legal analysis with the social scientific approach, described above. We analysed empirically and interdisciplinary the legislation, the youth unit and the interdisciplinary team and the changes and consequences of changes that occurred in the evaluation period and the consequences eventual changes have had for the users.

Methodwise this project is also based on a combination of analyses of new data and of available statistical data where relevant (e.g. Penal Services and Norwegian Statistics).

In addition to new and available data, existing research and public documents constitute valuable sources. The sources for the legal analyses have been texts of laws, statutes or acts, propositions, reports, recommendations and other legal sources, including data from the previous reports.

The investigations during the evaluation period, 2013 – 2015, show that the prison unit fulfills the UN requirements except for one, isolation. Due to very few inmates at the time, certain youngsters have been almost alone with the professionals in the unit. There are deficits in the statistical registrations and overviews concerning the number of imprisoned juveniles.

Litteratur

- Aertsen, I. (2004). Rebuilding community connections-mediation and restorative justice in Europe, Council of Europe.
- Amundsen, M. L. (2007). Gjengangerne i norske fengsler: en studie i tilpasset opplæring innenfor gruppefellesskapet. Telemark: Teora
<https://dspace01.hit.no/handle/2282/520>.
- Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct*. New York: Routledge.
- Bakketeig, E. & E. Backe-Hansen (red.)(2008) Forskningskunnskap om ettervern. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, *NOVA Rapport*, nr. 17/2008: 122-158.
- Clausen, S.-E. (2004). Har barn som mishandles større risiko for å bli kriminelle? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 41, 971-978.
- Clausen, S.-E. & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*. NOVA Rapport 2008:3.
- Cramer, V. (2014) Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler. Helse Sør-Øst: Kompetansesenterets prosjektrapport 2014-1.
- Dahl, T.S. (1992) Barnevern og samfunnsvern. Oslo: PAX forlag A/S.
- Desrosières, A. (2001). How Real Are Statistics? Four Possible Attitudes. *Social Research*, 339-355.
- Detrick, S. 1999: A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff pbl, 1999 Article 3.
- Ericsson, K. (1996) Barnevern som samfunnsspeil. Oslo: Pax forlag
- Falck, S. (2006). Mellom straff og behandling. Tvangsplassering av ungdom med alvorlige atferdsvansker. Oslo, Kommuneforlaget.
- Frønes, I. (1979). Et sted å være - et sted å lære. En bok om sosial læring og forebyggende miljøarbeid. Tiden: Oslo
- Egge, M. (2004). De skjulte straffede. Oslo: Redd Barna, rapport.
- Fosse, I (2003): Barn i asylmottak: Erfaringer fra arbeid med å gi et psykisk helseverntilbud. Tidsskrift for Norsk Psykologforening nr. 10:866-871
- Glavin, K. og Erdal, B. (2007) Tverrfaglig samarbeid i praksis – til beste for barn og unge i kommune-Norge. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gulbrandsen, L. M. (2006). *Oppvekst og psykologisk utvikling: [innføring i psykologiske perspektiver]*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Gustavsen, K. og Vardheim, I. (2013) Følgeevaluering av Oppfølgingsteam – Telemark. TelemarkForskning-rapport nr. 311.
- Hansen, A. L., Waage, L., Eid, J., JOHNSEN, B. H., & Hart, S. (2011). The relationship between attachment, personality and antisocial tendencies in a prison sample: A pilot study. *Scandinavian journal of psychology*, 52(3), 268-276.
- Hauge, R. (1996) Straffens begrunnelser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugli, T. (2012) Hensynet til barnets beste, i Høstmælingen, N. m.fl (red): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Oslo: Universitetsforlaget 2. utg
- Helgeland, I. M. (2009). *Ungdom i alvorlig trøbbel: veier til forandring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hennum, R.(2012). Retten til beskyttelse mot vold, overgrep og utnyttelse, i Høstmælingen m fl. (red): *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*, (kapittel 15), Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmboe, M. (2015) Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging: En oversikt og noen kritiske merknader. *Tidsskrift for strafferett*, 14(4), 397-414 (<http://hdl.handle.net/11250/274637>).
- Høygård, C. (2002) *Gategallerier*. Oslo: PAX Forlag A/S.
- Hydle, I. & Seeberg, M.L. (2013) Tett på Unge. Rapport. NOVA og Røde Kors (http://www.rodekors.no/Global/HK/Media/Rapporter/rk_10733-13_tett_pa_unge_Interactive.pdf)
- Hydle, I. (2013) Concept development on age and gender. Deliverable 2.3 in ALTERNATIVE - Developing alternative understandings of security and justice through restorative justice approaches in intercultural settings within democratic societies. Seventh Framework cooperation programme.
- Hydle, I. & Seeberg, ML. (2013) Report on conflict transformation and security. Deliverable 2.2 in: ALTERNATIVE - Developing alternative understandings of security and justice through restorative justice approaches in intercultural settings within democratic societies. Seventh Framework cooperation programme.
- Hydle, I. (2012)A Tegnspråkets inkluderende kraft. Ungdomskultur, språk og kommunikasjon på tvers av lyd og lys. Om visualisering av lyd gjennom tegn. NOVA Rapport 11/12.
- Hydle, I. (2012)B Youth Justice and Restorative Justice in Norway in van Wormer, K. & L. Walker Restorative Justice Today. California: SAGE inc.

- Hydle, I. (2014) Evaluering av prøveprosjektet med Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel. Delrapport 1. Oslo: NOVA rapport nr. 11/14.
- Hydle, I. (2015) Evaluering av prøveprosjektet med Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel. Delrapport 2. Oslo: NOVA rapport nr. 11/15.
- Iversen, A.C., Havik, T. et al (2008) Psykiske vansker hos hjemmeboende barn med tiltak fra Barnevernet. NORGES BARNEVERN - NR. 1 – 2008
- Iversen, J. S. (2013). En kritikk av ungdomsstraffen. *Lov og rett*, 52 (9):630–639.
- Jess, K. (2005). Att räkna med nytta-samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete.(avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen i socialt arbete, Stockholms universitet).
- Kilkelly, U. (2000) The impact of the Convention on the case-law of the European Court of Human Rights, i Fotrell, D.: Revisiting Children's Rights. 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child, Kluwer Law International, 2000.
- Killén, K. (2015) Sveket: risiko og omsorgssvikt - et helseproblem og tverrfaglig ansvar. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kristofersen, L. B. (2005). Barnevernbarnas helse. Uførhet og dødelighet i perioden 1990-2002. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kristofersen, L. B. (2007). Tilgjengelighet og samarbeid: Mer fleksible hjelpetjenester? Opptrappingsplanen psykiske helse, BUP og barnevern. Oslo: NIBR.
- Kristofersen, L. B. (2009). Barnevern og ettervern. Hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne (Child welfare and aftercare. Interventions for 16-22 year olds and living conditions for young adults). Oslo: NIBR.
- Kristofersen, L. B. and S.-E. Clausen (2008). Barnevern og sosialhjelp (Child welfare and social security benefits). Oslo: NIBR.
- Lien, I. L. (2011) I bakvendtland: Kriminelle liv. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, C. B. & Pettersen, K.-S. (2014) Tilbakeføringsgarantien i praksis. Evaluering av prosjektet TAFU – Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- NOU 2008:15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-15/id527241/>);
- Prop. 135 L (-2011). Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff),

