

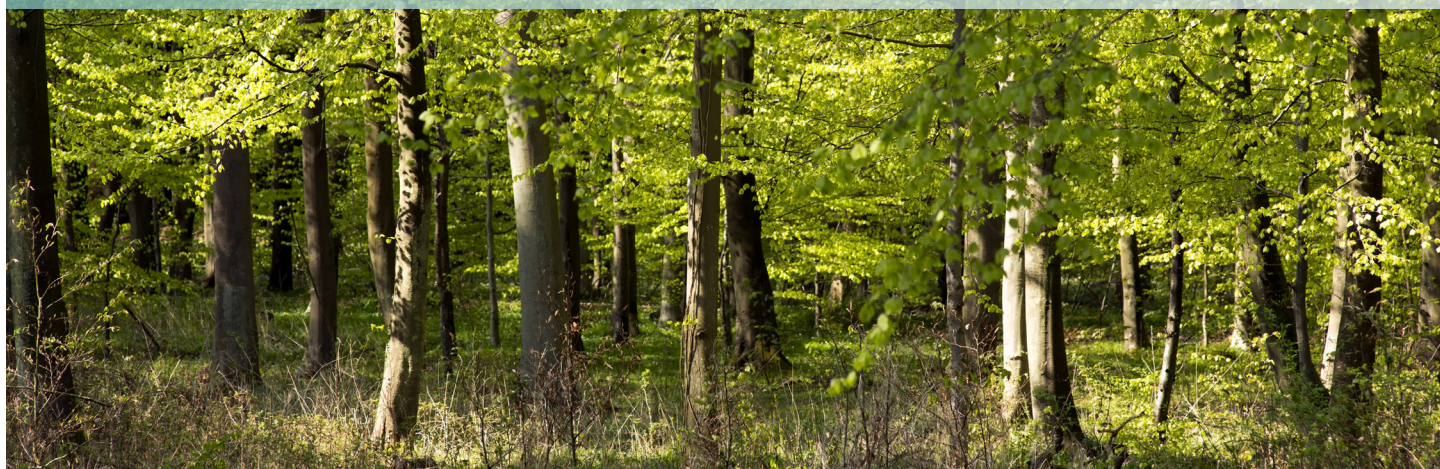


SIVILOMBUDET

BESØKSRAPPORT | nr. 74

Den skreddersydde enhet

1.– 3. februar 2023



Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig
eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse



SIVILOMBUDET

DEN SKREDDERSYDDE ENHET AS
Stoaveien 3
4848 ARENDAL

Vår referanse
2022/6074

Deres referanse

Vår saksbehandler
Jakob Mykland Revheim

Dato
14.06.2023

Oversendelse av rapport etter besøk til Den skreddersydde enhet AS , 1.-3. februar 2023

Vi viser til Sivilombudets forebyggingsenhets besøk til flere avdelinger under Den skreddersydde enhet AS, 1.-3. februar 2023.

Vedlagt følger rapporten fra besøket. Vi ber om at den blir gjort tilgjengelig for ungdom, ansatte og foresatte som ønsker å lese den.

Vi ber om at Den skreddersydde enhet gir tilbakemelding på oppfølging av rapportens funn og anbefalinger innen utløpet av 1. oktober 2023.

Vi ber om at svaret utformes på en slik måte at det kan offentliggjøres. Dersom svaret inneholder opplysninger som ikke kan offentliggjøres, ber vi om at det opplyses om dette og at det også sendes en sladdet versjon som kan offentliggjøres. Vi ber om at hjemmel for å unnta opplysninger oppgis. Med mindre noe annet blir formidlet, vil Sivilombudet legge til grunn at svaret kan offentliggjøres i sin helhet.

For sivilombudet

Kirsten Sandberg
setteombud

Jakob Mykland Revheim
rådgiver

Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi til:

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATET
Statsforvalteren i Agder
BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEETATEN
REGIONKONTORSØR



SIVILOMBUDET

BESØKSRAPPORT

Den skreddersydde enhet

1.–3. februar

Innholdsfortegnelse

I. Sivilombudets forebyggingsmandat	3
II. Sammendrag	4
III. Anbefalinger	6
1 Gjennomføring av besøket	7
2 Rettigheter og risikomomenter når barn bor alene med voksne	8
3 Vurdering av om det er til barnets beste å bo alene	10
4 Risikoen for krenkelser når barn bor alene	13
4.1 Forebygging av sosial isolasjon	13
4.2 Beskyttelse mot vold og overgrep	17
5 Bruk av tvang	19
5.1 Omfang og dokumentasjon av tvang	19
5.2 Plikten til å forebygge tvang	21
5.3 Bruk av fysisk tvang	23

I. Sivilombudets forebyggingsmandat

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er slått fast i en rekke internasjonale konvensjoner som er bindende for Norge.

Sentralt står FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (torturkonvensjonen), som ble vedtatt i 1984. Det samme forbudet er også nedfelt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 7), FNs barnekonvensjon (artikkel 37), FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (artikkel 15) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (artikkel 3). Norge har sluttet seg til alle disse konvensjonene. Også i Grunnloven, nærmere bestemt i § 93 andre ledd, etableres det et forbud mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling.

Mennesker som er fratatt friheten er sårbare for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Dette er bakgrunnen for at en tilleggsprotokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ble vedtatt av FN i 2002.

Protokollen pålegger statene å ha et organ som skal forebygge at mennesker som er fratatt friheten, utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.¹ Det er opprettet en egen forebyggingsenhet ved Sivilombudets kontor for å utføre denne oppgaven.

Sivilombudet har adgang til alle steder hvor mennesker er, eller kan være, fratatt friheten.² Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Besøkene gjøres med eller uten forhåndsvarsel. Ombudet har også tilgang til alle opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres.

Risiko for tortur eller umenneskelig behandling påvirkes av faktorer som rettslige og institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser, ledelse og institusjonskultur. Effektivt forebyggingsarbeid krever derfor en bred tilnærming.

Sivilombudets vurderinger av hvilke forhold som utgjør risiko for tortur og umenneskelig behandling, skjer på bakgrunn av et bredt kildegrunnlag. Under besøkene undersøker forebyggingsenheten forholdene på stedet gjennom observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumentasjon. Private samtaler med de som er fratatt friheten er en særlig viktig informasjonskilde, fordi de har førstehåndskunnskap om forholdene. Det gjennomføres også samtaler med ansatte, ledelse og andre. Videre innhentes dokumentasjon for å belyse forholdene på stedet, blant annet retningslinjer, vedtak, logger og helsedokumentasjon.

Etter hvert besøk utarbeides det en rapport med funn og anbefalinger om hvordan stedet kan forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Besøksrapportene publiseres på Sivilombudets nettside, og stedene gis en frist for å orientere ombudet om sin oppfølging av anbefalingene. Disse brevene publiseres også.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudet også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, forvaltningens tilsynsorganer, sivilt samfunn og internasjonale menneskerettighetsorganer.

¹ Tilleggsprotokoll 18. desember 2002 til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, artikkel 3.

² Sivilombudsloven § 17.

II. Sammendrag

I desember 2022 ble Den skreddersydde enhet varslet om at Sivilombudet ville gjennomføre et besøk til en eller flere av deres barnevernsavdelinger i løpet av første halvår 2023.

Besøket ble gjennomført 1.–3. februar 2023 og gikk til fire avdelinger i Agder regionen. Hovedtemaet for besøket var barn som bor alene med ansatte på institusjon.

Risiko når barn bor alene på institusjon

Ved samtlige av avdelingene vi besøkte bodde det ett barn alene sammen med ansatte. På besøkstidspunktet hadde alle bodd alene i minst fire måneder. Ett av barna hadde bodd alene på sin avdeling siden 2017. Ingen av barna hadde vedtak om plassering i enetiltak.

Selv om alle barna hadde bodd alene over tid, framgikk det bare av dokumentasjon for én av disse at det var gjort jevnlig vurderinger av om det var til ungdommens beste å bo alene. Sivilombudet savnet tilsvarende dokumentasjon for de andre avdelingene. Det var også vanskelig å vurdere om ungdommens syn på det å bo alene ble systematisk undersøkt.

Samlet sett fremstod det som at ungdommene vi besøkte hadde muligheter til å være sammen med jevnaldrende, og at de hadde kontakt med andre mennesker utenfor institusjonen, som for eksempel venner og familie. Det fremstod også som at de i hovedsak hadde mulighet til å bevege seg fritt og at de hadde tilgang til elektroniske kommunikasjonsmidler, som for eksempel mobiltelefonen sin.

I lys av hvor inngripende det kan være for et barn å bo alene på institusjon, bør det etter Sivilombudets syn vurderes om det er behov eller sentrale føringer for å sikre at slike vurderinger blir gjort. Dette vil Sivilombudet ta opp med sentrale myndigheter.

