



BARNEOMBUDET

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.	
Arkivkode:	431-41
Dato:	16/10-07
Saksnr:	2007/02823 -048

Deres ref:

Vår ref:
07/01656-2

Saksbeh:

Arkivkode:
008;O;ADM

Dato:
12.10.2007

Hørings svar:

Forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet

Barneombudet viser til høringsbrev av 29. august 2007 med forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet.

1) Innledning

Barneombudet har, sammen med mange organisasjoner og fagpersoner, vært svært bekymret for at enslige mindreårige asylsøkere ikke har hatt et godt nok tilbud i den første fasen etter ankomst til Norge. Barneombudet er meget fornøyd med at myndighetene er enig i dette og nå tar grep for at situasjonen for disse barna skal bli bedre. Forslaget inneholder mange positive endringer som vil bedre disse barnas situasjon betraktelig.

Høringsforslaget gjelder i første omgang bare de under 15 år. Ombudet er derfor glad for at det i statsbudsjettet for 2008 fremgår at det legges opp til at barnevernet også vil få omsorgsansvaret for dem i aldersgruppen 15 til 18 år. De fleste barn som kommer alene til Norge er over 15 år. De fleste av dem har, på lik linje med barn som er under 15 år, et stort behov for omsorg og tilrettelegging. Barnekonvensjonen har flere bestemmelser som legger føringer i forhold til at barn som kommer alene til landet skal få god omsorg og oppfølging. Det vises bl.a. til artikkel 20.

Det fremgår av statsbudsjettet at barnevernet vil få omsorgsansvaret for aldersgruppen 15 til 18 år fra 2009. Det vil si at det fortsatt er ca. to år til denne gruppen blir omfattet av den nye ordningen. Departementets forslag legger i praksis opp til en forskjellsbehandling basert på alder når det gjelder oppfyllelse av konvensjonens rettigheter. Dette er problematisk i forhold til ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 2 i barnekonvensjonen.

For at forskjellsbehandlingen skal være i strid med artikkel 2 må forskjellsbehandlingen skje på bakgrunn av et diskrimineringsgrunnlag. Alder er ikke nevnt som en av diskrimineringsgrunnene i artikkel 2. Sekkebetegnelsen "annen stilling" åpner imidlertid opp for at også alder vil kunne være et diskrimineringsgrunnlag. Det stilles da krav etter artikkel 2 om at forskjellsbehandlingen er både saklig og rimelig.

Barneombudet kan ikke se at det i høringsnotatet eller statsbudsjettet fremkommer vurderinger knyttet til denne problematikken og etterspør derfor en begrunnelse for at det anses saklig og rimelig at det legges opp til at barnevernet først får omsorgen for de mellom 15 og 18 år i 2009. Ombudet vil rette en egen henvendelse til departementet der det vil bli bedt om en nærmere redegjørelse for at man vil vente til 2009 med å overføre omsorgsansvaret for aldersgruppen 15 til 18 år. Ombudet vil bl.a. be om en oversikt over fremdriftsplan og hvem som vil ha ansvar for gjennomføringen.

2) Egen ordning for enslige mindreårige asylsøkere?

Barneombudet er som nevnt svært glad for at omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere nå overføres til barnevernet. Det er med dette knesatt et prinsipp om at barn er barn og at barnevernet har ansvar for alle barn i landet. Høringsforslaget legger opp til en egen rettslig regulering og et eget system knyttet spesifikt til denne gruppen barn.

Barneombudet er enig med departementet i at enslige mindreårige asylsøkere har særlige behov og på flere måter skiller seg fra andre barn som får hjelp fra barnevernet. Barneombudet vil imidlertid understreke at annen organisering og rettslig regulering enn det som gjelder barneverntjenesten for øvrig, kun bør velges i den utstrekning man mener det er saklig og rimelig ut ifra en barnets beste-vurdering.

Det kan være hensiktsmessig og det beste for barnet å legge opp til egne tiltak for denne gruppen. Barneombudet støtter at det bygges egne institusjoner med særlig kompetanse til å gi omsorg til enslige mindreårige asylsøkere. Selv om hvert enkelt barn er forskjellig, er det visse problemstillinger som ofte vil være felles for disse barna. Mange av barna vil for eksempel være utsatt for traumer og overgrep. Det er derfor viktig at institusjonen har personale med kompetanse på disse og andre relevant temaer. Det er også viktig at institusjonene har god tolketjeneste tilgjengelig.