barnevernloven mm.; (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-135-l-20102011/id649036/>) lest januar 2016

- Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N., & Strøm, S. (2010). Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom. *Vista Analyse rapport*, (2010/7).
- Sandberg, K. (2003) Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, Gyldendal Akademisk.
- Schafft, A., Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (2013) En ny rolle for NAV i fengsel. AFI rapport 12/2013.
- Scherger, V. (2015) Ungdomsstraffen – en fare for barns rettssikkerhet? *Kristisk Juss*;41;2:87-104.
- Schiratzki, J. (2010) Barnrättens grunder, Stockholm: Studentlitteratur.
- Skard, T. (1973) *Verksted for selvillit*. Gyldendal norsk forlag: Oslo
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Pax.
- Stafseng, O. (1984). Ungdomsarbeid om sosialpedagogiske metoder og tenkemåter. Universitetsforlaget: Oslo
- Stang, E. G. (2008): Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 i asylsaker, *Kritisk Juss* nr. 3.
- Stang, E.G (2015) Grunnloven § 104 – en styrking av barns rettsvern?, i Andersland, G.K (red): *De Castbergske Barnelover 1915-2015*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stang, E. G. (2014) Et barnevern i skvis mellom barnelov og barnevernlov, i Finstad, L. og Lomell, H. M.: *Festskrift/antologi til Kjersti Ericsson, Cecilie Høigård og Gurli Larsen*.
- Stang, E. G. (2013)A "Når vi ikke får gehør i rettsapparatet, har vi tapt på vegne av barnet", i Søvig, K.H., Schütz, S.E. & Rasmussen, Ø. (red.): *Undring og erkjennelse. Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år.*: Fagbokforlaget 2013, s. 665-678
- Stang, E. G. (2013)B Om barn og grunnverdier, i Ketscher, K., Lilleholt, K., Smith, E. & Syse, A. (red.): *Velferd og Rettferd Festskrift til Asbjørn Kjønstad 70 år*, Gyldendal Juridisk, s. 155-168
- Stang, E. G. (2013)C Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis, NOVA rapport nr. 3, 2013 (med Aamodt, H, Sverdrup, S., Kristofersen, L og Winsvold, A.).
- Stang, E. G. (2012) Barns rett til familie og omsorg, særlig om barnevernet, i Høstmælingen, N., Kjørholt, E.S.. & Sandberg, K.. (red.):

- Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Universitetsforlaget 2012, s. 157-185
- Stang, E. G. (2007) Det er barnets sak. Barns rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, Universitetsforlaget, 2007
- Stang, E.G. & Hydle, I. (2015). Barn i fengsel – også barneverntjenestens ansvar. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 91(01), 47-62.
- Storvoll, E. E. (1997). Barn og unge med alvorlige atferdsvansker: Hvem er de, og hvilken hjelp blir de tilbudt? Oslo, NOVA.
- Syse, A. (2015): Pasient- og brukerrettighetsloven med kommentarer, 4. utg, Oslo: Gyldendal juridisk, kapittel 6 om barns særlige rettigheter.
- Säfvenbom, R. (2005) *Fritid og aktiviteter i moderne oppvekst: grunnbok i aktivitetsfag*. Universitetsforlaget, 2005.
- Take, M. (2014). Immigrant organisations as schools of bureaucracy. *Ethnicities*, 1468796814546575.
- Skardhammar, T. & Telle, K. (2008). Life after prison. The relationship between employment and re-incarceration. Discussion Papers No. 597, October 2009 Statistics Norway, Research Department
- Vestel, V. (1995) *Ungdomskulturer og arbeidsetikk*. UNGforsk rapport nr. 3/95: Oslo
- Vestel, V., G., Ødegaard og T. Øia (2003) *Veien til makta og det gode liv?* NOVA rapport nr. 8/03 : Oslo
- Vestel, Viggo (2007) «Populærkultur, relasjonsdannelser og sosial kompetanse, på «Rudenga», Oslo øst». I Strandbu, Åse og Øia, Tormod (red.) «*Ung i Norge. Skole Fritid og ungdomskultur.*» Cappelen Akademisk forlag: Oslo
- Vestel, V. og I. Smette (2007) Fritidsklubben som forebyggende arena – har den «gått ut på dato»? *Tidsskrift for Ungdomsforskning*. Årgang 7, nr. 1–2007:77–102
- Vestel, V. & Hydle, I. (2009) Fritidsklubb – kvalifisering og rusforebygging? Oslo: NOVA rapport 15/09.
- Winsvold, A. (2011) Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge. NOVA rapport nr 18/11.
- Øie, M.G. (2012) En 13 års oppfølgingsstudie av kognitiv funksjon hos ungdommer med ADHD eller schizofreni. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 49, 4: 356-359.
- Aasen, H. S (2012): Barns rett til helsetjenester, i Høstmølingen m.fl (2012): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge, Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1

Prosjektbeskrivelse Etablering av to særskilte enheter for unge lovbrøyttere, underlagt kriminalomsorgen (Ungdomsenhetene)



KRIMINALOMSORGEN

PROSJEKTBEKRIVELSE

Etablering av to særskilte enheter for unge lovbytere,
underlagt kriminalomsorgen
(Ungdomsenhetene)

Sist oppdatert 5. juli 2013

INNHOLDSFORTEGNELSE:

