

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.: 200903183-/JRS

Vår ref.: RBS/2009

Dato: 15. september 2009

Ad høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre

Norsk Folkehjelp viser til departementets høringsbrev av 11. juni 2009, og vil innledningsvis takke for anledningen til å legge frem våre synspunkter.

Innledende betraktninger

Norsk Folkehjelp driver per i dag ni asylmottak og vil i løpet av kort tid åpne sitt tiende, og vi legger til grunn at det finnes en rekke omstendigheter hvor det er behov for utveksling av informasjon mellom mottak og utlendingsforvaltning/politi for å ivareta mottakenes arbeidsoppgaver og beboernes og de ansattes sikkerhet.

Norsk Folkehjelp stiller seg derimot meget kritisk til de foreslåtte endringene om unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven og barnevernloven. Vi erkjenner det problematiske ved at det per i dag eksisterer ulike regelverk for henholdsvis private og kommunale driftsoperatører med tanke på taushetsplikt. Vi anser imidlertid at det riktige tiltaket ville være å etablere en lovpålagt taushetsplikt også for private aktører, ikke å svekke taushetsplikten for de kommunale aktørene.

Norsk Folkehjelp ønsker å fremheve at mottak skal være et botilbud. Dette vil for mange være første trygge sted etter flukt fra konfliktområder og andre sterkt påkjenningssituasjoner, og en stor andel av beboerne må forutsettes å ha traumatiserende opplevelser.¹ Det er avgjørende at de møtes av en trygg ramme, og at personene de forholder seg til i det daglige har avklarte og tydelige roller som inngir tillit og trygghet. En "miljøarbeider" som også rapporterer informasjon

¹ I en undersøkelse gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) oppgir 67 prosent av alle asylsøkere at de har opplevd at familie og/eller venner har blitt drept, og 57 prosent at de har opplevd tortur. ("Psykisk helse i mottak", Oslo, 2007).

videre til besluttede myndigheter, har tvert om en utydelig rolle, og en rolle som ikke inngir tillit og trygghet.

Spesielt alvorlig er det at dette også foreslås å gjelde omsorgssentre for barn. I stedet for å styrke disse institusjonenes potensial for å være en trygg livsramme for barn på flukt, vil den foreslåtte endringen bygge opp under mistillit, utrygghet og isolasjon.

Vi observerer videre at forslaget ikke bare innebærer en oppheving av taushetsplikten i forhold til en rekke typer informasjon, men også en *plikt* til å videreformidle informasjon til utlendingsmyndighetene ved forespørsel. Det er et generelt prinsipp at mottaksarbeidere ikke har noe med saksbehandlingen å gjøre, ikke minst av hensyn til rolletydighet. En informasjonsplikt for de ansatte vil, nettopp grunnet rollesammenblanding, sette mange medarbeidere i en svært vanskelig situasjon. Spesielt vil dette gjelde ved mottak for mindreårige og omsorgssentre. Medarbeidere som nødvendigvis vil komme til å etablere en omsorgsrelasjon til barna, vil samtidig være forpliktet til, ved forespørsel, å videreformidle relevant informasjon til utlendingsmyndighetene som de har mottatt gjennom omsorgsarbeidet. Det kan være liten tvil om at medarbeideren vil oppleve dette som et svik mot barnets tillit, med rette. Det kan også være liten tvil om at barnet vil oppfatte det som et enormt, og potensielt psykisk svært dramatisk, tillitsbrudd fra en voksen omsorgsperson.

Vi bemerker videre at å oppheve taushetsplikten som naturlig eksisterer i statlig og kommunal sektors møte med norske borgere, i essens fremstår som en forskjellsbehandling av asylsøkere. Det er snakk om en form for inngripende rapportering som generelt ikke vil finne sted i det norske samfunnet. At asylsøkere ber om vår beskyttelse, og i essens er prisgitt vår hjelp, kan ikke i seg selv innebære et grunnlag for å fravike prinsipper vi ellers holder i hevd.

Det er naturligvis et legitimt hensyn å innhente informasjon som er relevant for asylsøknaden. Vi finner det imidlertid nødvendig å bemerke at en økende grad av regjeringens tiltak bærer preg av at man ikke lenger anerkjenner skranker for hva slags tiltak som skal anses legitime. Det har kort sagt kommet inn en ensidighet i tilnærmingen til ulike problemstillinger, hvor kontrollperspektiv nokså ofte går på bekostning av andre hensyn.

