



Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030

Deres ref: 16/2961

Vår ref: 16/05678-3

Dato: 27.01.2017

UDIs innspill til høring - NOU 2016:16 - Ny barnevernslov

Vi viser til høring fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) NOU 2016:16 Ny barnevernslov - *Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Barnevernslovutvalget har foretatt en gjennomgang av gjeldende lov og lagt frem et forslag til ny barnevernlov.

Et av de overordnede målene med forslaget til ny barnevernlov er at loven skal være bedre tilpasset dagens samfunns- og familiebilde. Det tegnes et samfunnsbilde preget av nye former for familie, globalisering og innvandring. UDI støtter formålet om å utforme en mer oppdatert barnevernslov. Vi savner imidlertid noen avklaringer der vi ser at forslaget berører vårt arbeid og våre ansvarsområder. Vi mener at en ny barnevernlov i større grad også burde klargjøre barnevernets ansvar for enslig mindreårige og medfølgende barn med saker i utlendingsforvaltningen.

UDI viser for øvrig til sine innspill til høringen om forslag til ny lov om omsorgssentre for enslig mindreårige asylsøkere (omsorgssenterloven) av 1. november 2016, samt innspill til høringen om forslag til endringer i opplysningsplikten til barnevernet av 4. desember 2016.

Ansvar for barn med utlendingssak

Barn som har sak hos utlendingsforvaltningen faller inn under barnevernets ansvar på lik linje med andre barn som oppholder seg i Norge. Disse barna kan være sårbare av mange ulike årsaker. Mange har erfaringer med dramatiske reiser, tap, vold, adskillelse, usikkerhet og utrygghet i en eller annen form.

BLDs rundskriv Q-42/2015 beskriver i kapittel 7 og 8 at et nært samarbeid mellom barnevernsmyndighetene og utlendingsforvaltningen er viktig i oppfølgingen av barn som har tilknytning til andre land. Vi mener dette er viktig både med tanke på utveksling av opplysninger i enkeltsaker, men også forebyggende ved eksempelvis et godt samarbeid mellom lokalt barnevern og lokale asylmottak og mottak for enslig mindreårige. Vi savner dette perspektivet i forslaget.

Innspill om barnevernets ansvar for enslig mindreårige

UDI er opptatt av at enslige mindreårige skal ivaretas i den nye barnevernsloven, og at loven skal bidra til at barnevernets sektoransvar knyttet til denne gruppen blir tydeligere enn det er i dag. Barneverntjenesten har et særskilt ansvar for enslige mindreårige uavhengig om de bor på mottak eller ei.

Vi bemerker at begrepet enslige mindreårige *asylsøkere* kan være noe misvisende dersom det brukes generelt om gruppen uavhengig av status i utlendingssak. De er imidlertid *enslige mindreårige* også når de har fått innvilget en oppholdstillatelse eller etter avslag og frem til en eventuell retur. Vi anbefaler derfor at denne gruppen omtales som enslig mindreårige når de omtales generelt.

Enslig mindreårige er en særlig sårbar gruppe i en spesiell omsorgssituasjon. De har ikke egne foreldre og i få tilfeller andre nære omsorgspersoner i Norge. Bufetat og UDI har ansvar for å gi botilbud til enslig mindreårige henholdsvis under og over 15 år. UDI viser til sine innspill i forbindelse med forslag til ny lov om omsorgssentre for enslig mindreårige asylsøkere. I tråd med våre tidligere innspill mener vi at det er nødvendig å tydeliggjøre at den lokale barneverntjenesten har ansvar for å følge opp denne gruppen barn dersom de har behov utover det tilgjengelige tilbudet på mottaket. I forslaget til ny lov for omsorgssentre for enslig mindreårige foreslås en reduksjon i kravene til bemanning, kompetanse og muligheten for oppfølging generelt på et omsorgssenter. Dette kan føre til at også de yngste sårbare barna i større grad vil ha behov for tiltak fra barneverntjenesten og andre tjenestetilbud.

Det kan fremstå som uklart hvor grensen mellom barneverntjenesten og botilbudet med ansvar for den daglige omsorgen går. Ordlyden i lovforslagets § 115 første ledd lyder:

«Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som er pålagt dem etter loven. Barnets behov skal være det grunnleggende ved samarbeidet.»