Beskyttelse mot vold og overgrep

Institusjonen hadde skriftlige rutiner om forebygging og håndtering av overgrep. Likevel syntes de ansatte i liten grad å kjenne disse rutinene. Sivilombudet mener det er viktig at Den skreddersydde enhet sikrer at beskyttelse mot vold og overgrep er tema for jevnlig diskusjon og refleksjon blant de ansatte og med ledelsen. Rutinene for varsling må sikre at ungdommen får informasjon om hvordan han eller hun trygt kan varsle dersom en volds- eller overgrepshandling har skjedd.

Bruk av tvang

Under besøket kom det fram at det var usikkerhet om hvordan man skulle håndtere situasjoner der en ungdom var truende eller utagerte, og de ansatte måtte bruke fysisk makt for å avverge akutt fare for liv eller helse eller vesentlig skade på eiendom. Dersom de ansatte har ulik forståelse av hvordan de skal håndtere slike situasjoner, vil det kunne føre til at maktanvendelsen blir mer inngripende enn den trenger å være.

På en institusjon hvor det bare bor én ungdom, vil det som regel kun være to ansatte til stede for å håndtere akutte faresituasjoner. Ansatte kan dermed ende opp med å bruke forholdsvis mye makt for å håndtere situasjonen og slik øke risikoen for at noen kommer til skade eller at maktbruken ikke utføres skånsomt. Dette gjør arbeidet med å forebygge konfliktfylte situasjoner og tvangsbruk enda viktigere.

Den skreddersydde enhet må sørge for at det kommer klart frem i vedtakene hvordan maktutøvelsen utøves overfor ungdommen. Det er etter Sivilombudets oppfatning ikke tilstrekkelig presist å skrive for eksempel at ungdommen ble «lagt i bakken». Slike beskrivelser gjør det vanskelig å vurdere om tvangen utføres på en så skånsom måte som mulig eller ikke.

Sivilombudet påpeker også at det ikke er gitt sentrale føringer i lov eller forskrift om hvilke virkemidler som er tillatt for å avverge akutt fare for skade, og at manglende regulering av inngripende holdeteknikker kan føre til brudd på statens positive plikt til å beskytte livet etter EMK artikkel 2. Sivilombudet vil ta opp behovet for et endret regelverk om tvang i akutte faresituasjoner med sentrale barnevernmyndigheter.

III. Anbefalinger

Vurdering av om det er til barnets beste å bo alene

- For barn som bor alene over tid er det viktig at institusjonen sammen med barnevernsmyndighetene gjør systematiske vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene. Barnets mulighet til å si sin mening om dette må sikres.

Forebygging av sosial isolasjon

- Institusjonen bør sikre at risikoen for sosial isolasjon når barn bor alene med voksne vurderes fortløpende for det enkelte barn og følges opp med konkrete tilbud.

Beskyttelse mot vold og overgrep

- Institusjonen bør iverksette tiltak som øker ansattes bevissthet og kunnskap om overgrep, slik at ansatte settes i stand til å forebygge, fange opp og håndtere slike forhold.
- Institusjonen bør sikre at rutinene gjør det tydelig hvordan barna selv kan varsle om overgrep og at de informeres om dette.

Omfang og dokumentasjon av tvang

- Den skreddersydde enhet må sikre at beskrivelsen i vedtak om hvordan inngripende tvangstiltak blir utført, er tilstrekkelig god.

Bruk av fysisk tvang

- Alle ansatte og vikarer har bør ha lik opplæring og trening i bruk av inngripende fysisk tvang.

1 Gjennomføring av besøket

I desember 2022 ble barnevernsaktøren Den skreddersydde enhet (heretter også omtalt som «DSE») varslet om at det ville bli gjennomført et besøk til én eller flere av deres avdelinger i løpet av første halvår av 2023. Besøket ble gjennomført i perioden 1.–3. februar 2023.

Den skreddersydde enhet (heretter også omtalt som «DSE») hadde på besøkstidspunktet seks avdelinger. De tar imot barn i alderen 13–18 år. Sivilombudet besøkte fire avdelinger som alle ligger i Agder. Under besøket bodde det barn alene med voksne på samtlige av de fire avdelingene.

I løpet av besøket befarte vi alle avdelingene og gjennomførte samtaler med ansatte og ledelse. Alle ungdommene ble tilbudt private samtaler.

I forbindelse med besøket oversendte institusjonen dokumenter og informasjon om driften ved avdelingene. Vi innhentet også informasjon fra Statsforvalteren i Agder. Statsforvalteren har ansvar for tilsyn ved alle barnevernsinstitusjoner og behandler også klager fra barn. Formålet med vårt besøk var å undersøke risikofaktorer for barn som bor alene med ansatte på institusjon og rapporten er derfor tematisk begrenset til dette og til våre funn som gjaldt bruk av tvang (se kapittel 2 Innledning). Ledelsen og de ansatte var imøtekommende og villige til å tilrettelegge for at besøket kunne gjennomføres.

Følgende personer deltok i besøket:

- Helga Fastrup Ervik (avdelingssjef, jurist)
- Karin Fatimath Afeef (assisterende avdelingssjef, samfunnsviter)
- Tonje Østvold Byhre (seniorrådgiver, psykolog)
- Anne Bitsch (seniorrådgiver, samfunnsgeograf)
- Jakob Mykland Revheim (rådgiver, jurist)

2 Rettigheter og risikomomenter når barn bor alene med voksne

Barn som er fratatt friheten

Barn og unge er i utvikling og er avhengig av voksne for trygghet og omsorg. Barn har derfor en særlig rett til beskyttelse mot krenkelser av sin personlige integritet etter Grunnloven.³ Dette gjelder alle barn, men blir spesielt viktig når barn er fratatt friheten og staten har ansvaret for omsorgen. FNs barnekonvensjon artikkel 37 c) understreker barns rett til beskyttelse i slike situasjoner.⁴ Det skal mindre til før forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling er brutt når barn er fratatt friheten, enn for voksne.⁵

Plassering av barn i en institusjon kan utgjøre en frihetsberøvelse.⁶ I barnevernet kan barn blant annet plasseres på institusjon mot sin vilje på grunn av alvorlige atferdsvansker, eller på bakgrunn av omsorgssituasjonen i hjemmet.⁷ Begge disse tiltakene krever et vedtak i Barneverns- og helsenemnda. Plassering som skjer etter at barnet samtykker til å kunne holdes midlertidig tilbake, blir ikke prøvd i nemnda, selv om det også kan utgjøre frihetsberøvelse.⁸

Barn som bor alene - enetiltak og aleneboere

At barn bor alene på institusjon betyr at de ikke bor sammen med andre barn, kun med voksne ansatte. Når det er gjort en formell beslutning om at barn ikke skal bo sammen med andre barn, kalles det for et enetiltak. Enetiltak er ikke særskilt lovregulert, men barnevernsmyndighetene definerer enetiltak slik:

«opphold i godkjent eller kvalitetssikret barnevernsinstitusjon, der barn ikke bor sammen med andre barn. Bruk av enetiltak skal være særskilt begrunnet og nødvendig for ivaretagelse av det enkelte barns omsorg og sikkerhet. Barn og unge som trenger opphold i en barnevernsinstitusjon skal som hovedregel få det i et gruppetilbud.»⁹

Under Sivilombudets tidligere besøk har vi sett at barn også noen ganger bor alene på institusjon i lengre perioder uten at det er tatt en formell avgjørelse om at det er til det beste for dette barnet. Det er blitt gitt flere grunner for dette, blant annet at det er vanskelig å finne barn som passer sammen, at det har oppstått konflikter med andre barn, og at barnet gradvis viser eller utvikler emosjonelle eller helsemessige utfordringer som gjør det utfordrende å bo sammen med andre barn.

For noen barn kan det å bo alene være en god løsning. Våre funn fra tidligere besøk viser imidlertid at det å bo alene på institusjon kan gjøre barn mer utsatt for brudd på sine grunnleggende rettigheter.¹⁰ Særlig har vi vært bekymret for at noen av disse barna blir isolert mot sin vilje og ikke

³ Grunnloven § 104 tredje ledd.

⁴ Se også FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 24 (CRC/C/GC/24), avsnittene 92-95.

⁵ FNs spesialrapportør mot tortur, J. Mendez, rapport om frihetsberøvelse av barn 5. mars 2015 (A/HRC/28/68) og Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), 12. juli 2016, *A.B og andre mot Frankrike*, klage nr. 11593/12, avsnitt 110.

⁶ Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon artikkel 4 nr. 1 og 2 og Havanareglene regel 11 b). Se også FNs menneskerettighetskomité, generell kommentar nr. 35, avsnitt 62, Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), *Persons deprived of their liberty in social care establishments* (2020) CPT/Inf (2020)41, avsnitt 1-2.

⁷ Barnevernsloven § 6-2 og Barnevernloven §§ 5-1 og 5-3.

⁸ Barnevernsloven § 6-1

⁹ Prop. 133 L (2020–2021) kap. 5.3.1. Se også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet; *Menneskerettslige skranker for bruk av tvang, herunder bruk av enetiltak*, tolkningsuttalelse 6. juli 2021.

