



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep.  
0030 Oslo

Oslo, 11. september 2012

## **Høringsuttalelse: Bedre beskyttelse av barns utvikling**

NOU 2012:5

### **1. Oppsummering**

NOAS er en uavhengig organisasjon som arbeider for en solidarisk, rettssikker og respektfull behandling av asylsøkere i Norge. Vår virksomhet består i hovedsak av bistand til asylsøkere – både voksne og mindreårige - i form av informasjon, rettshjelp, påvirkning av beslutningstakere og opinion, samt innhenting og formidling av kunnskap om asylrelevante emner.

Arbeidet med asylbarn og enslige mindreårige er noe vi prioriterer og legger stor vekt på. Dette er barn som representerer en særlig sårbar gruppe og som trenger å bli identifisert og ivaretatt. Barnevernsinstituttet utgjør en viktig del av beskyttelses-, og hjelpeapparatet til disse barna. NOAS jobber for et barnevern som i større grad involverer seg i asylbarnas situasjon.

NOAS mener:

- ♦ **Barneverntjenestene bør rettighetsfestes**
- ♦ **Det bør vies større oppmerksomhet til asylbarns situasjon i videre forskning**
- ♦ **Tidligere relevante studier om asylbarn bør i større grad vektlegges**

### **Ekspertutvalgets utredning**

Det er positivt at regjeringen har satt i gang en omfattende evaluering av det statlige barnevernet. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet består av en omfattende fremstilling av forskning og kunnskap, og viktige anbefalinger av en rekke tiltak og lovendringer.

Det vi finner særlig viktig, er ekspertutvalgets særskilte anbefaling om å rettighetsfeste barneverntjenester. Dette vil gi en økt rettssikkerhet for barn i Norge. Noe som i særlig grad vil komme sårbare barn til gode, herunder asylbarn og enslig mindreårige.

Det er videre positivt med utvalgets ønske om økt oppmerksomhet om de tidlige mentale påkjenninger og reduserte utviklingspotensialer vi finner hos barn i aldersgruppen null til fire år. For lengeværende asylbarn er dette noe som gjør seg særlig gjeldende og som reiser viktige spørsmål i forhold til vurderingen av hensynet til barnets beste.

Utvalget anbefaler at det særlig må forskes på barn med minoritetsbakgrunn, noe NOAS støtter. Innen enkelte områder savner vi imidlertid et bredere asylbarnperspektiv og vi vil i det følgende kommentere enkelte relevante anbefalinger utvalget har kommet frem til.

## **2. Anbefaling av rettighetsfesting av barneverntjenester**

### **Barn ikke lenger rettsobjekter, men rettssubjekter**

Gjennom implementeringen av barnekonvensjonen har barn fått styrket sin rettsstilling ved en overgang fra å være rettsobjekter, til i større grad å bli rettssubjekter. Innen asylbarns rettigheter registrerer vi imidlertid fortsatt at barn behandles som rettsobjekter: I spørsmålet om rett til asyl eller opphold behandles barnet som et rettssubjekt med selvstendig beskyttelsesbehov, men også som objekt, som en del av en familie som det «hører til» og derfor bør bli hos.

I barnevernloven pålegges det offentlige plikter i forhold til barn, men det gis ikke korresponderende rettigheter til barn.

NOAS finner det svært viktig at det foretas en rettighetsfesting av barneverntjenester og det er derfor gledelig å lese utvalgets forslag som anbefaler dette.

### **Motstrid mellom barns interesser og andre interesser**

Utvalget viser til at en rettighetsfesting vil få stor betydning. Rettighetene barn har fått gjennom barnekonvensjonen blir et effektivt element i barneverntjenestens daglige virksomhet.

Vi deler utvalgets syn, at rettighetsfesting av barneverntjenester også vil gi et viktig politisk signal. Som utvalget uttaler vil det gjenspeile utviklingen i synet på barnet som eget individ med egne interesser, hvor det kan tenkes å være motstrid eller konflikt mellom barnets grunnleggende interesser og foreldrenes rettigheter. Dette kan gjelde retten til privat liv og familieliv. Det må være rimelig å betrakte barnets krav om beskyttelse mot sine egne foreldre som en del av barnets rettssikkerhet.

Det er her viktig å nevne en annen interessekonflikt som gjør seg gjeldende: de tilfeller der det er motstrid mellom barns grunnleggende interesser, og statens eller asylmottakets interesser.