Barneombudet er imidlertid skeptisk til deler av høringsforslaget når det gjelder særordninger som er valgt i forhold til rettslig regulering og praktisk organisering. Dette vil bli gjennomgått i punktene nedenfor.

3) Organisering

Departementet foreslår at statlig regional barnevernsmyndighet skal ha ansvar for å etablere og drive omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Samme etat skal ha omsorgen for barna og fatte vedtak om barnets oppfølging mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Barneverntjenesten er normalt organisert slik at det er det kommunale barnevernet som har ansvar for å følge opp og dra omsorg for det enkelte barn. Vedtak om omsorgsovertakelse mv. fattes av fylkesnemnda, mens det er statlig regional barnevernsmyndighet som har driftsansvaret for institusjonene.

Barneombudet er bekymret for at det legges opp til at samme organ, dvs. statlig regional barnevernmyndighet, vil ha ansvar for både vedtak, konkret oppfølging av barnet og drift av omsorgssenteret. Det er en fare for at en slik organisering vil kunne innebære at de som skal ivareta barnets behov blir påvirket av andre interesser, eksempelvis drift av senteret. Etter det Barneombudet har forstått, var ansvarsfordelingen mellom den statlige og kommunale barneverntjenesten ved opprettelsen av det statlige barnevernet nettopp delvis begrunnet i at det var viktig å skille hvem som skulle sitte med ulike typer oppgaver.

Det er problematisk dersom man legger opp til en struktur som ikke på samme måte sikrer en forsvarlig rollefordeling. En annen rollefordeling enn normalordningen bør uansett begrunnes i at det anses som en bedre løsning for å ivareta disse barnas behov. Barneombudet ser ikke at det fremgår gode holdepunkter i departementets forslag som begrunner hvorfor det skal være det statlige barnevernet som skal både fatte vedtak og ha oppfølgingsansvar for det enkelte barn samtidig som det vil ha ansvar for drift av institusjonen.

For å sikre en bedre ansvarsfordeling, vil Barneombudet foreslå en noe annen ordning enn det høringsforslaget legger opp til, se nedenfor.

4) Vedtak

Det foreslås at statlig regional barnevernmyndighet skal fatte vedtak om barnets oppfølging innen seks uker etter at barnet har kommet til omsorgssenteret. Barneombudet synes det er positivt at man legger opp til at barnets behov skal konkretiseres og synliggjøres. Det er viktig at barna får tilpasset hjelp og bistand i samsvar med det enkelte barns særlige behov.

Det legges opp til at oppfølgingsvedtaket ikke skal hjemle selve plasseringen av barnet, men kun omhandle innholdet i oppfølgingen av barnet mens barnet bor på omsorgssenteret. Barneombudet savner et klarere rettslig grunnlag for plasseringen av barnet. Ombudet er enig med departementet i at omsorgssenteret antakelig vil være det beste tiltaket for de fleste av disse barna. Det er imidlertid problematisk at man plasserer barn på institusjon med en presumsjon for at det er barnets beste, uten at det foretas en konkret vurdering av det enkelte barns situasjon.

Barneombudet foreslår at det før barnet plasseres må fattes et hastevedtak som grunnlag for plasseringen etter loven § 4-6 eller en tilpasset variant. Barneombudet har forståelse for argumentasjonen om at man ikke bør lage for store byråkratiske prosesser rundt plasseringen av barna. Samtidig må man sikre at barnets rettsikkerhet ivaretas. Et hastevedtak behøver ikke å kreve veldig store ressurser. Det vil imidlertid sikre at det foreligger et rettslig fundament for plasseringen. Når regelverket også skal gjelde for barn over 15 år, vil det bli snakk om mange plasseringer - og til flere institusjoner. Da er det enda større grunn til å ha en prosess som sikrer at plasseringen skjer ut i fra barnets beste.