¹⁰ Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet), *Når barn bor alene med voksne på barnevernsinstitusjon*, Årsmelding 2020, dokument 4:1 (2020–2021) s. 32–37

får sin rettssikkerhet godt nok ivaretatt. Dette tilsier at det bør foretas jevnlig vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene, og rettes ekstra oppmerksomhet mot tilretteleggingen av barnets hverdag.¹¹

¹¹ Se f.eks. Fylkesnemnda for barnevern- og sosiale saker Telemark (nå Barneverns- og helsenemnda) 7. desember 2018 FNV-2018-181-TEL og Fylkesnemnda for Oslo og Akershus 14. september 2018, FNV-2018-219-OSL.

3 Vurdering av om det er til barnets beste å bo alene

Informasjon som Sivilombudet har hentet inn fra regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fra Oslo kommune viste at det i midten av desember 2022 var 115 barn på landsbasis som bodde alene på institusjon. Av disse var det kun 11 barn som hadde vedtak om enetiltak, mens 104 av barna bodde alene uten at dette var en del av vurderingen i plasseringsvedtaket.

En kartlegging publisert i 2022 der man så på «alenetiltak» ved barnevernsinstitusjoner i Norge, tydet i likhet med ombudets tall på at en stor andel av barna som bodde alene på institusjon ikke hadde noen beslutning om enetiltak. Kartleggingen viste også at 28 prosent av barna hadde bodd alene i mer enn ett år. Mange av barna hadde også betydelige belastninger og sammensatt problematikk.¹²

Ved alle de fire avdelingene vi besøket hos Den skreddersydde enhet (DSE), bodde det barn alene sammen med ansatte. Alle avdelingene var godkjent for flere barn. Samtlige av barna ved avdelingene var plassert etter barnevernsloven § 4-12 (nå § 5-1). Barneverns- og helsenemnda hadde ikke vurdert enetiltak som passende for noen av barna hos DSE. For én av avdelingene var det i avtale om innhold i enkeltkjøp understreket at man ikke ønsket å plassere barnet i enetiltak, for å motvirke faren for isolasjon.

På besøkstidspunktet hadde barna bodd alene relativt lenge. På det korteste ca. fire måneder, mens én av ungdommene hadde bodd alene siden innkommst i 2017.

I samtaler med ansatte og ledelse ble det gitt ulike begrunnelser og vurderinger av hvorfor barna bodde alene. Det handlet om at det var vanskelig å finne en annen beboer som passet sammen med ungdommen som bodde der, den fysiske utformingen av avdelingen, at det var bra for barnet å bo alene og det ikke hadde vært forespørsler om andre plasseringer ved avdelingene. De fleste mente det var bra for ungdommen å bo alene. Noen av dem vi besøkte hadde tidligere bodd sammen med et annet barn på den institusjonen de nå bodde på. Det ble oppgitt at grunnen til at de ikke bodde sammen med disse lenger, var at ungdommens utvikling var blitt negativt påvirket eller at ungdommen som tidligere var der ikke lenger var i barnevernet.

Under våre tidligere besøk til mindre barnevernsinstitusjoner, har vi sett at det å bo alene med ansatte kan være en god og ønsket løsning for noen ungdommer. Det fremsto ikke som at de ungdommene vi snakket med under besøket motsatte seg å bo alene. Dette var det samtidig vanskelig å konstatere med sikkerhet under besøket.

Et par av ungdommene i DSE uttrykte imidlertid at de følte seg klare for å forsøke å bo med noen på sin egen alder. For disse ungdommene hadde DSE derfor bestemt at de skulle flytte sammen til en ny avdeling. Avgjørelsen var ifølge ledelsen i DSE tatt på bakgrunn av en vurdering gjort sammen med de aktuelle ungdommene, Bufetat og barnevernstjenesten. Den nye avdelingen var under konstruksjon på tidspunktet Sivilombudet var på besøk. På denne avdelingen skulle ungdommene bo i samme hus, men i forskjellige deler av bygget, slik at den enkelte selv kunne velge hvor mye tid han eller hun ønsket å tilbringe med den andre ungdommen.

Flere organisasjoner har pekt på utfordringer med at barn bor alene i barnevernsinstitusjoner. Barneombudet har etterlyst bedre rettssikkerhet for disse barna med tydeligere retningslinjer for når

¹² Ellingsen, D og T. Gundersen (2022) «Alenetiltak i barnevernet. Kartlegging av omfang og tilbud». NOVA notat nr. 1/22. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet.

enetiltak kan benyttes og krav til eget vedtak i fylkesnemnda (nå: Barneverns- og helsenemnda) med jevnlig vurdering av hvorvidt tiltaket skal opprettholdes.¹³ Barneombudet har også anbefalt at regelverket må sikre at barn ikke blir boende alene på institusjon over tid uten faglige vurderinger og klage- og kontrollmekanismer.¹⁴ Landsforeningen for barnevernsbarn anbefaler at enetiltak brukes restriktivt, med strenge krav til kvalitet og tilsyn.¹⁵

Både ansatte og ledelsen ga uttrykk for at å la ungdommene bo alene var best for å ivareta ungdommene selv og de ansatte, blant annet for å sikre at ungdommene fikk den omsorgen som de hadde behov for og krav på etter barnevernsloven. Det ble vist til at det var vanskelig å finne andre ungdommer som kunne passe sammen med ungdommene som bodde på de enkelte avdelingene på besøkstidspunktet. Ved noen av avdelingene var den fysiske utformingen best egnet for én ungdom og ungdommenes omsorgsbehov krevde at de ansatte kun hadde fokus på én person om gangen.

Blant de ansatte var det imidlertid usikkerhet om hvem som hadde tatt avgjørelsen om at ungdommen på deres avdeling skulle bo alene og hvilke forhold avgjørelsen bygget på. Sivilombudet ble informert av ledelsen i DSE om at dette var bestemt av DSE, i samråd med Bufetat og barnevernstjenesten.

At barn blir boende lenge alene uten systematiske faglige vurderinger av om det er til barnets beste, er problematisk i lys av risikoen det innebærer å bo alene over tid (se kapittel 4 Risiko for krenkelser når barn bor alene). Det er heller ikke i samsvar med myndighetenes konstatering av at et slik tiltak skal være «særskilt begrunnet og nødvendig for ivaretagelse av det enkelte barns omsorg og sikkerhet».¹⁶ For ungdommen som hadde bodd alene siden 2017 mottok Sivilombudet informasjon som viste at det var blitt gjort løpende vurderinger av barnets bosituasjon, fra innflytning og fram til februar 2023. Ledelsen i DSE informerte om at Bufetat og barnevernstjenesten har deltatt på møter der det blant annet gjøres vurderingen av bosituasjonen. Slike vurderinger er det viktig at gjøres og dokumenteres på en systematisk måte for alle barn som bor alene.

I disse vurderingene er det viktig at ungdommens syn på det å bo alene undersøkes og dokumenteres på en tydelig og utfyllende måte. Viktigheten av barnets medvirkning i saker som angår det, er understreket i barnevernsloven § 1-4 og Grunnloven § 104. I forskrift av 1. juni 2014 om medvirkning og tillitsperson § 7, slås det fast at barnevernet skal dokumentere barnets medvirkning. Viktigheten av å dokumentere barnets medvirkning, øker i takt med de konsekvensene tiltaket kan ha for barnet. Det var vanskelig å vurdere om ungdommens syn på det å bo alene ble systematisk undersøkt.

I lys av hvor inngripende det kan være for et barn å bo alene på en institusjon, bør det etter vårt syn vurderes om det er behov for særskilte regler eller føringer for å sikre at slike vurderinger blir gjort. Sivilombudet vil ta spørsmålet opp med sentrale barnevernsmyndigheter.

¹³ Barneombudet, Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon, 2020 (heretter Barneombudet 2020), side 34-35.

¹⁴ Barneombudet 2020, side 31-32.

¹⁵ Prop. 133 L (2020–2021) kap. 5.3.1.

¹⁶ Prop. 133 L (2020–2021) kap. 5.3.1; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Menneskerettslige skranker for bruk av tvang, herunder bruk av enetiltak, tolkningsuttalelse 6. juli 2021.

Anbefaling: Vurdering av om det er til barnets beste å bo alene

- For barn som bor alene over tid er det viktig at institusjonen sammen med barnevernsmyndigheten gjøre systematiske vurderinger av om det er til barnets beste å bo alene. Barnets mulighet til å si sin mening om dette må sikres.