1	BAKGRUNN OG FORMÅL	2
1.1	BAKGRUNN	2
1.2	FORMÅL	2
2	SAMARBEID OG SENTRAL ORGANISERING	2
3	MÅLGRUPPE	3
4	INNHold	3
4.1	OMSORG, STRUKTUR OG FORUTSIGBARHET	4
4.2	ENDRINGSARBEID.....	4
4.3	AKTIVISERING	4
4.4	OVERFØRING TIL ALTERNATIV STRAFFEGJENNOMFØRING	4
5	OPPGAVER OG INTERN ORGANISERING	5
5.1.1	Tverretatlig team	5
6	OMFANG, ORGANISERING OG SAMARBEID	5
6.1	TIDSPERSPEKTIV.....	5
6.2	ORGANISERING, ROLLER OG ANSVAR	6
7	BUDSJETT	6

1 BAKGRUNN OG FORMÅL

1.1 Bakgrunn

Regjeringens mål er at barn ikke skal sitte i fengsel. Det skal benyttes alternative reaksjonsformer til fengsel så langt dette er mulig, slik at fengsel kun benyttes når alle andre alternativer er vurdert. I enkelte tilfeller vil imidlertid fengsel være den eneste muligheten. I tråd med barnekonvensjonen § 37 c skal «(...) ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet (...)». For å imøtekomme barns særskilte behov under frihetsberøvelse, har Regjeringen besluttet å etablere særskilte ungdomsenheter underlagt kriminalomsorgen.

Etableringen av enhetene er omtalt i flere dokumenter. I St.meld. nr. 20 (2005–2006) ble det, blant annet for å overholde FNs barnekonvensjon § 37 c, lansert et forslag om å opprette et spesialtilpasset tilbud for fengsels- og varetektsinnsatte barn og unge under 18 år i de seks regionene i kriminalomsorgen. I NOU 2008:15 *Barn og straff* ble dette forslaget videreført og det ble foreslått å etablere seks enheter med til sammen 36 plasser. 36 plasser vil imidlertid utgjøre et langt høyere antall plasser enn det det er behov for i dag. For at etableringen av ungdomsenhetene ikke skal føre til at flere barn plasseres i fengsel, foreslo derfor Regjeringen, i Prop. 135 L (2010–2011), å begrense den samlede kapasiteten til ti plasser fordelt på to enheter. Enhetene skal etableres i Bergen og på østlandsområdet. Enheten i Bergen ble etablert i august 2009 i midlertidige lokaler. Etableringen av enhetene er et prøveprosjekt, som skal følge- og sluttevalueres.

Det vises for øvrig til omtale av etableringen i St.prp. nr. 1 (2009–2010), Prop. 1 S (2010–2011), Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S (2012–2013) for Justis- og beredskapsdepartementet.

1.2 Formål

Formålet med etableringen av ungdomsenhetene er at barn som er under frihetsberøvelse som hovedregel ikke skal plasseres i ordinære fengsler sammen med voksne innsatte, og at forholdene for denne gruppen innsatte skal bedres.

Etableringen av ungdomsenhetene er et landsdekkende prosjekt og skal kunne ta imot alle barn under 18 år, så framtidig dette anses som det beste for barnet. Enheten skal også kunne ta imot innsatte av begge kjønn og være for både varetektsinnsatte og domsinnsatte, under forutsetning av at disse kan holdes atskilt ved behov.

Enheten skal gi et helhetlig og differensiert tilbud ut fra det enkelte barns situasjon og behov. Det skal tilstrebes å gi ungdommen stabile rollemodeller, troverdige relasjoner og rammer som gjør hverdagen forutsigbar. Enheten skal også legge til rette for rask overføring til alternative straffegjennomføringsformer, eventuelt til varetektsurrogater, og legge til rette for at hele eller deler av straffen kan gjennomføres sammen med foreldre/foresatte.

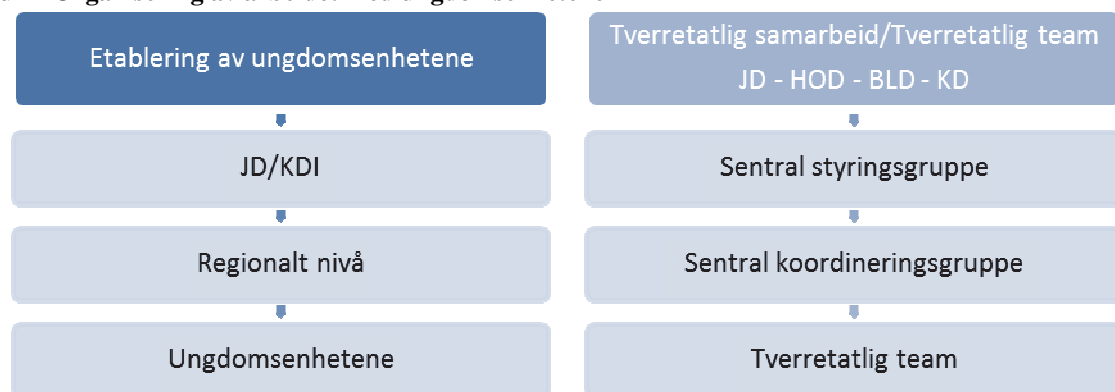
2 SAMARBEID OG SENTRAL ORGANISERING

Ungdomsenhetene skal organiseres under kriminalomsorgen og etableringen av enhetene skal tilknyttes den ordinære linjeledelsen i kriminalomsorgen, underlagt Justisdepartementet. Dette

gjelder blant annet saker knyttet til bygg, ordinær drift og bemanning. Etableringen og oppfølgingen av de tverretatlige teamene (jf. omtale under punkt 5.1.1) skal gjøres i samarbeid mellom de berørte departementer, Justis- og politidepartementet (JD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Kunnskapsdepartementet (KD). For å følge arbeidet med etableringen er det opprettet et tverretatlig samarbeid med en sentral styringsgruppe bestående av ekspedisjonssjefer i de berørte departementer og regiondirektører i de berørte regionene. Det er også etablert en sentral koordineringsgruppe med representanter fra alle de berørte departementer og ungdomsenhetene. Den sentrale koordineringsgruppen og den sentrale styringsgruppen for etableringen av ungdomsenhetene skal ha en rådgivende funksjon og kan ta imot innspill til koordinering og rolleavklaringer der det er nødvendig. Slike saker spilles inn enten gjennom ledelsen i ungdomsenheten, eller gjennom representantene fra de samarbeidende/berørte departementer.

Organiseringen av etableringen er illustrert i figur 1.