Normalt vil det være det kommunale barnevernet som fatter akuttvedtak når barn er i en akutt situasjon. Som nevnt tidligere bør man tilstrebe så langt som mulig at vanlige prosedyrer også skal gjelde for denne gruppen barn. Hvis man kommer til at det vil være lite hensiktsmessig at ethvert lokalt barnevern som først kommer i kontakt med barnet fatter hastevedtak om plassering, må man se nærmere på hvordan dette kan løses på en hensiktsmessig måte. Det er for eksempel viktig at tjenesten organiseres på en slik måte at man har lett tilgang på tolketjeneste.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 og barnevernloven § 6-3 at barn har rett til å fritt gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn vil for eksempel kunne ha en formening om hvor de ønsker å bli plassert. Det kan tenkes at når det blir flere omsorgssentre, kan barnet ha ønsker om å komme til et konkret senter fordi de kjenner noen på eller i nærheten av institusjonen. Barn kan også ha et ønske om å få bo hos en slektning. Det er viktig at det legges opp til at barnet blir hørt både når det gjelder plassering og innholdet i tilbudet som gis. Dette handler ikke minst om å gi god og tilrettelagt informasjon til barnet. Det vil være naturlig at de som fatter hastevedtak også har ansvar for å høre barnet i forbindelse med plasseringen. I denne sammenheng er det viktig å være tydelig på hvilken rolle man har overfor barnet, og at man representere en annen etat enn utlendingsmyndighetene.

Etter hastevedtaket vil det være behov for en stadfesting av plasseringen. Det synes unødvendig at fylkesnemndleder skal godkjenne akuttvedtaket innen 48 timer slik det er krav om etter 4-6 annet ledd.

Departementet foreslår at statlig regional barnevernsmyndighet skal treffe vedtak om barnets oppfølging innen seks uker etter barnets ankomst til senteret. Som nevnt mener Barneombudet det virker uheldig at statlig regional barnevernmyndighet skal ha denne rollen.

Ombudet vil heller foreslå at det innen seks uker etter at barnet har kommet på omsorgssenteret må fattes vedtak om omsorgsovertakelse, inklusiv plassering og oppfølging, etter dagens regelverk eller etter en eventuell tilpasset ny bestemmelse. Ombudet finner det mest hensiktsmessig at vedtaket fattes av fylkesnemnda, for eksempel etter en forenklet behandling av nemndleder alene, etter forberedelse fra omsorgssenteret og den lokale barneverntjenesten. Det synes fornuftig å legge vedtakskompetansen til fylkesnemnda, da nemnda allerede har kompetanse til å fatte denne typen vedtak. Videre vil det sikre avstand mellom personer som har ulike roller i forhold til barna og drift av senteret. De fleste barn vil trolig bli plassert på ett av omsorgssentrene. Det vil dermed være naturlig at det aktuelle senteret spiller en viktig rolle i utforming av tiltak og oppfølging av barnet. Hovedansvaret for å forberede sak for fylkesnemnda bør imidlertid ligge utenfor senteret. Med mindre det er gode argumenter for å legge dette til en annen instans, bør man følge det vanlige systemet og legge ansvaret til den lokale barneverntjenesten.

At det fattes et vedtak vil være viktig ikke bare ut i fra barnets situasjon der og da, men også i forhold til videre oppfølging ved bosetting i kommunen og i forhold til eventuelt ettervern når barnet blir 18 år.

5) Klage

Departementet legger opp til at fylkesmannen skal være klageinstans over oppfølgingsvedtaket etter initiativ fra vergen, eventuelt barnet. Barneombudet har som nevnt ovenfor gått inn for at alle saker behandles i fylkesnemnda, eventuelt ved forenklet behandling. Ordinære klageregler bør legges til grunn.

I det videre vil Ombudet kommentere høringsforslaget under forutsetning av at det legges til grunn at vedtaket fattes av statlig regionalt barnevern med fylkesmannen som klageinstans. En slik løsning forutsetter at fylkesmannen får tilstrekkelig ressurser til å ivareta oppgaven. Riksrevisjonen har nylig avgitt en rapport som synliggjør at fylkesmennene ikke er gitt tilstrekkelige ressurser til å ivareta dagens oppgaver. Barneombudet kan ikke se at det er lagt opp til økt ressurser til fylkesmannen for å ivareta oppgaven som klageinstans i disse sakene. Det virker lite betryggende at departementet ønsker å legge flere oppgaver til fylkesmannen uten å gå nærmere inn på ressursituasjonen. Man kan også stille spørsmål ved om fylkesmannen er egnet som klageinstans for denne typen saker, i og med at fylkesmannen - så vidt Barneombudet vet - ikke har erfaring med denne typen vedtak.

Det er også problematisk at det legges opp til at den eneste formelle prøvingen av tilbudet til barnet krever initiativ fra vergen, eventuelt barnet selv dersom barnet er over 15 år. Ordningen blir særlig problematisk fordi vergeordningen fungerer svært variabelt i dag. Det er derfor lite realistisk at alle vergene vil ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til at de vil fremme en klage i alle saker der det vil være nødvendig ut ifra barnets behov.