UDI mener at det på samme måte bør fremkomme at loven også omfatter barnevernets samarbeid med utlendingsforvaltning, herunder mottakene.

Vi bemerker at det flere steder i forslaget fremstilles som om et *hjem* er ensbetydende med en *familie*, og at et barns *omsorgssituasjon* avhenger av *foreldrenes omsorgsutøvelse*. Kapittel 3 i lovforslaget, som omhandler hjelpetiltak, heter eksempelvis "Tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg". Enslige mindreårige kan ha behov for tiltak etter kapittel 3 selv om de ikke er under foreldrenes omsorg. Lovforslaget kan dermed fremstå som uklart når det gjelder barnevernets ansvar for ivaretagelse av enslige mindreårige.

UDI anbefaler at enslige mindreårige som gruppe bør fremheves eksplisitt, og at det bør tydeliggjøres at barnevernet har ansvar for å

- følge opp på et forebyggende nivå overfor denne gruppen. Det er blant annet viktig at både mottak og barneverntjenesten arbeider for å identifisere barn med særskilte behov så tidlig som mulig.
- undersøke forholdene på lik linje med andre saker når de mottar en bekymringsmelding som gjelder en enslig mindreårig
- iverksette tiltak etter barnevernloven ved behov på tilsvarende måte som andre, men samtidig tilpasset situasjonen til en enslig mindreårig

Grensen mellom mottakenes ansvar og barnevernets ansvar kan erfaringsmessig være vanskelig å definere. Det er derfor nødvendig med et tydelig og tilgjengelig regelverk om barnevernets sektoransvar for denne gruppen.

Innspill til barnevernets ansvarsområde- forebygging og samarbeid
 Utvalget foreslår i kapittel 7 i NOUen at hovedansvaret for forebygging og samordning rettet mot alle barn i kommunen, skal ligge hos kommunen og ikke hos barneverntjenesten. Utvalget ønsker å lette barnevernets arbeidsbyrde og øke kapasiteten i barneverntjenesten til andre formål, i særdeleshet å beskytte barn mot omsorgssvikt.

I punkt 7.3.3 i NOUen er det ramset opp ulike samarbeidspartnere som er sentrale for barnevernstjenesten, som helsestasjon, barnehage med mer. UDI savner her at det trekkes frem at barn i asylmottak er en særlig sårbar gruppe, og at barnevernet således bør ha en dialog og et samarbeid med lokale mottak.

Barnevernet har ansvaret ved behov for tiltak, både for barn som bor med sin familie i mottak og enslige mindreårige asylsøkere. Forutsetningene er noe forskjellig for disse to gruppene, da førstnevnte har foreldre med omsorgsansvar, mens sistnevnte har kommet til Norge alene. UDI har delegert ansvaret for den daglige omsorgen for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år til mottakene som er tilpasset denne gruppen. UDI er opptatt av barnevernets særskilte ansvar for forebygging rettet mot sårbare grupper, som barn i mottakene er. Vi mener det er svært viktig å jobbe for systematisk samarbeid og informasjonsflyt mellom mottak og barnevern.

UDI mener videre at arbeidet for dialog mellom mottak for enslig mindreårige og barneverntjenesten er svært viktig og at det bør stilles ytterligere krav til denne type samarbeid lokalt. Vi ønsker oss en styrking ved at et slikt samarbeid lov- eller forskriftsfestes og at det bør være krav om å inngå samarbeidsavtaler. Vi ønsker å unngå at asylsøkende barn blir kasteballer mellom kommunale tjenester og utlendingsforvaltningen, og vi mener samarbeidet mellom barnevern og utlendingsforvaltning bør tydeliggjøres for å sikre at denne gruppen ivaretas. I BLDs rundskriv Q-42/2015 beskrives viktigheten av at barnevern og utlendingsmyndigheter har tett dialog i sin tilnærming til barn med utlendingssaker. UDI mener at hovedinnholdet i dette rundskrivet bør tas med i forarbeider og i større grad gjenspeiles i loven. Mottak og UDIs regionkontor bør få informasjon om barnevernets undersøkelser og tiltak, og barnevernet bør i større grad involvere mottaket og representanten til den mindreårige der det er til barnets beste.