Figur 1 Organisering av arbeidet med ungdomsenhetene



3 MÅLGRUPPE

Erfaring viser at de fleste av ungdommene som kommer til kriminalomsorgen har omfattende og sammensatte problemer og hjelpebehov, og mange har vært plassert i flere barnevernstiltak før de settes i fengsel. De har ofte en vanskelig sosial og personlig utgangsposisjon for å kunne klare seg i samfunnet. I tillegg har en stor del av ungdommene rusproblemer og psykiske vansker som traumer, depresjon, angst og tilknytningsproblemer, eller voldelig og truende atferd. De har ofte liten tro på egen mestring og flere brutte relasjonserfaringer.

Det skal legges opp til et tilbud som i størst mulig grad dekker de individuelle behovene til målgruppen.

4 INNHOLD

Innholdet i enhetene skal være basert på Norges internasjonale forpliktelser, straffegjennomføringsloven, føringer i St.meld. nr. 37 (2007–2008) og Prop. L 135 (2010–2011). Det konkrete innholdet i gjennomføringen av straff og varetekt i ungdomsenhetene skal utarbeides av hver enkelt enhet i samråd med Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), regional ledelse og aktuelle forvaltningssamarbeidspartnere.

4.1 Omsorg, struktur og forutsigbarhet

Ungdomsenheten skal, så lenge barnet er plassert der på grunnlag av varetekt eller dom, fungere som barnets omsorgsbasis. Dette innebærer at den unges vesentlige omsorgsbehov blir tilfredsstillt under oppholdet, både følelsesmessig, sosialt, kognitivt og fysisk/motorisk. Tiltaket skal, innenfor rammebetingelsene, baseres på mest mulig åpenhet mot samfunnet for å oppnå sosial læring, og på den måten selvstendiggjøre ungdommene til å kunne mestre hverdagen og forebygge gjentagelse av kriminalitet. Det skal arbeides for å oppnå forutsigbarhet under oppholdet, både for de som er under straffegjennomføring og for de som er i varetekt. Ungdomsenheten skal derfor legge vekt på tydelige rammer, og etablere den struktur som er påkrevd for å kunne gi ungdommene nødvendig trygghet og stabilitet.

4.2 Endringsarbeid

Ungdomsenheten skal legge til rette for den unges personlige bearbeiding og forandring av de kriminelle handlingene og utgangspunktet for disse, og slik legge til rette for en utvikling som retter seg mot mestring av sitt eget liv. Enheten skal i dette arbeidet ha en sosialpedagogisk tilnærming som retter seg mot mestring og sosial kompetanse i tillegg til kompetanse i basisfagene. Som et utgangspunkt for videre arbeid med ungdommen skal ungdomsenheten, umiddelbart etter innsettelse, undersøke hvilke behov og ressurser ungdommen har, og legge en plan for endringsarbeidet under oppholdet i samarbeid med den enkelte ungdom. Undersøkelsen bør inneholde informasjon om den unges livssituasjon, bl.a. helsesituasjon, skolegang, oppvekst- og familieforhold, nettverk, evt. rusproblemer, og de forhold som ligger til grunn for innsettelsen. Arbeidet med ungdommene skal vurderes ut fra en helhetsforståelse av forandring og utvikling, som innebærer både sosiale, psykologiske og læringsmessige aspekter, og skal primært rette seg mot de faktorene som i størst mulig grad kan forebygge tilbakefall og ny kriminalitet.

4.3 Aktivisering

Domsinnsatte har aktivitetsplikt, jf. straffegjennomføringsloven § 3. Målet er å aktivisere også de varetektsinnsatte. Samtlige innsatte ved ungdomsenheten har opplæringsrett i henhold til opplæringslova. Det er viktig å motivere hvert enkelt barn til å delta i opplæring på det nivå som er relevant. Ungdomsenheten skal i samarbeid med fylkeskommunen påse at det gis et individuelt tilpasset undervisningsopplegg ut i fra den enkelte ungdoms nivå og spesielle behov. Innsatte kan eventuelt fremstilles til en ekstern skole og eventuelt ved senere anledning få innvilget frigang til opplæring i det ordinære skoleverket. Den enkelte ungdom skal også delta i arbeidet med å utforme sin egen ukeplan for ettermiddag/kveld/ og helg inkludert permisjoner.

4.4 Overføring til alternativ straffegjennomføring

Fengsel skal kun benyttes som et siste alternativ overfor barn. Under oppholdet i enheten skal det derfor arbeides aktivt for overføring til alternativ straffegjennomføring, for eksempel overføring til § 12, § 16 eller annen straffegjennomføring i samfunnet. Det forutsettes i denne forbindelse et tett samarbeid mellom involverte etater, blant annet til fremskaffelse og finansiering av egnet institusjon eller bolig.

5 OPPGAVER OG INTERN ORGANISERING

Forskjellige yrkesutdanninger legger vekt på ulike metoder og teorier. For å gi et mest mulig helhetlig og individuelt tilbud til de innsatte, skal derfor ansattgruppen ved ungdomsenheten være tverrfaglig sammensatt. Basispersonalet i ungdomsenheten skal bestå av 50 prosent fengselsbetjenter og 50 prosent personer med miljøterapeutisk eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn. De ansatte bør organiseres slik at turnusen på best mulig måte legger opp til kontinuitet og forutsigbarhet for ungdommene.

Basispersonalet har ansvar for kontakt med det offentlige hjelpeapparatet og andre samarbeidspartnere. Kontakt/basisteamet koordinerer ansvarsgruppemøter, besøk fra familie/verge, advokat og eventuelle andre som det er hensiktsmessig for ungdommen å ha kontakt med.

Ungdomsenheten skal ha et tett samarbeid med relevante etater for barnas reintegrering i samfunnet, eksempelvis barnevern, barnevernvakten, politi, BUPA, BUP, rusomsorgen, fromsorgen, helse/psykisk helse, skole/utdanning fylkeskommunen, NAV osv. Det tverretatlige teamet er en sentral samarbeidspartner i denne sammenhengen, jf. omtale under punkt 5.1.1.