Det presiseres i høringsbrevet at utlendingsmyndighetene ikke skal kunne be mottak om å gjennomføre undersøkelser; det skal kun dreie seg om innhenting fra mottak av informasjon som mottaksansatte allerede besitter. Dette skillet synes svært relativt. I praksis synes det åpenbart at forslaget legger opp til økt årvåkenhet fra mottaksansattes side overfor informasjon som vil kunne være av interesse for utlendingsmyndighetene. Hvis et mottak mottar en henvendelse fra UDI om et spesifikt forhold, må man dessuten regne med at det i en del tilfeller vil medføre konkrete undersøkelser. Allerede i dag er det slik at noen mottaksarbeidere praktiserer en tilnærmet detektivvirksomhet. Det finnes ingen skranker her mot at informasjon skaffet gjennom utidige undersøkelser kan benyttes i saksbehandlingen.

Det er også et moment at mottaksdrift er en konkurranseutsatt næring hvor UDI har monopol på driftsmidlene, og driftsoperatører er avhengige av et godt forhold til UDI for fortsatt virksomhet. Driftsoperatører og enkeltmottak vil lett kunne oppfatte denne typen informasjonsinnsamling som

et middel til velvilje i denne sammenheng, uansett om dette skulle være reelt eller ikke. Dette tilsier, til forskjell fra departementets forslag, at det etableres klarere skott mellom UDI og mottakene enn i dag, i form av en *utvidet* taushetsplikt.

Høringsbrevet refererer i så måte den strengere taushetsplikten i Danmark. Vi anser at Norge bør ta sitt eksempel herfra.

Spesielt om omsorgssentre for barn

Det er spesielt alvorlig at det foreslås å oppheve taushetsplikten i omgangen med barn. Barn åpner seg på en helt annen måte enn voksne. Barn på flukt har også et akutt behov for trygghet og for voksenpersoner de kan stole på. At informasjon de deler med ansatte vil deles med utlendingsmyndighetene uten deres samtykke, vil oppleves som et ekstremt og potensielt ødeleggende tillitsbrudd. De kan også komme til å dele brokker av informasjon tatt ut av sin sammenheng, uten noen mulighet til å forutse konsekvensene av dette.

Allerede per i dag er tillit et problematisk område. At enslige asylsøkerbarn er tause og lukket om temaer som er nære og personlige, og spesielt det som berører bakgrunnen deres, er påpekt av flere forskere.² De enslige mindreårige unngår å snakke om mer personlige forhold og historie, og holder seg til det mer overfladiske og dagligdagse. Det er flere årsaker til dette, men en svekket taushetsplikt vil åpenbart gjøre det enda vanskeligere for de enslige mindreårige å snakke med de ansatte, som også er de eneste voksne omsorgspersonene de har på daglig basis. Skepsisen til de ansatte gjør også at de ikke kan stole på de andre beboerne ved mottaket i frykt for at de skal si noe videre til de ansatte.

Den primære konsekvensen av den foreslåtte endringen vil være at barn i en meget sårbar situasjon lukker seg ytterligere. At informasjon de deler med mottaksansatte vil kunne få betydning for asylsøknaden, vil åpenbart bli kjent blant barna. Dermed vil også informasjonstilgangen – og nytteverdien av tiltaket – begrenses, til eksempelvis hvilke språk mottaksansatte hører barna snakke og tilsvarende observerbare indikasjoner som ikke er avhengig av den tillit som ikke lenger vil være til stede.

Samtidig viser flere studier av enslige asylsøkerbarn (hoveddelen fra studier av bosatte) at det er høye forekomster av symptomer på PTSD og depresjoner blant barna.³ For eksempel en relativt ny norsk undersøkelse av bosatte enslige asylsøkerbarn gjennomført av Folkehelseinstituttet viser at det er mye høyere forekomster av symptomer på depresjon blant enslige asylsøkerbarn enn vanlig norsk ungdom i ungdomsskolealder (47 % for EMA-gutter mot 17 % for norske gutter, 61

² Harsløf Hjelde, Karin: "Diversity, Liminality and Silence: Integrating Young Unaccompanied Refugees in Oslo" (2004). Barlindhaug, Anne: "Det betydelige og det ubetydelige: Etnografi fra et asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere." (2005). Kohli, Ravi "The Sound of Silence: Listening to What Unaccompanied Asylum-seeking Children Say and Do Not Say." (2005).

³ Oppedal, Jensen, Seglem 2008:15, Seglem 2007:26, Bean, Eurlings-Botekoe, Spinhoven 2006:1204, Derluyn 2007:141, Geltman, Grant-Knight, Mehta, Lloyd-Travaglini, Lustig, Landgraf, Wise 2005:585, Felsman, Leong, Johnson, Felsman 1990:1251, Sourander 1998:723-724.

% for EMA-jenter mot 33 % for norske jenter).⁴ Disse studiene understreker at barna det er snakk om har et helt klart behov for omsorg.