Et slikt samarbeid vil også styrke barnevernstjenesten kjennskap til utlendingsforvaltningen, barn med tilknytning til andre land og om selve mottaket og hva de kan tilby.

Innspill vedrørende bekymringsmeldinger fra mottaksansatte og representanter

Bekymringsmeldinger til barnevernet fra personer som står barnet nær og skal yte barn den daglige omsorgen eller har ansvar for juridisk oppfølging av barnet, bør vektes tungt. I likhet med meldinger fra barn selv eller barnets egne foreldre, som omhandles i NOUens kapittel 9 punkt 9.5.2.1, bør også meldinger fra mottaksansatte og representanter for enslig mindreårige alltid undersøkes.

Mottaksansatte har erfart at barneverntjenester ikke prioriterer å iverksette undersøkelser etter mottatt bekymringsmelding, med begrunnelse i at barnet har hatt kort botid i Norge eller at barnet uansett er under (utlendings)myndighetenes omsorg. I lovforslagets § 9 annet ledd presiseres at «*når barn og foreldre ber om hjelp skal forholdet undersøkes etter § 10, med mindre det er klart at veiledning er tilstrekkelig.*» UDI mener at idet en enslig mindreårig og/eller dens omsorgsgiver eller den med tilsvarende foreldreansvar representert av mottaksansatte og representant ber om hjelp, bør samme regler gjelde.

Mottaksansatte har omsorgsansvaret for enslig mindreårige som er i Norge uten foreldre, mens de bor på mottaket. I det øyeblikk de definerer at den mindreårige ikke får tilstrekkelig omsorg i regi av mottaket, som følge av at behovet for omsorg er større enn det mottaket kan tilby, mener UDI at barneverntjenesten på lik linje med meldinger fra barn og foreldre, bør undersøke forholdene. Enslige barn uten foreldre er en mangfoldig gruppe med ulike behov og mottaket har begrensede muligheter for oppfølging. Barnevernets ansvar for denne gruppen bør derfor komme tydeligere frem.

Mottaksansatte bør også få tilbakemelding om hvilke tiltak som er iverksatt, eller om det ikke er aktuelt å iverksette tiltak. Mottaksansatte er å anse som omsorgsgivere for de enslig mindreårige så lenge de bor på mottaket, og skal i mange tilfeller følge opp den mindreårige. Det er derfor viktig, og til barnets beste, at det er en god dialog mellom dem og barnevernet.

Innspill om utveksling av informasjon der barn i barnevernet har utlendingssak

Innhenting og utveksling av informasjon mellom utlendingsforvaltningen og barneverntjenesten vies lite oppmerksomhet i NOUen. Vi viser til kapittel 10 som omhandler disse temaene. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende prinsipp for avgjørelser som treffes både av barneverntjenesten og utlendingsmyndighetene. Det er derfor svært viktig at begge instanser er godt opplyst om den enslig mindreårige eller barnet og familiens situasjon før det tas avgjørelser som berører barnet. Dialog mellom utlendingsmyndighetene og barneverntjenesten bør etableres så tidlig som mulig etter at det er kjent at begge sektorer er involvert. Særlig viktig er det at utlendingsforvaltningen er kjent med at barnevernet vil fremme sak om omsorgsovertakelse, da dette kan ha betydning for utfallet i utlendingssaken.

UDI mener at det er nødvendig å presisere i lov eller forarbeider at barnevernets taushetsplikt ovenfor andre forvaltningsorganer ikke skal forhindre dialog som er til barnets beste. En dialog med utlendingsmyndighetene kan i stor grad fremme barneverntjenestens oppgaver ved at barnevernssaken blir tilstrekkelig godt opplyst.

Det er etter UDIs erfaring svært stor variasjon i hvordan lokalt barnevern fortolker taushetspliktsbestemmelsen, og i hvilke tilfeller det er adgang for utveksling av opplysninger med andre forvaltningsorgan. UDI mener derfor at dette bør tydeliggjøres.