Basispersonalet skal bl.a. ha følgende arbeidsoppgaver:

- Påse at straffen gjennomføres i tråd med straffegjennomføringsloven
- Være omsorgsbasis for barna under straffegjennomføringen
- Stimulere og motivere den unge til å delta i de daglige aktivitetene.
- Ivareta barnas rettigheter og forpliktelser
- Ha inntakssamtaler med den innsatte og kartlegge individuelle behov og ressurser.
- Hovedkontakten med samarbeidende etater, herunder å koordinere ansvarsgruppemøter

5.1.1 Tverretatlig team

De fleste barn under 18 år som begår så alvorlig kriminalitet at de plasseres i fengsel, har svært sammensatte og omfattende hjelpebehov som bl.a. kan inkludere psykososiale problemer, rus, vold, gjengproblematikk og overgrepssproblematikk. Gode resultater for denne gruppen kan best oppnås gjennom å etablere et tverretatlig tilbud der relevante instanser deltar aktivt. Det skal derfor etableres et tverretatlig team i hver av de to ungdomsenhetene som skal påse en flerfaglig tilnærming til barnas behov, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Dette innebærer blant annet å sørge for at barna får oppfylt sine rettigheter i tråd med annet aktuelt lovverk, som for eksempel opplæringslova, barnevernloven og helselovgivning.

Teamet har også et oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som gjennomfører straff eller varetekt i ordinære fengsler.

Det vises for øvrig til mandat for det tverretatlige teamet, sist oppdatert 5. juli 2013.

6 OMFANG, ORGANISERING OG SAMARBEID

6.1 Tidsperspektiv

Etableringen av ungdomsenhetene er et prøveprosjekt som skal evalueres før det eventuelt besluttes varig drift.

6.2 Organisering, roller og ansvar

Enhetene er en del av den ordinære linjestrukturen i kriminalomsorgen, og er underlagt sine respektive regioner. Enhetene skal følge de krav som ligger i bl.a. internasjonale forpliktelser, straffegjennomføringsloven og føringer som legges gjennom årlige tildelingsbrev og styringsdialogen med KDI og regional ledelse.

På grunn av det sterke tverretatlige samarbeidet, er det i tillegg etablert en prosjektorganisering som skal følge den tverretatlige delen av prosjektet. Denne organiseringen er nærmere forklart i prosjektbeskrivelsen for det tverretatlige teamet.

7 BUDSJETT

Ungdomsenheten, herunder husleie, bemanning og andre driftsutgifter finansieres i sin helhet av kriminalomsorgen gjennom de årlige disponeringsbrevene. I prosjektperioden legges det i utgangspunktet opp til øremerkede midler fra KDI. Dersom prosjektet besluttes videreført etter endt prøveperiode, må det påregnes at finansieringen legges i rammen til de ansvarlige regioner.

Utgifter til det tverretatlige teamet finansieres over budsjettene til de berørte departementer, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, jf. Prosjektbeskrivelse for det tverretatlige teamet, sist oppdatert 5. juli 2013.

Vedlegg 2

MANDAT for tverretatlig team ved de særskilte enhetene for lovbrøytene mellom 15 og 18 år (ungdomsenhetene)

15. april 2013

TVERRETATLIGE TEAM VED UNGDOMSENHETENE

Innsatte under 18 år er en uensartet gruppe, med sammensatte behov og ofte med store atferdsavvik som har ført til den kriminelle atferden. De fleste barn som plasseres i fengsel, vil ha alvorlige atferdsvansker (kriminalitet, rus, vold og aggresjonsproblemer etc.), og svært sammensatte eller omfattende hjelpebehov fra både barnevern, kommunehelsetjenesten, psykisk helsevern for barn og unge, rusomsorgen mv.

Det tverretatlige teamet skal bidra til en bedre koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ungdomsenhetene og særlig tilrettelegge for en god oppfølging ved løslatelse. Teamet skal også bidra til en styrket oppfølging av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ordinære fengsler.

Intern organisering

Det tverretatlige teamet skal bestå av lederen for Ungdomsenheten og en psykolog som er ansatt ved det regionale helseforetaket. Opplæring i kriminalomsorgen representert ved fylkeskommunen deltar i prosjektperioden og en ansatt fra Bufetat deltar i en prosjektperiode med varighet til 31. desember 2013. Når det gjelder opplæring av innsatte i ungdomsenheten vises det for øvrig til vedlegg 1.

Teamets medlemmer er ansatt innenfor sine respektive etater, men vil tilbringe hele eller deler av sin arbeidstid ved ungdomsenheten. Arbeidstiden som legges til ungdomsenheten må avpasses arbeidsmengden, møtetider i enheten, behovet for kontakt med ungdommene i enheten og behovet for tilknytning til eget fagmiljø. Teamet koordineres av lederen ved ungdomsenheten.

De ansatte i teamet skal arbeide etter gjeldende taushetspliktregler som gjelder for den enkelte medarbeider, men må i hver enkelt sak vurdere om de har hjemmel

til å gjøre unntak fra taushetsplikten. Teamet skal arbeide for å finne frem til egnede samarbeidsformer for å på best mulig måte etablere gode tiltak for hvert enkelt barn. Det presiseres at innhenting av samtykke skal samsvare med sentrale rettssikkerhetsprinsipper og profesjonsetiske prinsipper om åpenhet og selvbestemmelser for den opplysningene gjelder.

Oppgaver

Det tverretatlige teamet skal bidra til å sikre god progresjon for de innsatte i ungdomsenheten. Det skal arbeides kontinuerlig for overføring til alternative og mindre inngripende straffegjennomføringsformer. Forberedelse til løslatelse, herunder planlegging av oppfølging etter løslatelse, skal starte så snart det er praktisk mulig. Teamet skal påse at det så tidlig som mulig blir avholdt et informasjonsmøte med aktuelle samarbeidsetater hvor det blant annet blir orientert om forventet progresjon og mulige tidspunkter for løslatelse fra fengsel.

Teamet skal påse en flerfaglig og individuell tilnærming til barnas behov, herunder tilrettelegge for at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp det enkelte barn både under og etter straffegjennomføring. Dette innebærer blant annet å sørge for at barna blir fulgt opp i henhold til relevante regelverk, som for eksempel barnevernloven, opplæringsloven og aktuell helselovgivning.

Teamet har også et oppfølgingsansvar for innsatte under 18 år som gjennomfører straff eller varetekt i ordinære fengsler.