Flere asylbarn i mottak lever sammen med foreldre med svekket omsorgskompetanse, noe som i flere tilfeller innebærer at barn utsettes for omsorgssvikt. Den barnefaglige kompetansen i mottakene er varierende. Dersom et asylbarn lever i et mottak der det anses som viktigst å drive effektivt og driftsøkonomisk, vil den individuelle oppfølgingen av barnefamilier og enslig mindreårige, raskt komme i konflikt med barns interesser. Det har vi sett flere eksempler på. Et aktuelt eksempel er Vestby asylmottak som i år fikk flere varsler om nedleggelse som følge av alvorlige avvik knyttet til mangelfullt bo,- og rekreasjonstilbud til asylbarn, samt mangelfull og ustabil bemanning<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.udi.no/Global/UPLOAD/RegionKontor/felles%20for%20alle%20regionkontor/Tilsyn%20-%20etterkontroll%202012/Vestby%202012.pdf>

Når hverken barnets foreldre eller mottaket er i stand til å ivareta barnets interesser, har barnet ingen reell mulighet til å gjøre krav på sine rettigheter. Lærere på skolen er ofte en god moralsk støtte. Men det vil ofte begrense seg i hvilken grad de får innblikk i barnets livssituasjon. Vi vet at det er et problem for barnevernet at offentlig ansatte som jobber med barn, ikke alltid melder fra når det er bekymring i forhold til et barn.

Interessene til enslige mindreårige kan også komme i konflikt med statens og asylmottakets interesser, og bidra til en svekkelse av deres rettssikkerhet. UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige over 15 år. Det er forsøkt å etablere et så likeverdig tilbud som mulig til barn over 15 som til barn under 15, ved å tilpasse situasjonen i mottakene. Det stilles likevel ikke samme krav til drift av tilsyn med asylmottak som med omsorgssentre. Muligheten for å sikre at disse barna blir ivaretatt og at regler følges, blir dermed mindre. Enslige mindreårige sliter ofte med å kommunisere, dels på grunn av en traumatisk fortid og midlertidigheten de lever under. Flere melder også om liten tilgang til tolk eller at tolken ikke har tilstrekkelig kompetanse i forhold til kommunikasjon med barn og ungdom.

NOAS støtter utvalgets forslag om at tolketjenesten må sikres og styrkes og at opplæring i hvordan man tolker for barn må være en del av tolkeutdannelsen. Tolken spiller en sentral rolle i situasjoner hvor kommunikasjonen ikke kan foregå toveis. Språkbarriere er en ekstra barriere som kan hindre familier med minoritetspråklig bakgrunn i å ta kontakt med barnevernet. Det å ha et tilgjengelig barnevern, også språkmessig er dermed svært viktig.

### **Sikre rettsstillingen til asylbarn med ulovlig opphold**

Barn som oppholder seg i landet ulovlig har rett til å bli behandlet på linje med norske barn jf artikkel 2 i barnekonvensjonen.<sup>2</sup> Tilsvarende gjelder barns rett til beskyttelse mot overgrep og omsorgssvikt jf artikkel 19. Barnevernet har følgelig etter konvensjonen det samme ansvaret overfor disse barna som overfor norske barn. Likevel kjenner vi til at asylbarn med ulovlig opphold ikke får sikret viktige rettigheter som for eksempel retten til god omsorg, helsehjelp og skolegang.

### **En rett som oppfylles når lovfestede vilkår er oppfylt**

Ved å gjøre barneverntjenester til en rettighetslov, vil dette reise konkrete krav til barnevernsmyndighetenes handleplikt og sikre at grunnleggende rettigheter til asylbarn etterlevs.

Ved oppfyllelse av asylbarns rett til god omsorg, optimal utvikling, god helse og vern mot overgrep, kan barna motta ytelser fra barneverntjenesten når bestemte lovfestede vilkår er oppfylt. Kravet på ytelser må eksistere uavhengig av ressursituasjonen hos de respektive myndigheter. Bvl § 4-4 om hjelpetiltak er et eksempel på en bestemmelse i barnevernloven som kan være viktig å rettighetsfeste med henblikk på å sikre en oppfyllelse av viktige rettigheter. Det samme gjør seg gjeldende i forhold til bvl. § 4-12 om omsorgsovertakelse.

### **Omfordeling av ressursbruken**

I 2011 ble det bevilget 14 millioner kroner til aktivitetstilbud til barn i mottak. Det finnes i tillegg tilskudd som gis fra UDI til asylmottak, for eksempel til barnebaser og foreldreveiledning. Dette er å anse som hjelpetiltak i regi av helsesøstre og frivillige organisasjoner. Men dette er ikke hjelpetiltak som er spesielt og individuelt tilrettelagt. De er heller ikke basert på en konkret vurdering av hva som er best for det enkelte barnet, etter

---

<sup>2</sup> FNs barnekomité's General Comment No. 6 avsnitt 18.

barnevernlovens bestemmelser. En omfordeling av ressursbruk der barneverntjenester får tilført flere midler til å yte flere individuelle hjelpetiltak bør i større grad vurderes.