4 Risikoen for krenkelser når barn bor alene

4.1 Forebygging av sosial isolasjon

Rettslige krav og standarder

Barn som bor på institusjon har rett til å bo i trygge, hjemlige omgivelser og har de samme grunnleggende rettighetene som andre barn.¹⁷ Når barn bor alene på institusjon, er det større risiko for at barnet blir sosialt isolert. Ufrivillig sosial isolasjon er et stort inngrep i barn og unges liv og kan være svært uheldig for barnets videre utvikling og psykiske helse.¹⁸

Barn på institusjon, har rett til oppfølging fra trygge voksne med god fagkompetanse. Institusjonens bemanning må sikre kontinuitet og stabilitet for utsatte barn.¹⁹ Institusjonen må også beskytte barna mot vold, overgrep og omsorgssvikt.²⁰

Risiko for sosial isolasjon

At en ungdom bor alene med bare ansatte kan gjøre at ungdommen lettere blir isolert fra andre ungdommer og mennesker som ikke jobber ved institusjonen. Ungdom i slike situasjoner som Sivilombudet har møtt under tidligere besøk, sier at de opplever at de ansatte er en gruppe for seg, med et fellesskap som ikke inkluderer ungdommen. De forteller om situasjoner der de føler seg utenfor og alene. Det kan også gjøre at de føler seg utrygge. Dette gjelder særlig der institusjonen ikke har klart å få på plass et skole- eller annet dagtilbud, og fritidsaktiviteter. Ungdom som i tillegg har begrensninger i bevegelsesfriheten eller begrensninger i tilgang til kommunikasjonsmidler, er enda mer utsatt for å bli isolert. Når ungdom flyttes langt fra sin etablerte vennekrets, og til steder som ligger øde til, forsterkes dette.

Barne- ungdoms og familiedirektoratet understreker i sin omtale av enetiltak at dette tiltaket ikke skal innebære isolasjon, og at «Målet er at barnet/ungdommen skal gå på skole sammen med jevnaldrende, delta på fritidsaktiviteter, kunne ha besøk og bevege seg fritt.»²¹ Sivilombudet tar for gitt at de samme kriteriene er like sterkt gjeldende for barn som ikke har vedtak om enetiltak, men som likevel bor alene på institusjon over tid.

Beliggenhet og boforhold

En avsidesliggende plassering kan øke faren for isolasjon på flere måter. For det første kan det gjøre det vanskelig for barnet å etablere kontakt med jevnaldrende hvis det er få av dem i nærmiljøet. For det andre kan aktivitetstilbudet være begrenset dersom barnevernsinstitusjonen ligger øde til. Et

¹⁷ Se FNs barnekonvensjon artikkel 1, FNs Havanaregler nr. 12 og CPT, 24. årsrapport fra 2015, CPT/Inf. (2015)1-part, avsnitt 104. Se også barnevernloven §§ 10-1 og 10-2 og forskrift 20. desember 2022 nr. 2358 om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon (Rettighetsforskriften) §§ 1 til og med 3.

¹⁸ Se f.eks. Fylkesnemnda for barnevern- og sosiale saker Telemark (nå Barneverns- og helsenemnda) 7. desember 2018 FNV-2018-181-TEL og nemnda for Oslo og Akershus 14. september 2018, FNV-2018-219-OSL.

¹⁹ Se FNs Havanaregler nr. 81-87, FNs retningslinjer for alternativ omsorg, vedtatt av FNs generalforsamling 24. februar 2010, avsnitt 113 og 116, CPT, 24. årsrapport fra 2015, avsnitt 119-121. Se også Barnevernloven §§ 10-15 og 10-16 og Rettighetsforskriften § 1.

²⁰ FNs barnekonvensjon artikkel 19.

²¹ https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Barnevernsinstitusjoner/

tredje poeng er at stor reiseavstand til for eksempel skole eller fritidsaktiviteter kan være et praktisk hinder for barnet, og kan føre til at han eller hun velger å holde seg hjemme og for seg selv.

De fire avdelingene lå i mindre byer eller tettsteder. De fleste av avdelingene lå ikke langt fra andre boliger eller skole, idrettstilbud eller andre fritidstilbud i sentrum av sine respektive byer eller tettsteder. Avstanden varierte fra 2,5 kilometer på det minste til 12 kilometer på det lengste til nærmeste skole. Samtlige av avdelingene disponerte egen bil, noe som kunne brukes til å dra på turer eller transport til venner, etc.

En sparsommelig og institusjonspreget innredning vil kunne forsterke følelsen av utenforskap og isolasjon. Barne- og familiedepartementet har i tillegg uttalt at enhver barneverninstitusjon skal være som et hjem for barnet som plasseres der.²² Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT) har understreket viktigheten av en positiv atmosfære på steder der mindreårige er fratatt friheten.²³

Boligene var relativt nye og vedlikeholdte. Samtlige av de fire avdelingene hadde romslige fellesområder hvor ungdommen kunne være enten alene eller sammen med ansatte. Rommene var lyse og trivelige og det var bilder på veggene, planter, gardiner, puter, pledd og pyntegenstander. Det var ikke sikkerhetsanordninger som plexiglass eller fastmonterte bilder eller møbler.

Mulighet for sosial kontakt med andre

På en barnevernsinstitusjon der det bor flere barn sammen, har et barn normalt sosial kontakt med andre barn. Alle har behov for venner, tilhørighet og fellesskap, og sosial omgang.²⁴ Gode relasjoner og mestringsarenaer utenfor institusjonen er viktige for at ungdommene skal lykkes etter at de flytter ut. Når barn bor alene, er det en risiko for at barnet blir sosialt isolert fra jevnaldrende og andre mennesker utenfor institusjonen. Ufrivillig sosial isolasjon er et stort inngrep i barns liv og kan være svært uheldig for barnets videre utvikling og psykiske helse.²⁵

Barn og unge som er på en barnevernsinstitusjon har samme rett til skolegang som andre barn. Skolen skal i tillegg til faglig læring bidra til at elevene utvikler sosiale ferdigheter. Barn har også rett til fritid og fritidsaktiviteter.²⁶ Dette er viktig for en god barndom og barns rett til utvikling.²⁷ Der barn bor alene med ansatte blir kontakt med andre barn på skole og i fritiden, og muligheten til å treffe familie og andre mennesker, spesielt viktig for å forebygge sosial isolasjon og for at ungdommen skal ha andre de kan snakke med eller betro seg til dersom noe er vanskelig på institusjonen.

Den skreddersydde enhet syntes å ha gode rutiner som gjaldt skole og opplæring, blant annet en egen skoleansvarlig med stedfortreder ved hver avdeling. Arbeidet med å få på plass et skoletilbud startet så snart det var avklart at en ungdom skulle flytte inn på avdelingen. Dersom ordinær skole ikke var aktuelt, ble det lagt til rette for plass på SMI-skolen i Arendal.²⁸ Rutinene la opp til direkte

²² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Retningslinjer til forskrift 15. november 2011 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon*, Q-2012-19, side 14.

²³ Committee for the Prevention of Torture, *24th General Report* (2015), første del, avsnitt 104.

²⁴ Meld. St. 28 (2015-2016) Fag–Fordypning–Forståelse, side 22.

²⁵ Se f.eks. Fylkesnemnda for barnevern- og sosiale saker Telemark (nå Barneverns- og helsenemnda) 7. desember 2018 FNV-2018-181-TEL og Fylkesnemnda for Oslo og Akershus 14. september 2018, FNV-2018-219-OSL.

²⁶ FNs barnekonvensjon, artikkel 31

²⁷ FNs komité for barns rettigheter: Generell kommentar nr. 17 (2013) CRC/C/GC/17, avsnitt 8

²⁸ Skole for sosiale- og medisinske institusjoner.

kontakt med den aktuelle skolen, blant annet gjennom jevnlige møter. Det gikk også fram av rutinene at det skulle legges til rette for kjøring til og fra skolen der det kan bidra til at ungdommen møter opp.

To av ungdommene som bodde i avdelingene til DSE under vårt besøk, hadde elevstatus ved skole. Den ene av disse benyttet dette tilbudet i liten grad, mens den andre ungdommen var utplassert fra skole på en arbeidsplass. Ytterligere én av ungdommene ved DSEs avdelinger var i arbeid, mens den siste ungdommen var i en prosess med å søke jobber. Jobb kan være en god mestringsarena og dermed et godt tilbud dersom skole ikke lar seg gjennomføre.

Det er viktig at DSE legger til rette for at ungdommen kan treffe mennesker på sin egen alder også utenfor jobb og skole. Mange ungdommer sliter med å finne venner når de bor på institusjon, og de som flytter mye, opplever å miste kontakt med venner.²⁹ Det fremstod som at de ansatte la til rette for at ungdommene skulle få være sammen med venner, både i og utenfor avdelingene. Vi så mange eksempler på at ungdommene ble kjørt og hentet til venner og deltok i forskjellige aktiviteter avhengig av personlige interesser, som «mekking» på bil, kinoturer, turer til Tusenfryd, kjøreturer med musikk og samtaler, og trening på treningssenter. Enkelte av ungdommene hadde i tillegg vært på utenlandsturer. Vårt inntrykk var også at ungdommens egne synspunkter ble aktivt lyttet til ved planlegging og gjennomføring av aktiviteter.

Bruk av tvang og begrensninger

Å bli utsatt for omfattende begrensninger i bevegelsesfriheten, og å bli nektet eller få begrenset retten til besøk eller å bruke mobiltelefonen sin, kan bli spesielt inngripende for barn som bor alene sammen med bare ansatte.³⁰ Når man er fratatt elektroniske kommunikasjonsmidler og ikke får lov til å dra ut å treffe andre, kan det innebære at ungdommen lever på institusjon med minimal kontakt med jevnaldrende.