En enda ferskere undersøkelse, gjennomført i forbindelse med en masteroppgave ved Universitetet i Oslo, viser at *ingen* av de intervjuede barna hadde noen tillit til de ansatte.⁵ Et konkret eksempel på hvorfor dette er problematisk, er en hendelse som er referert i oppgaven hvor ett av barna har knust noe inne på rommet sitt i sinne og fortvilelse. Når han oppfordres til å snakke med de ansatte, sier han at han ikke vil fordi de rapporterer til UDI. Gutten er dermed overlatt til seg selv med den sorgen, det sinnet eller den frustrasjonen som utløste hendelsen. Dette viser hvor ødeleggende den manglende tilliten er for de ansattes mulighet til å gi omsorg. Hendelsen illustrerer også hvor vanskelig det er for barna allerede per i dag å skjønne hvilken rolle de ansatte har, og å skille de ansatte fra utlendingsmyndighetene – uavhengig av taushetsplikt:

”Even those that in reality have nothing to hide may feel they have to be careful with what they share with others in case it might be used against their case. The minors’ understandable confusion about what might affect their case may cause them to adopt a general strategy to be careful about what they share with others, avoiding openly expressing thoughts and emotions relating to more personal issues in fear of revealing information they believe might affect their chance to get to stay in Norway.” (s. 66)

Undersøkelsen konkluderer:

“There is a general lack of solid trust between the minors and the staff that makes it difficult for the minors to share their emotions, much less talk about the things that worries and concerns them. The staff’s relation to the UDI, the existence of ‘reports’ and the uncertainty surrounding them, as well as the fact that the staff is in charge of many of the things the minors want in their everyday life (money, food, activities etc), may even cause the minors to suppress emotions that they fear will impact their asylum-application or their relation to the staff if expressed.” (s. 92)

Norsk Folkehjelp anser at dette er en situasjon som må avhjelpes gjennom en styrking og klargjøring av taushetsplikten, ikke en dramatisk svekkelse av den.

”på eget initiativ”

Det foreslås videre at mottaksansatte skal kunne kontakte utlendingsmyndighetene på eget initiativ. Vi forstår ikke denne bestemmelsen slik at den bryter med prinsippene i en linjeorganisasjon, hvor det vil være naturlig at all slik rapportering går i linje, eventuelt via

⁴ Oppedal, Britt, Laila Jensen og Karoline B. Seglem (2008) ”Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine”, UngKul-rapport nr. 1, Nasjonalt Folkehelseinstitutt.

⁵ Stig Rune Molvik: ”Don’t Worry, Be Happy - A Study of How Unaccompanied Refugee Minors in a Norwegian Refugee Reception Centre Deal with Emotions”, masteroppgave i sosiologi (2009).
<http://www.duo.uio.no/sok/work.html?WORKID=89332>)

mottaksledelsen, og innenfor etablerte rutiner. Det kan i så måte ikke være opp til den enkelte medarbeider å kontakte utlendingsmyndighetene. Dette bør tydeliggjøres, slik at man ikke risikerer å åpne for at enkeltpersoner skal kunne varsle etter eget forgodtbefinnende, uavhengig av linjesystem og rutiner.

Hvis bestemmelsen skal forstås annerledes, griper det inn i ledelsesansvaret i mottakene på et vis vi ikke kan anse som akseptabelt.

Relevante opplysninger

Vi finner også grunn til å være skeptisk til den typen informasjon man vil kunne samle inn gjennom den typen observasjon det her vil være snakk om, spesifikt at mye av informasjonen det legges opp til å samle inn, er tolkningsavhengig, dels spekulativ, og lite etterprøvbart. Det refereres i høringsbrevet blant annet til ”opplysninger av betydning for fastsettelse av beboerens alder, for eksempel hvilken sosial omgang søkeren har med potensielt jevnaldrende ved samme mottak, besøk, permisjoner o.l.” Dette fremstår som spekulativt. Vi kan ikke se at det finnes noe belegg for at man kan si noe spesifikt om alder ut fra hvem et barn omgås. Det er helt alminnelig at barn har venner som både er eldre og yngre, spesielt i et mottak med et mer begrenset antall barn. Det er ikke tilfredsstillende eventuelt å vise til at informasjonen vil vurderes av en saksbehandler sammen med andre opplysninger. Allerede utgangspunktet er problematisk.

”andre forhold”

Det foreslås videre at utlendingsforvaltningen kan be om opplysninger om ”opprinnelsesland, identitet og asylgrunnlag”, men at ”Også andre forhold kan være relevante” (foreslått § 17-7a andre ledd). Dette er en åpen formulering uten nødvendige skranker. Høringsbrevet mangler generelt refleksjoner omkring hva slags informasjon som skal kunne samles inn.