Etter det Barneombudet forstår legges det opp til at det kun kan klages på innholdet i oppfølgingsvedtaket. Barneombudet har ikke funnet holdepunkter for at vergen/barnet også kan klage på selve plasseringen på senteret. I høringsnotatet står det at omsorgssenteret skal varsle barneverntjenesten dersom senteret finner at en enslig mindreårig har et omsorgs- og hjelpebehov som strekker seg ut over det senteret kan ivareta. Den lokale barneverntjenesten skal da vurdere om det skal igangsettes andre tiltak etter barnevernloven kapittel 4.

Det synes noe uklart hva vergens rolle vil være i saker der vergen opplever at barnet ikke får det tilbudet det trenger, mens senteret ikke mener det er behov for å varsle det lokale barnevernet.

Barneombudet mener det klart må fremgå i loven at vergen/barnet kan klage på selve plasseringen. Dette er en viktig rettsikkerhetsgaranti.

Dersom det ikke legges opp til at det skal foreligge et plasseringsvedtak, kan det være uklart hva man da klager på.

Barneombudet mener at det likevel må synliggjøres at også vergen/barnet kan varsle den lokale barnevern-tjenesten dersom man mener at omsorgssenteret ikke er rett plassering for barnet. Dersom barneverntjenesten ikke tar tak i dette, bør det være anledning til å klage til fylkesmannen på plasseringen.

6) Privat plassering

Den lokale barneverntjenesten skal også trekkes inn blant annet dersom en enslig mindreårig asylsøker ønsker å bo privat hos slekt eller andre. Departementet legger opp til at omsorgssenteret skal forsøke å oppmuntre barnet til å bli boende på senteret dersom de mener det er beste for barnet. I tillegg får senteret en plikt til å varsle barneverntjenesten dersom barnet likevel flytter. Barneombudet har inntrykk av at det per i dag ikke alltid gjøres en grundig nok undersøkelse for å sikre at det er det beste for det konkrete barnet å bo hos private. Ombudet er bekymret for at barn kan følge med enkeltpersoner som gir seg ut for å være familie/bekjent eller som faktisk er det, men som ikke tar godt vare på barnet. Barneombudet vil understreke betydningen av at barnevernet foretar en reell sjekk av den private plasseringen og at kontrollen har de samme standarder som annen fosterhjemsplassering, jf. barnevernloven § 4-7. Et krav til hastevedtak og deretter et vedtak i fylkesnemnda vil sikre at det foretas en individuell vurdering i alle sakene. Det bør legges opp til at det stilles krav om nytt vedtak, jf. § 4-17, eventuelt opphør av omsorgsvedtaket tilsvarende § 4-21, dersom barnet skal kunne flytte til private etter at det er fattet vedtak.

Det kan synes som at departementet i sin argumentasjon forutsetter at barnet er på omsorgssenteret og at det så dukker opp en slektning eller annen voksenperson. Det kan imidlertid tenkes at barnet allerede tidligere i prosessen, eksempelvis til politiavhøret, kommer med en voksenperson som barnet skal bo hos. Det fremgår ikke av departementets høringsforslag hvem som da skal sikre at barnevernet blir koblet inn og hvorvidt man mener barnet uansett bør plasseres på omsorgssenteret fram til det er gjort en undersøkelse av det private hjemmet. Et krav til hastevedtak vil også i disse situasjonene sikre at det foretas en konkret vurdering av hva som er barnets beste i den enkelte situasjon. Hvis man kommer til at privat plassering er det beste for det konkrete barnet, bør det stilles krav om at barneverntjenesten følger opp og sikrer at barnet får forsvarlig og god omsorg, jf. § 4-7.

7) Barnet kommer med følgeperson

Departementet legger opp til at man skal videreføre dagens praksis om at enslige mindreårige asylsøkere som kommer til landet i følge med en voksen som utøver omsorgen for dem, blir plassert på vanlig mottak sammen med følgepersonen. Det forutsettes imidlertid at det er en reell tilknytning mellom den mindreårige og følgepersonen og at følgepersonen faktisk utøver og ønsker å utøve omsorgen for barnet. Barneombudet er usikker på i hvilken grad det i dag faktisk foretas en vurdering av om tilknytningen er reell. Det vil være naturlig at instansen som fatter hastevedtak i saker der barn kommer alene, også blir involvert i forhold til disse situasjonene. Skulle man være i tvil om det er det beste for barnet å være med følgepersonen, må man vurdere saken nærmere. Dersom man kommer til at det er best for barnet i den konkrete situasjonen å bli med følgepersonen, kan det likevel være nødvendig å sende varsel til asylmottaket og det lokale barnevernet om å følge opp saken.