Samtlige av ungdommene som befant seg på Den skreddersydde enhets avdelinger, var plassert i barnevernet etter vedtak om omsorgsovertakelse, jfr. barnevernloven § 5-1 (den tidligere barnevernslovens § 4-12). Dette innebærer blant annet at barnevernet kun kan begrense ungdommens bevegelses- og kommunikasjonsfrihet for et kortere tidsrom ut fra omsorgsansvaret, jf. § 10-2 (tidligere rettighetsforskriften §§ 9, 10 og 11, jf. tidligere bvl. § 5-9).

Informasjonen Sivilombudet har fått tilgang til, viste at DSE i liten grad begrenset bevegelses-, besøks- og kommunikasjonsfriheten til ungdommene på tre av de fire avdelingene.

På én av avdelingene var det imidlertid i løpet av siste halvdel av 2022 anvendt 12 begrensninger ut fra omsorgsansvaret, de aller fleste i form av bevegelsesbegrensninger. I hovedsak kom disse begrensningene som en respons på at ungdommen hadde uteblitt og/eller rømt fra avdelingen, og var begrunnet med et behov for å skjerme ungdommen mot de de ansatte anså for å være et negativt miljø. Varigheten på bevegelsesbegrensningene varierte. På det korteste varte de i 3 dager. Ut fra opplysningene Sivilombudet baserer seg på, kan det se ut som at den lengste begrensningen varte i 14 dager.

²⁹ Barneombudet (2020) «De tror vi er shitkids. Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon - 2020» s. 50.

³⁰ Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet), Når barn bor alene med voksne på barnevernsinstitusjon, Årsmelding 2020, dokument 4:1 (2020–2021) s. 32–37

Ifølge de ansatte og ledelsen i DSE, hadde Statsforvalteren i Agder gitt tilbakemeldinger om at det å begrense ungdommen ut fra omsorgsansvaret så lenge som i 14 dager, er i strid med det barnevernsloven åpner for.³¹ DSE endret etter denne tilbakemeldingen sin praksis. Sivilombudet understreker samtidig at selv om bevegelsesbegrensninger nå anvendes for et kortere tidsrom, kan helheten av begrensninger som ilegges likevel utgjøre en risiko opp mot forbudet mot isolasjon. Dersom dagene kjennetegnes av en stor grad av kontroll, få muligheter for meningsfull kontakt med andre enn ansatte, og generelt lav grad av aktivisering og få inntrykk, vil risikoen for isolasjon være til stede. Denne risikoen øker også dersom begrensninger i bevegelsesfriheten er hyppige, selv om varigheten av de enkelte begrensningene er innenfor lovens rammer.

De ansatte syntes gjennomgående å være bevisst på viktigheten av å få til et godt innhold i de periodene ungdommens bevegelser ut av institusjonen var begrenset. De opplevde periodene med bevegelsesbegrensninger som en mulighet til å legge til rette for omsorg, hvile og aktiviteter med de ansatte. Samtidig kom det frem av både samtaler og dokumentgjennomgang at når slike begrensninger strakk seg over lengre perioder, ble ungdommen opplevd som mer opposisjonell og dagene på institusjonen som mer konfliktfylte, med blant annet rømningsforsøk og utageringer.

Det er viktig at institusjonen løpende vurderer behovet for og effekten av begrensninger, særlig når disse strekker seg over tid eller gjentas med korte mellomrom. Plikten til å forebygge tvang og til å sikre at det kun brukes tvang når dette er nødvendig og forholdsmessig må sikres også når begrensningene utøves som ledd i omsorgsansvaret.

Samlet om risikoen for sosial isolasjon

Mange barn og unge kan oppleve det som ensomt å ikke ha noen på sin egen alder å betro seg til og dele opplevelser i hverdagen med. I en slik situasjon vil mange lett kunne føle seg utenfor. Fraværet av vanlig sosialt ungdomsliv kan gi følelser av apati, likegyldighet og noen ganger sinne. Dette er det svært viktig å være oppmerksom på når barn bor alene på institusjon.

Samlet sett fremstod det som at ungdommene vi besøkte som hovedregel hadde muligheter til å være sammen med jevnaldrende, og at de hadde kontakt med andre mennesker utenfor institusjonen, som for eksempel kollegaer og familie. De hadde også som hovedregel mulighet til å bevege seg fritt og tilgang til sine elektroniske kommunikasjonsmidler. Vi peker likevel på bruken av begrensning i bevegelsesfriheten ved den ene avdelingen og understreker at institusjonen må sikre at ikke bruk av slike begrensninger får uforholdsmessige konsekvenser for ungdommen. Ombudet har tidligere sett at utstrakt bruk av denne typen begrensninger, spesielt for barn som bor alene, utgjør en risiko for at ungdommen kan bli isolert fra omverdenen.

Mange av de ansatte og ledelsen var bevisste på at det å bo alene med voksne kunne ha negative sider. Ungdommenes handlingsplaner for institusjonsoppholdet inneholdt mål om at ungdommene skulle ha et godt skole- eller dagtilbud og god kontakt med venner. I lys av den ekstra risikoen som utspiller seg for barn som bor alene, savner imidlertid Sivilombudet at risikoene ved at det enkelte barn bor alene har uttrykkes eksplisitt og får en mer sentral plass i institusjonens jevnlige vurderinger. Ombudet savner også en tydeligere systematikk i institusjonens planarbeid for å sikre løpende vurderinger av om det å bo alene er til barnets beste (se kap. 3 *Vurdering av om det er til barnets beste å bo alene*).

Anbefaling: Forebygging av sosial isolasjon

- Institusjonen bør sikre at risikoen for sosial isolasjon når barn bor alene med voksne vurderes fortløpende for det enkelte barn og følges opp med konkrete tilbud.

4.2 Beskyttelse mot vold og overgrep

Staten skal beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt.³² Når barn er under barnevernets omsorg har staten et ekstra ansvar for å sikre at barnet ikke blir utsatt for slike krenkelser, og barneverninstitusjoner har derfor en plikt til å arbeid aktivt for å forebygge og beskytte barn mot vold, mishandling og seksuelle overgrep.³³ Plikten omfatter også at institusjonen må ha klare rutiner for hvordan mistanke om slike forhold skal håndteres.

Vi fikk oversendt rutiner for forebygging og håndtering av mistanke om fysiske og seksuelle overgrep og grenseoverskridende atferd mot barn og ungdommer, tilsvarende de som gjelder for statlige barnevernsinstitusjoner. Av disse rutineene fremgår det at lederen av barnevernsinstitusjonen blant annet skal utarbeide samhandlingsregler for de ansatte og barna/ungdommene på institusjonen og sørge for at de ansatte kjenner til disse reglene. I tillegg skal lederen sikre at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om barns seksualitet og seksuelle uttrykksformer, samt skadevirkningene av seksuelle overgrep. Det er også gitt tydelige instruksjoner om hva de ansatte skal gjøre dersom de mistenker at ungdommen har blitt utsatt for et overgrep. Rutinene beskriver imidlertid ikke hvordan DSE skal sikre at ungdommen får informasjon om hvordan de kan varsle noen på en trygg måte.

De ansatte var gjennomgående ikke kjent med disse rutineene og Sivilombudet fant heller ikke at det var utarbeidet samhandlingsregler som var kjent blant de ansatte. Vårt inntrykk under besøket var at det i liten grad ble snakket om risiko for overgrep. De ansattes kunnskap begrenset seg til å vise til krav om politiattest og at det alltid var to eller flere på jobb.

En forutsetning for å kunne forebygge at barn utsettes for overgrep, er å erkjenne risikoen for at dette kan skje. Barn og unge som er plassert på barnevernsinstitusjon er i en sårbar posisjon, spesielt der de bor alene med voksne, og institusjonen har et særlig ansvar for å ivareta dem. Det innebærer blant annet at det er viktig å legge til rette for at voksne tør å snakke med hverandre om hvordan deres profesjonelle rolle skal ivaretas på en god og trygg måte. Hverken politiattest eller antall ansatte på jobb gir i seg selv tilstrekkelig trygghet mot overgrep. I realiteten vil ansatte også i enkelte perioder være alene med ungdommen, ikke minst på helt små institusjoner. Forebygging av overgrep avhenger også av at det legges til rette for at ungdom opplever at det er trygt for dem å dele vanskelige ting. Sivilombudet vurderer det som svært viktig at DSE sikrer at beskyttelse mot vold og overgrep er et tema for jevnlig diskusjon og refleksjon med de ansatte.

³² Barnekonvensjonen artikkel 19.

³³ Jfr. også Norges forpliktelser etter Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen), vedtatt 25. oktober 2007 og Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen), vedtatt 11. mai 2011.

Vi har merket oss at barnevernlovgivningen, i motsetning til helse- og omsorgssektoren ellers, ikke inneholder egne regler om barnevernets ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.³⁴ Sivilombudet vil ta opp dette med sentrale barnevernsmyndigheter.