Det er også noe uklart ut fra høringsbrevet om unntaket er ment avgrenset mot sensitive personopplysninger. Dette vil i så fall kunne omfatte eksempelvis observasjoner knyttet til seksuell orientering eller en persons utøvelse av sin religiøse tro. Norsk Folkehjelp tar eventuelt klar avstand fra et system som åpner for at mottaksarbeidere eksempelvis vil forsøke å observere seg frem til en persons seksualitet, eller at slik informasjon på noe vis vil kunne benyttes. Det er under enhver omstendighet ikke akseptabelt at utlendingsforvaltningen gis fritt spillerom til å innhente informasjon uavhengig av tematikk eller sensitivitet.

Prosedyrer

Norsk Folkehjelp stiller seg også kritisk til de konkrete prosedyrene som foreslås omkring informasjonsinnhenting.

Elektronisk post

Følgende foreslås angående henvendelsen fra utlendingsmyndighetene til mottakene: ”Elektronisk post vil tilfredsstillende skriftlighetskravet.” Hvis henvendelsen vil inneholde enten

navn, DUF-nummer eller noe annet som kan gjøre beboeren identifiserbar for uvedkommende, anser vi at det må forsettes at det benyttes kryptert e-post. Henvendelsen vil også kunne tilkjennegi eksempelvis en tvil omkring en beboers identitet eller opprinnelse som må betraktes som sensitiv, og som ikke må komme uvedkommende i hende. Vi anser derfor at det eventuelt må inntas en presisering i loven, eksempelvis at *kryptert* elektronisk post, i tråd med relevante standarder fra Datatilsynet, vil tilfredsstillende skriftlighetskravet.

Innsyn

Det fremgår indirekte av høringsbrevet at informasjonen i utgangspunktet ikke vil bli delt med asylsøkeren, eventuelt dennes advokat: ”Dette [skriftlig nedtegning av opplysninger] vil også være viktig dersom det senere klages over avslag å på søknad om asyl og partene ønsker innsyn i saken.” Dette anser vi som svært problematisk, og det antas fra vår side at det vil være i strid med forvaltningsloven. En part har krav på å bli gjort kjent med at det foreligger opplysninger i saken som vil kunne ha betydning for utfallet. Opplysninger om identitet, nasjonalitet, alder mv. vil i så måte kunne være utslagsgivende for behandlingen av asylsøknaden.

Det kan her ikke legges til grunn at det i essens vil dreie seg om informasjon asylsøkeren selv er kjent med (eksempelvis hvis vedkommende har blitt overhørt i å snakke et spesifikt språk). Asylsøkeren må åpenbart ha krav på å vite *at det har blitt fremsatt* informasjon om vedkommende som kan eller ikke kan være riktig. Informasjonen som registreres om den enkelte må antas – og forutsettes – ikke bare å omfatte kjerneopplysningen (eksempelvis språk), men også omstendighetene for hvordan denne kjerneopplysningen har kommet frem/grunnlaget for at den anses troverdig, samt hvem eller hva som er kilden. En kjerneopplysning vil dermed være omgitt av en rekke biopplysninger som asylsøkeren likeledes må ha krav på kjennskap til og adgang til å imøtegå.

Vi ser i denne forbindelse ingen tungtveiende grunner som skulle tilsi at asylsøkeren ikke skulle bli kjent med kilden. Det foreligger intet hensyn til kildevern her, annet en ren bekvemmelighet (”Dersom en ansatt ikke ønsker å stå som avsender”). Derimot foreligger det tungtveiende rettssikkerhetsmessige grunner som tilsier at asylsøkeren må gjøres kjent med kildens identitet, for å kunne imøtegå dennes faktiske forutsetninger for å ha kjennskap til opplysningen vedkommende har fremsatt og eksempelvis oppklare misforståelser. Det kan i så måte heller ikke være tilfredsstillende at kilden kun opplyses som ”mottaket” eller på annet anonymiserende vis. Hvis det er en miljøarbeider som har overhørt en samtale, må det fremkomme hvilken miljøarbeider, når, hvor og eksakt hva som ble hørt.

I sum: Det vil være *helt uakseptabelt* dersom en asylsøknad avslås på bakgrunn av informasjon som er fremsatt i saken uten at asylsøkeren gjøres kjent med at informasjonen finnes og dens grunnlag, eller gis adgang til å imøtegå informasjonen før vedtak fattes.

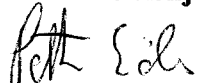
Konklusjon

Norsk Folkehjelp kan ikke støtte unntak fra taushetsplikten som foreslått, og anbefaler etableringen av taushetsplikt for private aktører.

Vi står naturligvis til disposisjon for ytterligere innspill og drøftelser.

Med vennlig hilsen

Norsk Folkehjelp



Petter Eide

Generalsekretær