Mer konkret vil teamets oppgaver være delt i følgende nivåer:

1. Oppgaver i det direkte arbeidet med ungdommene
2. Oppgaver overfor basispersonalet i ungdomsenheten
3. Utadrettede oppgaver og ansvar

1. OPPGAVER I DET DIREKTE ARBEIDET MED UNGDOMMENE

- Gjennomføre individuelle samtaler
- Påse at det blir foretatt nødvendig kartlegging/utredning av ungdommen for å få klarlagt ungdommens hjelpe-, støtte- og opplæringsbehov, inkludert kontakt med hjelpe- og støtteapparat

- Sørg for at det blir utarbeidet en plan for ungdommen som skal sikre oppfølging etter løslatelse, evt. sørg for at allerede eksisterende planer følges opp og videreutvikles

2. OPPGAVER OVERFOR BASISPERSONALET I UNGDOMSENHETEN

- Veilede basispersonalet i ungdomsenheten, for å styrke/sikre målrettet, helhetlig og individuell oppfølging av det enkelte barn, og bidra til økt kompetanse i ungdomsenheten, bl.a. i metoder for atferdsendring og utvikling
- Bistå ungdomsenheten med å utrede muligheter for overføring til alternativ straffegjennomføring (§ 12, § 16) og varetektssurrogat, eventuelt til fengsel med lavere sikkerhetsnivå

3. UTADRETTEDE OPPGAVER

- Være pådriver og kontaktpunkt overfor det lokale hjelpeapparatet for å sikre at ungdommen får en god oppfølging både under og etter straffegjennomføring. Dette innebærer også at familie og nettverk involveres
- Starte hensiktsmessig involvering av sentralt hjelpe- og støtteapparat, slik at barna får tilgang til det de har rett og/eller plikt til, og behov for
- Veilede personalet i ordinære fengsler når barn av ulike grunner gjennomfører straff eller varetekt der
- Ha direkte kontakt med barn i ordinære fengsler, der det er hensiktsmessig.
- Informasjonsvirksomhet

Vedlegg 3

Rutinebeskrivelse for opplæring innsatte ved ungdomsenhetene

Opplæringen eleven får mens han oppholder seg ved Ungdomsenheten, må ta utgangspunkt i elevens ønsker og planer for videre opplæring. Målet er å skape kontinuitet i elevens opplæringsløp.

Opplæringen er tilknyttet den lokale grunnskolen eller videregående skolen slik at det kan hentes inn fagkompetanse som passer elevens ønsker og planer. Den eller de som er ansvarlige for elevens opplæring, enten eleven har rett eller plikt til opplæring, må sørge for at eleven blir fulgt opp i alle faser av oppholdet ved soningsenheten. Dette kan blant annet innebære følgende:

- *Ved ankomst bør en rådgiver el lign. ved den lokale skolen som har ansvar for opplæringen ved institusjonen ha en samtale med eleven for å få en oversikt over navn på tidligere skole, kontaktlærer og evt. rådgiver for å opprette kontakt mellom ungdomsenheten, ansvarlig opplæringsenhet og elevens tidligere skole.*
- *Det skal på et tidlig tidspunkt gjennomføres en kartlegging av innsattes opplæringsnivå i basisfagene. Denne danner grunnlag for fastsettelsen av det videre opplæringsinnholdet.*
- *Sørge for kontinuerlig kontakt med eleven og Ungdomsenheten.*
- *Følge opp kontakt med den lokale skolen med ansvar for opplæring i kriminalomsorgen slik at eleven kan gis den undervisningen han/hun har krav på og ønsker. Hvis straffegjennomføringen gir rom for det bør det legges opp til at eleven får undervisning ved den lokale skolen som har ansvar for opplæring i kriminalomsorgen.*
- *Bidra med å tilrettelegge for fleksibel undervisning i elevens ulike faser ved Ungdomsenheten.*
- *Holde kontakt mellom elevens hjemkommunefylke for opplæring.*
- *Legge til rette for en god overføring av informasjon om elevens måloppnåelse i henhold til læreplanene i ulike fag før løslatelse.*
- *Ved behov være tilgjengelig for opplæringsstedet som innsatte blir fulgt opp av i den første tiden etter løslatelsen.*

I den grad det skal innhentes opplysninger om elevens tidligere opplærings-situasjon må det innhentes samtykke fra elev eller foreldre/foresatte.

Oppfølgingsansvarlige for punktene ovenfor vil være ansatte ved den lokale videregående skolen eller fra opplæringsmyndighetene som har ansvar for opplæringen i kriminalomsorgen (fylkeskommunen). Det er viktig at punktene ovenfor tilpasses arbeidet ved den lokale soningsenheten.

Det bør lages en helhetlig plan som er tilpasset den lokale enheten når det gjelder oppfølging av opplæring for de innsatte. Fylkesmannen i Hordaland som har det nasjonale ansvaret for opplæring i kriminalomsorgen bør holdes oppdatert om disse planene

Vedlegg 4

Spørsmålene i Quest-back undersøkelsen til ansatte i kriminalomsorgen som har erfaring med innsatte 15–18 år

1. Hvilket fengsel jobber du i (fengselets navn anonymiseres seinere)
2. Hvilken mening har du om så unge innsatte?
3. Hvor viktig vil du si at fengselsoppholdet har vært for de ungdommene du har erfart i ditt fengsel?
4. Fikk ungdommene besøk av familien mens de satt inne?
5. Hvis de ikke fikk besøk, hva var årsaken/e?
6. Hvordan er/var ditt forhold til de andre som jobber/jobbet med ungdommer i fengslet?
7. Hvordan er/var ditt forhold til de som kommer utenfra, men er knyttet til fengslet (lærer, helsepersonale, psykolog, NAV...?)/tverretatlig team
8. Har du hatt samtaler med noen fra personalet i eller utenfra, men knyttet til fengselet, som har vært særlig viktig og som har gitt deg mye?
9. Hvor mange ganger har du hatt en samtale med en fra personalet i eller utenfra, men knyttet til fengselet, som har vært særlig viktig og som har gitt deg mye?
10. Er det noen hindre for samarbeid om innsatte ungdommer mellom fengslet og de ytre etater, som skole, helsepersonale, psykolog, NAV?
11. Hvis ja, hvilke hindre?