Anbefaling: Beskyttelse mot vold og overgrep

- Institusjonen bør iverksette tiltak som øker ansattes bevissthet og kunnskap om overgrep, slik at ansatte settes i stand til å forebygge, fange opp og håndtere slike forhold.
- Institusjonen bør sikre at rutineene gjør det tydelig hvordan barna selv kan varsle om overgrep og at de informeres om dette.

³⁴ Sml. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a og spesialisthelsetjenesteloven § 21 bokstav f.

5 Bruk av tvang

Rettslige krav og standarder

Å bruke tvang er et alvorlig inngrep i barns rettigheter og personlige integritet.³⁵ Tvang forstås gjerne som å få noen til å gjøre eller tåle noe de ikke vil, med virkemidler som fysisk makt, sterkt press eller beskjed om at motstanden vil kunne bli håndtert med fysisk makt.³⁶ I noen situasjoner regnes det som tvang når samtykke mangler.

Menneskerettighetene stiller strenge vilkår for bruk av tvang: Tvangen må ha hjemmel i lov, ha et legitimt formål og være nødvendig.³⁷ At tvangen må være nødvendig betyr at mindre inngripende tiltak ikke kan løse problemet og at behovet for tvangen er større enn de negative konsekvensene. Tvang kan ikke skje rutinemessig, og må alltid vurderes i hvert enkelt barns situasjon.³⁸ Når det brukes tvang, må det skje så skånsomt som mulig og ikke lenger enn nødvendig. For å kunne forebygge tvang er det viktig at barns rett til å bli hørt ivaretas og at deres meninger blir vektlagt.³⁹ Det er også viktig at barn blir hørt når de opplever tvang.

Jo mer inngripende tvangen er, desto nøyere må det begrunnes hvorfor tvang brukes. Fysisk maktbruk og isolasjonsliknende tvang gir særlig høy risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, spesielt når det rammer barn og unge.⁴⁰ Så inngripende tvang er kun tillatt som en siste utvei og dersom tiltaket er den eneste måten å hindre akutt fare.⁴¹

Utgangspunktet for alle barnevernsinstitusjoner i Norge er at det ikke er lov til å bruke tvang. Barnevernloven åpner likevel for dette i spesielle situasjoner.⁴² Reglene i loven er kort beskrevet i kapitlene nedenfor.

5.1 Omfang og dokumentasjon av tvang

I forbindelse med besøket hentet vi inn tall for bruk av tvang og andre inngrep i barnets personlige integritet ved integritet for de ungdommene vi besøkte. Alle avgjørelser om bruk av tvang skal protokollføres og sendes Statsforvalteren i Agder. Statsforvalteren har utarbeidet en egen protokoll som institusjoner i Agder er bedt om å bruke for å melde inn mildere former for fysisk makt og andre begrensninger ut fra omsorgsansvaret og hensynet til trygghet og trivsel. Dette er en god praksis som gir både institusjonene og tilsynsmyndighetene bedre oversikt over omfanget av alle typer tvang og begrensninger.

³⁵ Se bl.a. Grunnloven § 104 tredje ledd første setning, jf. Grunnloven § 102 andre ledd, FNs barnekonvensjon artikkel 16, jf. artikkel 19 og artikkel 37 bokstav a og EMK artikkel 3 og 8.

³⁶ Barnevernloven har ikke en tydelig definisjon av hva tvang er. Det finnes ulike definisjoner på tvang.

³⁷ EMK artikkel 8. Se også barnevernloven § 10-6.

³⁸ EMD 19. februar 2015, *M.S. mot Kroatia* (nr. 2), 2015, klagenr. 75450/12, avsnitt 103. Se også barnevernloven § 10-6.

³⁹ Grunnloven § 104 og FNs Barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12.

⁴⁰ Se f.eks. FNs spesialrapportør mot tortur, rapporter til FNs generalforsamling, 2013, A/HRC/22/53, avsnitt 63 og 2015, A/HRC/28/68, avsnitt 84 f.

⁴¹ Se EMD 19. februar 2015 *M.S. mot Kroatia* (nr. 2), avsnitt 104; 18. oktober 2012, *Bures mot Tsjekkia*, klagenr. 37679/08, avsnitt 95 og 15. desember 2020 *Aggerholm mot Danmark*, klagenr. 45439/18, avsnitt 84.

⁴² Barnevernloven § 10-3, § 10-5 og § 10-12.

Samtlige av ungdommene i Den skreddersydde enhet var plassert i barnevernet med hjemmel i § 5-1, vedtak om omsorgsovertakelse. I 2022 fordelte antallet tvangsinngrep seg slik:

§ 14 (10-4) Tvang i akutte faresituasjoner	10
§ 15 (10-8) Kroppsvisitasjon	0
§16 (10-8) Ransaking	6
§17 (10-11) Beslag	5
§§ 9, 10 og 11 (10-2) Begrenset bevegelsesfrihet	12
§ 19 (10-10, 3. ledd) Rustesting (samtykke)	3
§ 20 (10-12, 2 ledd) Tilbakeføring ved rømming	0

Det stilles strenge krav til dokumentasjon av tvangsbruk på barnevernsinstitusjoner. Ved alle avgjørelser om bruk av makt eller begrensninger som regnes som enkeltvedtak, skal forvaltningslovens regler om saksbehandling ved enkeltvedtak følges. Et vedtak skal være skriftlig og begrunnet.⁴³ Institusjonen må sannsynliggjøre at vilkårene i den aktuelle bestemmelsen er oppfylt, herunder hva som ble gjort for å unngå bruken av tvang. Det skal også gis en konkret og individuell beskrivelse av hvorfor det var nødvendig å utføre tvangen, og en beskrivelse av hva tvangstiltaket innebærer.⁴⁴ Begrunnelsesplikten skal bidra til å sikre grundighet og nøyaktighet hos beslutningstakere, og er en viktig rettssikkerhetsgaranti for den enkelte. Det må være mulig for den som utsettes for tvang å forstå hvorfor de rettslige vilkårene vurderes som oppfylt.

Tvangsvedtakene vi gikk gjennom, oppfylte i all hovedsak kravene som forvaltningsloven stiller på dette området. Gjennomgangen viste imidlertid at enkelte av vedtakene om å bruke tvang i akutte faresituasjoner, jf. § 10-7, manglet tilstrekkelige beskrivelser av om vilkåret i § 10-6 første ledd, om at tvangstiltak skal gjennomføres på en «så skånsom måte som mulig» var oppfylt.⁴⁵

Utover å angi hvor lenge tvangen varte, begrenset enkelte av beskrivelsene seg til at ungdommen ble «lagt ned på gulvet» eller «i bakken». Sivilombudet savnert i disse tilfellene en nærmere beskrivelse av hvordan den enkelte holdesituasjonen ble gjennomført. En mer utfyllende beskrivelse som ga et bedre grunnlag for å vurdere håndtering av situasjonen ble funnet i et av vedtakene: «[Ansatt 1] tok tak i deg [ungdommen] først, i overarmene. Deretter tok [ansatt 2] tak i benene dine. Vi satt deg ned på gulvet så skånsomt som vi klarte.»

Anbefaling: Omfang og dokumentasjon av tvang

- Den skreddersydde enhet må i større grad beskrive hvordan inngripende tvangstiltak blir utført når de skriver vedtak.

⁴³ Barnevernsloven § 10-14

⁴⁴ Ref. Forvaltningsloven §§ 24 og 25.

⁴⁵ I det tidligere lovverket kom dette vilkåret til uttrykk i rettighetsforskriften § 14 andre ledd, som slo fast at tvangsbruken ikke kunne «overstige det som er nødvendig».

5.2 Plikten til å forebygge tvang

Alle barnevernsinstitusjoner skal jobbe systematisk for å forebygge tvang og andre inngrep i barns personlige integritet. Dette innebærer blant annet at institusjonen skal gjennomgå bruk av tvang og andre inngrep sammen med barnet og i ansattgruppen.⁴⁶ At barn og unge blir hørt er en grunnleggende rettighet i seg selv, og er et viktig ledd i å forebygge tvang.⁴⁷ Institusjonen og deres ansatte utøver makt, myndighet og sosial kontroll overfor beboerne, noe som blir svært fremtredende i forbindelse med bruk av tvang.⁴⁸ Ved å gjennomgå og analysere tvangsbruk, kan institusjonen avdekke svikt, hva som bør gjøres annerledes og hvilke forbedringstiltak som bør settes i verk.