Studier og rapporter<sup>3</sup> har konstatert at asylbarn i mottak og enslige mindreårige har det svært vanskelig og at de lever i en sårbar situasjon. Dette tilsier at barneverntjenester i større grad burde være mer tilgjengelige for asylbarn og enslige mindreårige. At barnevernet har samme ansvar for barn i mottak som for andre barn i kommunen, bekreftes av Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv og UDIs rundskriv.<sup>4</sup>

### **Avslutt den rettspolitiske debatten**

Den rettspolitiske debatten om å gjøre barneverntjenester til en rettighetslov har pågått i mange år. Både juridiske forskere og eksperter innen feltet, Barneombudet, Flatø-utvalget, Befring-utvalget og en rekke organisasjoner har anbefalt dette.

Da Flatø-rapporten ble sendt på høring ble det gitt lovnader av Barne,- likestillings,- og inkluderingsdepartementet om at de skulle følge opp med en egen Ot.prp om rettighetsfesting. Dette har vi ennå ikke sett noe til og NOAS anmoder regjeringen om at det følges opp.

**NOAS mener det er viktig for alle barn og særlig for asylbarn og enslige mindreårige, at barneverntjenester rettighetsfestes.**

## **3. Anbefaling om bruk av evidensbaserte tiltak**

NOAS støtter og er enige i anbefalingen om at det legges mer til rette for evidensbaserte tiltak.

### **Bedre hjelpetiltak for asylbarn**

Barnevernet har i dag ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere opp til 15 år. UDI har fortsatt ansvaret for de over 15. I denne gruppen er det ofte traumatiserte ungdommer med store omsorgsbehov. Medfølgende asylbarn i mottak er også en gruppe barn med særlige omsorgsbehov, og ofte med traumer bak seg.

Barnepsykiater Aina Brasilier Vaage har en doktorgrad om barn av flyktninger og har i over 20 år fulgt asylbarn i Norge.<sup>5</sup> Gjennom sitt arbeid har hun avdekket mange symptomer på posttraumatisk stresslidelse, angst og depresjon blant asylbarn. Hun forteller at de sover dårlig, ser for seg bilder av traumer de har opplevd – enten i drømme eller i våken tilstand.

Utvalget viser til at det mangler kunnskap både om hvordan forbedre omsorgskompetanse og om virkninger av hjelpetiltak. NOAS etterlyser større engasjement for barn i asylmottak og enslige mindreårige, og hvilke særlige utfordringer vi finner blant disse barna.

Asylbarn og enslige mindreårige har en annen etnisk bakgrunn, de befinner seg i en særlig sårbar livssituasjon og de lever i en midlertidighet som oppleves som særlig belastende. Flere har traumatiske opplevelser bak seg, enten fra tiden i hjemlandet eller fra flukten og ferden til Norge. De vil ha særlig behov for tilrettelagte hjelpetiltak fra barneverntjenesten.

---

<sup>3</sup> Redd Barnas rapport høsten 2004 «Ingen her vet at jeg ikke tør sove» og Ketil Eide, «Barn på flukt» (2012)

<sup>4</sup> Q-06-2012 og RS 2011-011

<sup>5</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8019075>

### **Styrking av det oppsøkende arbeidet fra barnevernet**

NOAS støtter også anbefalingen om å styrke det oppsøkende arbeidet fra barnevernet. Utvalget har pekt på at det er særlig viktig med opplysningsvirksomhet overfor minoritetsbarn. Vi oppfordrer til å ha informasjon om barnevernet tilgjengelig på flere mottak.

### **Et barnevern mer involvert i identifiseringsprosedyrer**

Forslaget om å inkludere barnevernet i en identifiseringsprosedyre er NOAS særlig positive til. Studier om innvandrerungdom på barneverninstitusjoner i Norge<sup>6</sup>, viser at mange av ungdommene kommer fra familier med traumatiske krigs- og flyktningeerfaringer, noe som ofte har preget foreldrenes omsorgsevne. Den viser også at innvandrerungdommer som har kommet til Norge som enslige mindreårige flyktninger, ofte preges av savn av familiemedlemmer i hjemlandet.

**NOAS støtter anbefalingen om økt bruk av evidensbaserte tiltak og oppfordrer til at asylbarn og enslige mindreårige får større oppmerksomhet i evidensbasert arbeid.**

## **4. Barnevernets terskel for omsorgsovertakelse og forskning om asylbarn**

### **For høy terskel**

Ekspertutvalget har foretatt en gjennomgang av terskelen for omsorgsovertakelse i barnevernet. Denne terskelen vurderes i dag å være for høy. I utredningen blir imidlertid omsorgsovertakelse av asylsøkerbarn ikke spesifikt omtalt.

Studien av professor Bente Puntervold Bø<sup>7</sup> viser at barn med flyktningbakgrunn har en høyere klientrate i barnevernet og bor betydelig oftere på barnevernsinstitusjon og i fosterhjem enn andre minoritetsungdommer. Til tross for dette har dagens barnevern en tendens til å bruke en høyere terskel for å omplassere asylsøkerbarn enn norske barn.