12. Nedenfor lister vi opp flere typer aktiviteter som fengslet har. Hvilke aktiviteter hjelper ungdom best? Fysisk aktivitet/trening, Skole/leksehjelp/yrkesfaglig arbeid, Helse/psykolog-hjelp, Mestringskurs, Matlaging

13. Nedenfor er det listet opp noen problemer. Vil du si dette er problemer som du merker endel til blant ungdom? - Vold mot andre, Tyverier, mobbing, bruk av hasj, andre rusmidler, alkohol, gjenger som plager andre, rasistiske handlinger

14. Henger fengselsoppholdene ofte sammen med ett eller flere av disse problemene?

15. Nedenfor lister vi opp noen temaer som mange synes er viktige. Er det noen av disse du føler at ungdommene har lært noe viktig om i fengselet? Rasisme, kjærlighet, sex, alkohol, hasj, andre rusmidler, seg selv, hans/hennes forhold til andre, andre kulturer, mobbing, jobb, utdanning

16. Hender det at ungdommene snakker om rusmidler med noen i fengslet?

17. Nedenfor lister vi opp noen aktiviteter man kan bli god på. Er det noen av disse aktivitetene ungdommene er blitt bedre på med viktig hjelp fra fengslet?

Sport, data, skolearbeid, lekser, yrkesfaglig arbeid, matlaging

18. Hvordan er overgangen fra fengslet til familie, hjem og skole/jobb for ungdommene? Blir det tilstrekkelig planlagt fra fengslet?

19. Hvis nei, hva skal til for at denne overgangen fra fengslet til familie, hjem og skole/jobb kan bli bedre for ungdommene?

Vedlegg 5:

Svaret fra ungdomsenheten til brev fra Sivilombudsmannens forebyggingskomite⁷³:

Kriminalomsorgen Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten

Sivilombudsmannen PB 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref: 2015/93

Vår ref: 201500989-4

Dato: 30.09.2015

BJØRGVIN FENGSEL UNGDOMSENHETEN SIN OPPFØLGING AV
SIVILOMBUDSMANNENS RAPPORT ETTER BESØK DEN 11.
FEBRUAR OG 22. APRIL 2015

Innledning:

Bjørgvin fengsel har med stor interesse mottatt og gjennomgått Sivilombudsmannens rapport etter besøk ved Ungdomsenheten henholdsvis den 11. februar og 22. april 2015. Vi registrerer at hovedinntrykket til Forebyggingsenheten hva gjelder drift og innhold fremstår som positivt.

Det vises blant annet til at Ungdomsenheten synes å ha gode faglige og bemanningsmessige ressurser, samt en bygningsmasse som gir et helt annet preg og er bedre tilpasset målgruppens behov enn tilfellet var ved de tidligere midlertidige lokalene ved Bergen fengsel.

Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har imidlertid funnet grunnlag å angi følgende anbefalinger etter besøkene ved Ungdomsenheten:

⁷³ <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/besoksrapport-fra-bjorgvin-fengsel-ungdomsenheten-article3765-2865.html>

1. Ved bruk av sikkerhetscelle bør kontinuerlig tilsyn og fortløpende vurderinger av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket fremkomme tydelig av tilsynsloggen.
2. Ungdomsenheten bør fortsatt tilstrebe å unngå utelukkelse av mindrearige.
3. Vedtak om utelukkelse av straffegjennomføringsloven bør alltid inneholde utfyllende begrunnelse for vedtaket og det bør fremgå hvilke inngripende tiltak som ble vurdert. Det bør fattes vedtak om opphør av utelukkelsen og det føres en egen oversikt over alle utelukkelse og deres varighet.
4. Ungdomsenheten bør ved skilting eller på annen måte gjøre ungdommen oppmerksom på at fellesarealene blir overvåket.
5. Innsatte under 18 år bør alltid vurderes overført til Ungdomsenheten. Ungdomsenheten bør gjøres tilstrekkelig kjent i kriminalomsorgen, politiet, barnevernet og andre aktuelle instanser. Både kriminalomsorgen og politiet bør alltid umiddelbart informere Ungdomsenheten dersom de mottar mindrearige i varetekt.

Bjørgvin fengsel Ungdomsenhetens kommentarer til Sivilombudsmannens anbefalinger:

Ad anbefaling nummer 1: Ved bruk av sikkerhetscelle bør kontinuerlig tilsyn og fortløpende vurderinger av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket fremkomme tydelig av tilsynsloggen.

Det bemerkes innledningsvis, slik som anført i rapporten av forebyggingsenheten, at sikkerhetscellen ved Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten per i dag ikke er formelt godkjent av Kriminalomsorgsdirektoratet i henhold til forskrift til straffegjennomføringsloven § 3- 11 siste ledd. Det er imidlertid en pågående dialog for å få slik godkjenning.

Ungdomsenheten tiltrer forebyggingsenhetens vurdering av at det skal praktiseres en svært høy terskel for å beslutte overføring til sikkerhetscelle for innsatte ved Ungdomsenheten. Det vises herunder til grunnleggende juridiske (jf vedtatt ordlyd til ny straffegjennomføringslov § 38 ”tvingende nødvendig”) og etiske forutsetninger.

Ungdomsenheten har den siste tiden foretatt en gjennomgang av eksisterende rutiner for bruk av sikkerhetscelle i den hensikt å oppnå bedre tilpasning til ny

lovtekst på området samt synliggjøre momentene som fremkommer av forebyggingsenhetens anbefalinger.

Vi har i denne forbindelse utarbeidet egne tiltakskort hvor konkrete prosedyrer for oppfølging av innsatt som er plassert i sikkerhetscelle er nærmere redegjort for. Tiltakskortet omfatter blant annet hvem som har beslutningskompetanse samt innholds krav til begrunnelse og herunder om hvilke alternativer som har vært vurdert, krav om føring av tilsynslogg samt presisering av at opphold på sikkerhetscelle fordrer kontinuerlig tilsyn med innsatte av personale fra Ungdomsenheten, fortløpende vurdering av grunnlaget for opprettholdelse av tiltaket og notoritet rundt dette

Ad anbefaling nummer 2: Ungdomsenheten bør fortsatt tilstrebe å unngå utelukkelse av mindreårige.

Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten er av den oppfatning at terskelen for å isolere innsatte under 18 år fra fellesskap med andre innsatte skal være svært høy. Dette er også i samsvar med ny lovtekst til straffegjennomføringsloven § 37, som per i dag ikke er trådt i kraft.

Som følge av dette søker personalet ved Ungdomsenheten å gripe inn i situasjoner for å unngå ytterligere eskalering som kan ekskludere anvendelse av mindre inngripende tiltak enn utelukkelse fra fellesskapet. Slike intervensjoner kan for eksempel vise seg ved såkalte "timeout-er", individuelle samtaler, konfliktmegling på stedet, avklaring av misforståelser (tidvis som følge av språk- eller kulturforskjeller) mv.