Innspill om barnevernets rolle i søknader om familieinnvandring fra fosterbarn og helsøsken

UDI ønsker å løfte frem problemstillingen som oppstår ved søknad om familieinnvandring fra fosterbarn og helsøsken etter utlendingsforskriften § 9-7 første ledd bokstav c og d, der det er et vilkår at norsk barnevernmyndighet har godkjent fosterhjemmet eller fortar en slik godkjenning etter ankomst (fosterbarn bokstav c), og at barneverntjenesten skal uttale seg om referansepersoen er egnet som omsorgsperson (helsøsken – bokstav d)¹.

I forarbeidene til disse bestemmelsene er det ikke gitt noen beskrivelse av hvordan slik godkjenning/uttalelse skal foretas av barnevernet eller hvilke kriterier som skal ligges til grunn for vurderingen. Barnevernloven på sin side har heller ingen bestemmelse som regulerer godkjenning eller uttalelse i slike saker. En godkjenning av fosterhjemmet i saker etter utlendingsforskriften § 9-7 1 c vil ikke nødvendigvis kunne behandles på samme måte som ved en ordinær godkjenning av fosterhjem etter barnevernsloven § 4-22 (tilsvarende § 50 i nytt lovforslag).

Som følge av dette opplever UDI at barnevernet er usikre på hvordan henvendelser angående slik godkjenning eller uttalelse, skal følges opp. Vi opplever i enkelte saker at barnevernet ikke ønsker å uttale seg eller gi godkjenning på bakgrunn av manglende regulering og rutiner, og vi får dermed ikke de opplysningene som de aktuelle bestemmelsene i utlendingsforskriften forutsetter.

Innspill til endringen i «atferdstiltak»

Utvalget foreslår i NOUens kapittel 11 punkt 11.12.4, å erstatte begrepet "atferd" i forslaget til ny lov. De såkalte atferdstiltakene omformuleres til tiltak der barn utsetter sin egen helse og utvikling for alvorlig fare. UDI støtter dette forslaget.

Atferdstiltakene i gjeldende lov blir etter UDIs erfaring, benyttet i tilfeller der enslig mindreårige pågripes gjentatte ganger av politiet, hvor det ofte er snakk om kriminalitet, misbruk av rusmidler og gjerne at den mindreårige unndrar seg omsorg ved å rømme fra mottak. Når de konkrete alternativene i gjeldende § 4-24 ikke videreføres, slik som kriminalitetsalternativet og presiseringen av gatebarn, kan det være grunn til å vurdere å trekke frem disse tilfellene som eksempler i forarbeidene.

I vurderingen av hva som er årsaken til at enslige mindreårige asylsøkere foretar handlinger som kan skade deres egen utvikling, må det også sees hen til at enslige mindreårige ofte har hatt en annen omsorg- og bosituasjon enn norske barn generelt. Videre at deres situasjon i Norge,

hvor de har representant eller verge og en separat instans med omsorgsansvar, vil skille seg fra situasjonen til de fleste andre barn.

Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere er det relevant i vurderingen av aktuelle tiltak, å se hen til hvilke forutsetninger den mindreårige har og i særdeleshet de som har det juridiske foreldreansvaret og omsorgsansvaret. Det er i praksis stor variasjon i representanters og mottaksansattes tilnærming til å følge opp barnets behov.

Ansvarsfordeling ved forsvinninger

En problemstilling som UDI ønsker å trekke frem når det gjelder enslig mindreårige som utsetter sin egen helse og utvikling for alvorlig fare, er at de ofte forsvinner fra mottakene. Mottak er et frivillig botilbud og de ansatte der har ingen hjemmel for å utøve noen form for tvang ovenfor de som bor der. De kan ikke holde tilbake ungdommer som forlater mottaket, selv om intensjonen er å beskytte dem. Vi erfarer at dersom disse ungdommene påtreffes kortere eller lengre tid etter forsvinningen i andre kommuner, oppstår det ofte uenighet om hvilken kommune eller barneverntjeneste, som har ansvar for saken. UDI anbefaler derfor at det tydeliggjøres hvem som har ansvaret for barn på drift.