Relasjonsbygging og involvering av ungdommene

For å lykkes med forebygging av tvang må de ansatte kjenne ungdommene, deres styrker, ressurser og sårbarheter. Det så i hovedsak ut til å bli jobbet aktivt for å sikre en god relasjon mellom de ansatte og ungdommene i de ulike avdelingene. Både ansatte og ledelsen reflekterte godt om årsaker til utfordrende atferd, og så ut til å være bevisste på hvordan egen væremåte kunne påvirke ungdommenes atferd både positivt og negativt. De ansatte vi snakket med syntes å jobbe aktivt for å bli godt kjent med ungdommene, og for å legge til rette i hverdagen sammen med dem. Det ble også lagt til rette for at ungdommene skulle delta i utarbeidelse av sine egne mål og planer, og at de skulle delta på møter som handlet om dem og deres sak. Det varierte imidlertid hvor mye og hvor ofte ungdommene ønsket å delta.

I en avdeling der ungdommen hadde bodd i mange år, syntes stabilitet i ansattgruppe og ansatte som var trygge i rollen sin og kjente ungdommen godt, som viktige årsaker til at en tidligere problematisk relasjon var blitt god.

I en annen av avdelingene hadde man over tid fått veiledning av en psykolog som hadde fulgt den aktuelle ungdommen relativt tett, hadde lært å kjenne ungdommens atferdsmønster og ut fra dette klarte å tilpasse seg for å unngå at situasjonen endte med tvang.

I én av avdelingene var forholdet mellom ungdommen og de ansatte generelt klart mer utfordrende. På denne avdelingen ble det i perioder brukt langt mer tvang og begrensninger. Det er viktig at institusjonen grundig vurderer om begrensningene bidrar til å forverre relasjonsutfordringene.

Analyser av tvangsbruk

Institusjonen hadde utarbeidet egen sikkerhetsplan for samtlige av ungdommene. Sivilombudet fikk informasjon om at disse planene skulle evalueres løpende og endres ved behov. Ifølge DSE var dette arbeid som ungdommen skulle involveres i. Gjennomgående fremstod sikkerhetsplanene som ganske grundige, og vi kunne se at erfaringer fra tidligere akutte faresituasjoner ble brukt for å forebygge at liknende situasjoner skulle skje igjen.

En sikkerhetsplan kan være et godt verktøy for å unngå bruk av tvang, forutsatt at den evalueres, oppdateres og er tilgjengelig og godt kjent av alle som jobber på avdelingen, også vikarer. En

⁴⁶ Barnevernsloven § 10-4, se Prop. 133 L (2020–2021) kap. 25.1 spesialmerknader til barnevernloven § 10-4.

⁴⁷ Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12.

⁴⁸ Gro Ulset og Torill Tjelflaat (2012): *Tvang i barnevernsinstitusjoner – Ungdommens perspektiver*. NTNU samfunnsforskning, s 69.

sikkerhetsplan kan bidra til å sette ungdommens atferdsmønster i system og kommunisere overfor de ansatte hvordan de skal forholde seg, dersom en vanskelig situasjon skulle oppstå.

Etter barnevernsloven § 10-4 skal de ansatte gjennomgå bruk av tvang og andre inngrep sammen med ungdommen, så snart som mulig etter at tiltaket er avsluttet. Målet med å gå gjennom en tvangssituasjon sammen med ungdommen i etterkant av at en tvangssituasjon har funnet sted, er blant annet at de ansatte og ungdommen sammen skal finne ut av hva som gikk galt og komme frem til hvordan de kan unngå at lignende situasjoner oppstår i fremtiden. I tvangsprotokollene kom det frem at DSE forsøkte å få til en slik gjennomgang, men at ungdommene flere ganger ikke ønsket å delta.

I tillegg til at de ansatte må forsøke å gå gjennom tvangen med ungdommen, er det også viktig at de ansatte går gjennom tvangssituasjonen seg imellom. På tre av de fire avdelingene hadde evaluering mellom de ansatte blitt skriftliggjort, slik at det for Sivilombudet var enkelt å se at evalueringen var blitt gjennomført. Ved den fjerde avdelingen hadde evalueringen i hovedsak skjedd muntlig. DSE påpekte selv at de i fremtiden skulle sørge for å dokumentere denne evalueringen.

Opplæring om rettigheter og forebygging

Å sikre opplæring i forebygging og i trygg og skånsom gjennomføring av fysiske tvangstiltak, er en viktig del av statens plikt til å hindre unødvendig eller overdreven bruk av tvang for å forebygge umenneskelig eller nedverdiggende behandling.⁴⁹ Manglende rutiner og kunnskap om hvordan tvangen skal gjennomføres kan skape usikkerhet og øke risikoen for at fysisk tvang gjennomføres på uforsvarlige eller farlige måter.

Det har ikke vært regulert eller gitt nasjonale føringer for hvilke faglige metoder for konflikthåndtering og skadeavvergende teknikker de ansatte i norske barnevernsinstitusjoner skal få opplæring i.

Bufetat har utviklet et fire dagers opplæringsprogram kalt «Trygghet og sikkerhet», som skal sikre økt sikkerhet og trygghet for barn/ungdom og ansatte i barnevernsinstitusjoner.⁵⁰ Alle ansatte i statlige institusjoner skal ha vært gjennom denne opplæringen og den ble tilbudt til private institusjoner fra våren 2021.

I institusjonsplanen DSE har sendt til Sivilombudet, fremgår det at de ansatte som utgangspunkt skal ha kurs i «Trygghet og sikkerhet» én gang i året. I tillegg står det i institusjonsplanen at DSE anvender programmet «Aggression replacement training» (ART) og «Terapeutisk mestring av aggresjon» (TMA), i sin praksis. Samtlige av disse programmene er ment å fungere som verktøy for å forebygge, deeskalere og håndtere utfordrende atferd på institusjonen. I tillegg skal de ansatte i DSE ha et årlig kurs i lovgivningen som regulerer barnets rettigheter og vilkårene for tvang og andre inngrep.

Ut fra oversikten som er blitt tilsendt Sivilombudet, fremgår det at noen av de ansatte hadde fått kurs i rettighetsforskriften iløpet av våren 2022. Det samme gjaldt TMA, som det tilsynelatende ble gitt opplæring i én dag enten i mars eller april. I tillegg har DSE avholdt «basiskurs» for noen av de

⁴⁹ Se FNs torturkonvensjon artikkel 11 om plikt til å holde systematisk oversikt over metoder for behandling av personer som er fratatt friheten. Se EMD 9. oktober 2007 Saoud *mot Frankrike*, klagenr. 9375/02, avsnitt 98.

⁵⁰ Opplæringsprogrammet er tredelt og består av introduksjonsopplæring (e-læring), grunnopplæring med fordypning (digitalt) og ferdighetstrening på institusjonene.

ansatte. Slik Sivilombudet forstår det, er dette et kurs for nyansatte hvor de gjøres kjent med DSEs systemer, rutiner og forventninger. DSE har også oversendt en «opplæringsplan», som skisserer et løp for opplæring med hvilke kurs og/eller aktiviteter som må gjennomføres.

Selv om DSE tilsynelatende hadde utarbeidet gode rutiner for opplæring i forebygging av tvang, var det vanskelig for Sivilombudet å slå fast hvordan disse rutinene gjennomføres i praksis. Samtalene med de ansatte og ledelsen tydet på at de ansatte i mindre grad får kurs og trening enn det de selv mener at de trenger.⁵¹ Fra samtale med én av avdelingslederne kom det for eksempel frem at de nyansatte ikke hadde fått opplæring i TMA, men heller fikk «spontan veiledning» ved behov.

Ettersom både TMA, ART og Trygghet og Sikkerhet er ment å hjelpe de ansatte til å håndtere vanskelige situasjoner og forebygge tvang, er det avgjørende at DSE sørger for tilstrekkelig opplæring og vedlikeholdelse av disse programmene (se kapittel 5.3 *Bruk av fysisk tvang*).

5.3 Bruk av fysisk tvang

Etter barnevernloven § 10-7 kan det brukes fysisk tvang for å avverge akutt fare for skade på barnets eller andres liv eller helse eller vesentlig skade på eiendom dersom det er strengt nødvendig. Dersom det er strengt nødvendig å isolere barnet, skal minst én av personalet være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør.⁵²

Ifølge tvangsprotokollene hadde det blitt brukt fysisk tvang i akutte faresituasjoner totalt 10 ganger iløpet av 2022 og fram til besøkstidspunktet i 2023. I de fleste av disse tilfellene syntes vilkårene i barnevernsloven § 10-7 og § 10-6 om «akutt fare» for «skade på barnets eller andre personers liv eller helse» å være oppfylt.

I ett tilfelle var det imidlertid vanskelig å se at vilkårene i barnevernsloven var oppfylt. I denne situasjonen ble det brukt fysisk tvang for å gjennomføre en ransaking av ungdommens rom. Ungdommen hadde lagt seg oppå sengen, slik at de ansatte ikke kom til under sengen der de vil undersøke. Ungdommen ble båret inn i et annet rom. Ransaking er ikke i seg selv tilstrekkelig begrunnelse for å bruke fysisk makt. Denne tvangsbruken klagde ungdommen inn for Statsforvalteren og fikk medhold.