### **Vanskelige avveininger overfor barn som har fått avslag**

Det er flere grunner til dette, men en fremtredende årsak er at omsorgsovertakelse i flere tilfeller ikke anses hensiktsmessig der barnefamilien har fått avslag på sin asylsøknad og skal returneres til deres hjemland. Barneverntjenesten vil i slike tilfeller vurdere det slik at å knytte bånd mellom barn og et beredskapshjem eller fosterhjem, vil kunne volde mer skade for barnet. Dette er situasjoner som krever vanskelige avveininger og spørsmålet om terskelen for omsorgsovertakelse blir dermed særlig viktig.

### **Asylbarn under omsorg av barnevernet og spørsmålet om hjemsendelse**

For medfølgende barn kan det være et spørsmål om hvilken betydning det skal ha for eventuell hjemsendelse om barnevernet har overtatt omsorgen eller barnet er plassert i institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Når omsorgen for barnet er overtatt skal barnet i utgangspunktet tilbake til foreldrene hvis de kan gi forsvarlig omsorg. Professor Kirsten Sandberg uttaler i sin bok om barns rettigheter at «Hvis foreldrenes omsorg ikke vil

---

<sup>6</sup> Professor Bente Puntervold Bø, *Innvandrerungdom på barneverninstitusjoner* (2004)

<sup>7</sup> Professor Bente Puntervold Bø, *Innvandrerungdom på barneverninstitusjoner* (2004)

være forsvarlig, er det vanskelig å tenke seg at det er til barnets beste å følge med foreldrene ut av landet».<sup>8</sup>

I NOAS sin rapport av 2010 - «Fakta på bordet», foretas en gjennomgang av asylprosedyren og det fremmes anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans. Rapporten setter fokus på flere utfordringer knyttet til identifisering av sårbare asylsøkere, herunder asylbarn. I Norge foreligger det ingen studier som kartlegger og sammenligner hvordan sårbare asylsøkere, herunder asylsøkerbarn identifiseres, mottas og følges opp.<sup>9</sup>

Barn er mest formbare i disse tidlige årene, samtidig som forskningen dokumenterer at de på mange områder er mest eksponerte for potensielle skader. Asylsøkerbarn befinner seg i en uavklart og sårbar situasjon. Mange har traumatiske opplevelser bak seg og kommer til et nytt land med nytt språk og ny kultur, og dermed nye situasjoner å forholde seg til. Vi har i dag mange asylbarn som har bodd i flere år i en uavklart livssituasjon, med traumatiske opplevelser bak seg og usikkerhet og usikkerhet om fremtiden. Dette er forhold som også bidrar til å svekke omsorgskompetansen til deres foreldre.

NOAS' rådgiver Jon Ole Martinsen har nylig foretatt en gjennomgang av situasjonen til flere lengeværende asylbarn<sup>10</sup>. Hans gjennomgang støtter tidligere forskning som viser at lengeværende asylbarn trenger en bedre beskyttelse.

Tidligere i år ble boken «Barn på flukt» (Eide 2012) utgitt, dette er et psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger.<sup>11</sup> Boken viser at denne gruppen er spesielt sårbar fordi de har flyktet fra samfunn med væpnet konflikt eller annen organisert vold, og de fleste har opplevd tap, sorg og traumatiske hendelser. «Barn på flukt» er aktuell for et stort praksisfelt og viser hvilken kompetanse som er nødvendig for å ivareta unge flyktningers behov. Kunnskapen fra denne boken vil det være viktig å benytte seg av i arbeidet med enslige mindreårige.

**NOAS mener det er viktig i større grad å trekke inn i det videre utredningsarbeid relevante og oppdaterte studier om asylbarn og enslig mindreårige. Det er viktig at det i den videre forskning gis større oppmerksomhet til asylbarns livssituasjon. Et best mulig faktagrunnlag vil styrke barnefaglige og juridiske avklaringer ved vurderingen av omsorgsovertakelse av asylbarn og enslig mindreårige.**

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi står til tjeneste dersom skulle være spørsmål eller behov for å utdype kommentarer.

---

<sup>8</sup> Høstmølingen, Kjørholdt og Sandberg, «Barns rettigheter i Norge» (2012)

<sup>9</sup> Brekke, Sveaass og Vevstad, «Sårbare asylsøkere i Norge og EU», Institutt for samfunnsforskning 2010

<sup>10</sup> <http://www.humanistforlag.no/index.php?ID=Bok&counter=156>

<sup>11</sup> Ketil Eide, «Barn på flukt» (2012)

Med vennlig hilsen

for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**

Ann-Magrit Austenå  
Generalsekretær

Cecilia Dinardi  
rådgiver