Innspill til partsrettigheter i saker med enslig mindreårig

NOUens kapittel 16 omhandler partsrettigheter. UDI opplever at det kan være uklart hvem som har partsrettigheter i en sak der barneverntjenesten setter inn tiltak etter barnevernsloven ovenfor en enslig mindreårig. I de tilfeller der barnevernet overtar omsorgen eller setter inn hjelpetiltak for et barn i en familie, har foreldrene med foreldreansvar partsrettigheter i saken. I tilfeller der barnevernet eksempelvis overtar omsorgen for en enslig mindreårig som ikke har foreldre, er det ikke like klart hvilke andre enn barnet (om det er gammelt nok) som har partsrettigheter.

Den samme uklarheten kan for øvrig oppstå i saker hvor barnevernet har overtatt omsorgen for medfølgende barn i en familie med utlendingssak, hvor foreldrene får avslag og må forlate riket.

Når det gjelder foreldreansvaret for enslig mindreårige er det fordelt mellom representanten som ivaretar barnets juridiske interesser, se utlendingsloven § 98d og vergemålsloven §§ 16 og 17, og mottaket som ivaretar den daglige omsorgen så lenge de bor på mottaket, se UDIs rundskriv RS 2011-034.

Begrepene *foreldre, den barnet bor hos og hjemmet*, som benyttes i lov om barneverntjenester er som nevnt ikke dekkende for situasjonen for enslig mindreårige. UDI mener at det bør komme frem at et mottak kan være et hjem i en periode og at foreldre eller den barnet bor hos kan innebære representanter, verger eller mottaksansatte for denne gruppen barn.

Det bør avklares og komme tydelig frem hvem av disse som har partsrettigheter der det fattes vedtak etter barnevernsloven ovenfor en enslig mindreårig.

Innspill til lovforslaget

Innspill til ny § 5 om lovens virkeområde

§ 5 første ledd i lovforslaget som gjelder lovens virkeområde lyder

«Loven gjelder barn under 18 år

a) barnet har bosted i og oppholder seg i Norge

b) barnet er flyktning eller er internt fordrevet, eller

c) barnets bosted ikke lar seg fastsette.»

UDI er positive til eksplisitt å synliggjøre at barnevernloven også gjelder barn på flukt. Vi er imidlertid usikre på om begrepene *flyktning eller internt fordrevet* er dekkende og gode begreper i denne sammenheng. Vi ser at ordlyden er hentet fra Prop.102 LS (2014-2015) om forslag til gjennomføring av lov om Haagkonvensjonen 1996.

Begrepet flyktning blir ofte knyttet opp mot det å ha rett til å få beskyttelse i Norge. Intern fordrevet kan man imidlertid kun være om man ikke har forlatt sitt hjemland, men kun har reist til et annet område innenfor hjemlandets grenser.

UDI mener at det ville være mer tilpasset den norske begrepsbruken å la lovens ordlyd favne alle barn som har en sak til behandling i utlendingsforvaltningen, og ikke snevre det inn til *«flyktning eller internt fordrevet»*. Barnevernloven gjelder de som har søkt om opphold, uavhengig av hva som er årsaken til det, og uavhengig av om de har rett til en tillatelse. Barnevernloven gjelder også for de som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse og de som oppholder seg i Norge illegalt. Vi foreslår derfor at begrepene *«flyktning eller er internt fordrevet»* erstattes med *«enslige eller medfølgende barn som har en sak hos utlendingsforvaltningen»* eller alternativt *«barn med tilknytning til andre land»*.

Innspill til begrepet bosetting i lovforslagets kapittel 3 og 4

Utvalget kommer med et forslag om å erstatte begrepet plassering, for plasseringer utenfor hjemmet, med begrepet bosted eller å bosette. Begrepet flytting mener utvalget ikke kan erstatte begrepet plassering fordi dette allerede er et innarbeidet begrep når et barn flytter fra et fosterhjem til et annet.

UDI påpeker at også verbet å *bosette* er et innarbeidet begrepet i forvaltningen. Å bosette blir brukt både av Folkeregisteret og av IMDi idet en utlending som har fått en oppholdstillatelse skal tildeles en bosettingskommune. Det kan derfor oppstå unødvendige misforståelser i saker hvor barn med både en utlendingssak og en barnevernssak skal bosettes, om dette verbet erstatter plassering. Vi anbefaler derfor at det

heller benyttes ordlyden å *få nytt bosted*. Dette kan ikke i samme grad skape misforståelser.

Med hilsen

Birgitte Lange
Assisterende direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.