Ledelsen ved Ungdomsenheten anser at høy grad av tilstedeværelse av tjenestemenn i fellesskapet med ungdommene sammenholdt med gode og trygge relasjoner mellom ansatte og innsatte, fører til en klar nedgang i antallet utelukkelse fra fellesskapet. Vi anser at antall utelukkelse fra fellesskapet i medhold av straffegjennomføringsloven § 37 har vært forholdsvis lavt i hele Ungdomsenhetens prosjektperiode, men at dette har blitt ytterligere redusert etter overgangen til nye permanente og tilpassede lokaler ved Bjørgvin fengsel.

Ad anbefaling nummer 3: Vedtak om utelukkelse etter straffegjennomføringsloven bør alltid inneholde utfyllende begrunnelse for vedtaket og det bør fremgå hvilke inngripende tiltak som ble vurdert. Det bør fattes vedtak om opphør av utelukkelsen og det føres en egen oversikt over alle utelukkelse og deres varighet.

Det følger av det som er nevnt ovenfor at det forut for en beslutning om utelukkelse fra fellesskapet skal ha vært vurdert alternative mindre inngripende vedtak for å avhjelpe situasjonen. Bakgrunnen for at dette eventuelt ikke har vært ansett tilstrekkelig skal også fremgå av vedtaket. I likhet som ved overføring til sikkerhetscelle etter straffegjennomføringsloven § 38, er det også utarbeidet revidert tiltakskort for utelukkelse av fellesskapet i henhold til samme lovs § 37.

Av tiltakskortet fremgår det blant annet hvem som har beslutningskompetanse, rutiner for føring av tilsyn, varsling av helseavdelingen, særskilte krav til begrunnelse samt vurdering av opprettholdelse. Opphør av tiltaket skjer i hovedsak ved at operativ leder foretar en påtegning på vedtaket om at dette oppheves samt tidspunkt for når dette skjer. Samtlige beslutninger om utelukkelse fra fellesskapet etter straffegjennomføringsloven blir videresendt til sikkerhetsansvarlig førstebetjent ved Bjørgvin fengsel, som fører oversikt og rapporterer til kriminalomsorgens regionale og sentrale nivå.

Ad anbefaling nummer 4: Ungdomsenheten bør ved skilting eller på annen måte gjøre ungdommen oppmerksom på at fellesarealene blir overvåket.

Ledelsen ved Ungdomsenheten anser at det er svært viktig med en høy tilstedeværelse av voksne i fellesskapet med de mindreårige innsatte. Dette danner grunnlaget for en rolig og trygg atmosfære i avdelingen med fravær av trusler og risiko for intern maktkamp og posisjonering eller utnyttelse blant de innsatte. I perioder kan det imidlertid være hensiktsmessig og til det beste for barnet å redusere tilgangen på voksne noe, samtidig som de sikkerhetsmessige forholdene er ivaretatt.

Som følge av dette er det montert overvåkingskamera i større deler av fellesarealene i Ungdomsenheten. Kameraene kan videre benyttes ved reelle hendelser i avdelingen for å skaffe seg bedre oversikt.

Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten tiltrer forebyggingsenhetens anbefaling om at innsatte skal gjøres kjent med denne overvåkingen, jf herunder også forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-9. Dette er en del av informasjonen som blir gitt ved nyinnsettelse så tidlig som mulig. Ved behov blir det også benyttet tolk ved disse innkomstsamtalene for å forsikre seg om at den innsatte er kjent med rutine og forholdene ved Ungdomsenheten.

Ved ferdigstillingen av de nye lokalene til Ungdomsenheten ble det vurdert om det burde merkes særskilt at området var overvåket. Ledelsen ved Bjørgvin

fengsel Ungdomsenheten fant at det ikke var behov for dette under henvisning til informasjon som blir gitt i inntakssamtalen om dette, det forhold at kameraene er lett synlig i avdelingen samt at skilt om dette kunne forsterke fengselspreget. Sistnevnte ble vurdert å ikke være i samsvar med den overordnede intensjonen om at bygningsmassen i størst mulig grad skulle bidra til redusere opplevelsen av å være i fengsel, samtidig som det sikkerhetsmessige er ivarettatt.

Ad anbefaling nummer 5: Innsatte under 18 år bør alltid vurderes overført til Ungdomsenheten. Ungdomsenheten bør gjøres tilstrekkelig kjent i kriminalomsorgen, politiet, barnevernet og andre aktuelle instanser. Både kriminalomsorgen og politiet bør alltid umiddelbart informere Ungdomsenheten dersom de mottar mindreårige i varetekt.

Sentrale myndigheter har en intensjon om at personer under 18 år ikke bør plasseres i fengsel. For det tilfelle at mindreårige blir varetektsfengslet eller idømt en ubetinget fengselsstraff, er forventningen at disse blir plassert i særskilt tilpassede avdelinger. Per i dag er det kun Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten som oppfyller disse kriteriene.

Vi registrerer imidlertid at personer under 18 år jevnlig blir plassert i andre fengsler uten at Ungdomsenheten har blitt kontaktet. Det er grunn til å tro at dette i en rekke tilfeller skyldes manglende informasjon om Ungdomsenheten hos de personene som behandler henvendelsen fra politiet om behov for fengselsplass.

Bjørgvin fengsel Ungdomsenheten har således iverksatt flere tiltak for å øke kunnskapen om enheten. Tiltakene viser seg blant annet i utstrakt foredragsvirksomhet innenfor justis- og barnevernsektoren, etablering av egen internettside for Ungdomsenheten (www.ungdomsenheten.no), omtale i media mv.

I lys av endringene i straffegjennomføringsloven hva gjelder innsatte under 18 år, arbeides det også med revisjon av forskrift og retningslinjer for denne gruppen av innsatte. Ledelsen ved Ungdomsenheten har i denne forbindelse meldt inn forslag om at det inntas en plikt til å kontakte Ungdomsenheten hvor det kan være aktuelt å plassere en mindreårig i fengsel.

Samlet vil dette kunne medføre at kapasiteten i Ungdomsenheten utnyttes på en bedre måte, og at man unngår at mindreårige blir plassert i ordinære fengsler og eventuelt må overføres til Ungdomsenheten mot egen vilje.

Med hilsen

Harald Åsaune fengselsleder

Per Omdal ass. fengselsleder

Kopi til: - Justis- og beredskapsdepartementet, - Kriminalomsorgsdirektoratet,
- Kriminalomsorgen region vest,