Risikofaktorer ved fysisk maktbruk

På en institusjon hvor det kun bor én ungdom, vil det som regel være to ansatte på hver vakt og dermed kun to ansatte til å håndtere akutte faresituasjoner (og i noen situasjoner kun én). Ansatte kan dermed ende opp med å bruke forholdsvis mye makt for å håndtere situasjonen. Dette øker risikoen for at noen kommer til skade eller at maktbruken ikke utføres skånsomt. God kompetanse i å hvordan konfliktfylte situasjoner og tvangsbruk skal forebygges blir dermed enda viktigere (se kapittel 5.2. *Plikten til å forebygge tvang*).

Det er samtidig viktig at ansatte har tilstrekkelige ferdigheter til å kunne håndtere akutte faresituasjoner så trygt og skånsomt som mulig. Manglende rutiner og kunnskap om hvordan

⁵¹ Poenget tas opp igjen nedenfor i punkt 5.3, som en del av underoverskriften «Risikofaktorer ved fysisk maktbruk».

⁵² Barnevernloven § 10-7 første og andre ledd.

tvangen skal gjennomføres kan skape usikkerhet og øke risikoen for at tvang gjennomføres på uforsvarlige eller farlige måter.

Det kom tydelig fram under besøket at det manglet en felles forståelse blant de ansatte om hvordan fysisk tvang i akutte faresituasjoner skulle utføres. Noen sa at de i en slik situasjon ville lagt ungdommen på ryggen, andre på magen, mens noen svarte at sideleie ville være det beste. Enkelte av de ansatte svarte at det måtte være opp til den som hadde mest erfaring og fysisk styrke å ta kontroll på situasjonen og lede de andre i hva de skulle gjøre.

Våre funn tydet på svakheter i institusjonens arbeid for å sikre at alle ansatte har nødvendig kunnskap om trygg og skånsom gjennomføring av fysiske holdeteknikker. Funn under besøket tydet også på et behov for mer systematisk trening på å sette ansatte i stand til å håndterere fysisk tvang på en trygg og skånsom måte. Det kom fram at vedkommende som tidligere hadde vært TMA-ansvarlig i DSE hadde sluttet uten å ha blitt erstattet, og at koronapandemien hadde begrenset treningen. DSE har i etterkant av besøket sendt Sivilombudet en plan for styrking av TMA i arbeidet. Ifølge denne planen er det inngått en avtale med en instruktør som skal kurse de ansatte én dag hver fjerde uke, i seks måneder. DSE tar samtidig sikte på å utdanne sin egen instruktør, slik at kunnskapen kan ivaretas innad i organisasjonen.

Ulik kunnskap om og ulik forståelse av hvordan en akutt faresituasjon bør løses, vil kunne lede til misforståelser som kan gå utover både ungdommen og de ansatte. En felles forståelse hos de ansatte om hvordan de skal håndtere vanskelige situasjoner, vil kunne gjøre at de selv blir tryggere i situasjonen. Trygge ansatte vil igjen kunne møte ungdommen bedre og dermed gjøre situasjonen mindre usikker og belastende.

I Bufdirs grunnopplæring i Trygghet og sikkerhet har de valgt en nedleggingsteknikk som innebærer bruk av ryngleie, blant annet for å sikre fri respirasjon. Teknikkene som er valgt i dette læringsopplegget ble gjennomgått av avdeling for rettsmedisinske fag ved Oslo universitetssykehus før de ble valgt. I deres gjennomgang understrekes det at alle teknikkene de har gått gjennom dreier seg om å holde kroppens forside fri. I opplæringsprogram i Forebygging og håndtering av aggresjons- og voldsproblematikk som er utarbeidet for de ulike helseregionene, understrekes viktigheten av at alle som skal jobbe sammen må ha opplæring i samme metoder og at ingen under noen omstendigheter skal ligge oppå personen som er blitt lagt ned.

Å sikre opplæring i trygg og skånsom gjennomføring av inngripende tvangstiltak er en viktig del av statens plikt til å forebygge umenneskelig eller nedverdiggende behandling og beskytte liv.⁵³ Det er også svært viktig at alle som skal jobbe på en institusjon har samme opplæring, inkludert vikarer.

Fysisk nedlegging og fastholding i liggende stilling er en veldig inngripende form for maktbruk, spesielt overfor barn. Å bli holdt nede kan oppleves som traumatisk og skremmende, spesielt for barn som har opplevd vold eller seksuelle overgrep. Når ansatte går inn for å ta fysisk kontroll i en akutt situasjon vil det også være fare for høy aktivisering hos ansatte, som kan føre til hardhendt og smertefull maktbruk. Affektreaksjoner både hos ansatte og hos ungdommen øker risikoen for fysisk skade i situasjonen.

⁵³ Se FNs torturkonvensjon artikkel 11 om plikt til å holde systematisk oversikt over metoder for behandling av personer som er fratatt friheten for å hindre tortur og mishandling. Se EMD 9. oktober 2007 Saoud *mot* Frankrike, klagenr. 9375/02, avsnittene 103-104.

Når en person blir holdt nede med makt, vil det oftest utløse motstand for å slippe løs. Dette øker behovet for oksygen for den som holdes nede. Derfor er det særlig viktig å unngå å legge vekt på noens overkropp, eller å blokkere luftveiene.⁵⁴

Problematiske lovhemmel

Barns særlige sårbarhet tilsier at det gjøres grundige vurderinger når det utformes lovverk som gir adgang til tvangsbruk.⁵⁵ Særlig inngripende tvang som fysisk nedlegging og fastholding i liggende stilling bør være strengt regulert.

Barnevernlovens regler om bruk av tvang i akutte faresituasjoner i § 10-7 inneholder ingen beskrivelse av hvilke virkemidler som er tillatt for å avverge akutt fare for skade. I stedet viser bestemmelsen til at strafferettens regler for nødrett og nødverge gjelder.⁵⁶ Disse reglene innebærer at enkeltpersoner i nødsituasjoner kan slippe straff for handlinger som normalt er straffbare. Rekkevidden av nødrett og nødverge er utviklet i rettspraksis og gir ingen svar på hvilke typer tvangsbruk som kan brukes i hvilke situasjoner. Strafferettens regler er etter Sivilombudets syn dårlig egnet som hjemmel for bruk av fysisk tvang på barnevernsinstitusjon, spesielt i lys av barns særlige rett til vern om personlig integritet.⁵⁷ For eksempel vil fysisk nedlegging og liggende fastholding mot et barn for å hindre vesentlig skade på eiendom være problematisk i lys av barns særlige integritetsvern.⁵⁸

Det er heller ikke gitt sentrale føringer om fysisk nedlegging i rettighetsforskriften eller i rundskriv.

Manglende regulering av inngripende holdeteknikker kan føre til brudd på statens positive plikt til å beskytte livet etter EMK artikkel 2.⁵⁹ Sivilombudet har tidligere kritisert sentrale myndigheter for å ha unnlatt å regulere bruk av mangleie etter en hendelse der en person døde etter politiets maktbruk.⁶⁰ Politiet har i dag retningslinjer for bruk av mangleie der risikofaktorer er beskrevet.⁶¹ Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til strengere regler for bruk av fysisk nedleggelse i helse- og omsorgssektoren.⁶² Sivilombudet vil ta opp behovet for et endret regelverk om tvang i akutte faresituasjoner med sentrale barnevernmyndigheter.

Anbefaling: Bruk av fysisk tvang

- Alle ansatte og vikarer har bør ha lik opplæring og trening i bruk av inngripende fysisk tvang.

⁵⁴ Se bl.a. EMD 9. oktober 2007 Saoud *mot Frankrike*, klagenr. 9375/02, avsnittene 103-104, og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), *Deportation of foreign nationals by air* (2003), CPT/Inf(2003)35-part, avsnitt 34.

⁵⁵ Sivilombudets høringsuttalelse om forslag til ny barnevernslov, 22 juli 2019.

⁵⁶ Unntaket er de særlige reglene om gjennomføring av isolasjon etter § 10-7 andre ledd.

⁵⁷ Grunnloven § 104 tredje ledd. Se Sivilombudets høringsuttalelse 22. juli 2019 om forslag til ny barnevernslov, s. 5.

⁵⁸ I samme retning, M. Havre, *Bedre rettssikkerhet for barn i barneverninstitusjon? – Foreslått regler om tvangsbruk*, i NOU 2016: 16, s. 48-52.

⁵⁹ Se EMD 9. oktober 2007 Saoud *mot Frankrike*, klagenr. 9375/02, avsnitt 103–104.

⁶⁰ Sivilombudsmannen (nå Sivilombudet), *Ansvar for politiets maktbruk i forbindelse med pågripelser – særlig knyttet til bruken av mangleie*, 2010, (sak 2007/2439).

⁶¹ Politidirektoratet, *Halsgrep, mangleie ved pågrepelse/innbringelse og transport av arrestanter mv*, rundskriv RPOD-2007-11.

⁶² NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven*, forslag til § 4-7 i ny lov.

Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon: 22 82 85 00
Grønt nummer: 800 80 039
Telefaks: 22 82 85 11
Epost: postmottak@sivilombudet.no
www.sivilombudet.no



Foto: Colourbox