8) Verge

Verge/hjelpeverge har en svært viktig funksjon ved å sikre at enslige mindreårige asylsøkere får ivaretatt sine behov og rettigheter. Det er derfor positivt at departementet synliggjør og vektlegger vergens betydning.

Barneombudet har i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) 17. januar i år tatt opp at dagens vergeordning for enslige mindreårige asylsøkere ikke fungerer godt nok. AID uttrykker i sitt svar til Ombudet at departementet er enig i at ”*dagens vergeordning for EMA dessverre ikke fungerer slik den burde, og at de enslige mindreåriges behov derfor ikke blir ivare tatt på en best mulig måte*”. Vergenes betydning har blitt enda tydeligere med det nye forslaget til organisering. Det er derfor av grunnleggende betydning at myndighetene nå prioriterer arbeidet med å ruste opp vergeordningen og utforme regler om representasjon for enslige mindreårige. Det er beklagelig at det verken i AIDs svar til Barneombudet eller i det aktuelle høringsforslaget fremgår en tidsangivelse på når man antar at arbeidet med nytt regelverk for verge/representant for enslige mindreårige asylsøkere er ferdig.

Det er viktig at vergen gis reell mulighet til å ivareta barnets behov. Det forutsetter at vergen får tilstrekkelig tilgang til informasjon, blant annet om barnets helse. Det foreslås at det regionale statlige barnevernet skal ha myndighet til å samtykke til helsehjelp og ha rett til informasjon. Uavhengig av hvilken instans som får omsorgsansvaret for barnet, bør det fremgå klart av regelverket at vergen også skal ha tilgang til all relevant informasjon om barnet, det være seg om barnets helse, skolesituasjon mv. Når det legges opp til at vergen skal ha en aktiv rolle blant annet i forhold til å kunne påklage vedtak, er det spesielt viktig at det legges til rette for bistand og veiledning.

Barneombudet vil understreke betydningen av at enslige mindreårige til enhver tid har en oppnevnt verge. Ombudet har et inntrykk av at det ikke er sjelden barn har vært uten verge over lengre tid. Det er viktig at barnet får en verge/hjelpeverge med en gang vedkommende søker asyl, og at barnet alltid har en verge til stede under politiregistreringen. Dersom det er praktisk vanskelig, bør det kunne ordnes med en setteverge som ivaretar barnets behov i forhold til politiregistreringen. Videre må det sikres at det ikke oppstår ”hull” ved skifte av verge.

I påvente av at det kommer nytt regelverk om verge/representant for enslige mindreårige asylsøkere, bør det lovfestes at alle verger må fremlegge politiattest.

9) Taushetsplikt

En forutsetning for at barna skal kunne bearbeide sine erfaringer er at barna kan føle seg trygge på at de kan snakke med fagfolk der de bor om sine opplevelser, for eksempel knyttet til hvordan de kom seg til Norge. Dersom barna er redd for at informasjonen gis videre til utlendingsmyndighetene, vil de naturlig nok kvie seg for å fortelle. Det er derfor bra at det legges opp til at det er de samme regler for adgangen til å formidle opplysninger til andre forvaltningsorgan som for andre barnevernsinstitusjoner, jf barnevernloven § 6-7 tredje ledd første punktum. Det vil normalt bety at dersom det ikke foreligger samtykke, kan opplysninger kun gis dersom det er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver.

Departementet konkretiserer dette ved å gi eksempler på når man vil kunne tenke seg at det vil være det beste for barnet at det formidles opplysninger til utlendingsmyndighetene. Eksempelene som gis er svært runde, og gir ikke klare føringer. Barneombudet er bekymret for at dette vil gjøre at det er uklart og lite forutsigbart for barnet og de ansatte når informasjon faktisk kan gis. For å sikre at det kun gis informasjon til utlendingsmyndighetene når det er til det beste for barnet, bør det være krav om at vergen skal samtykke til at informasjonen gis.

10) Ressursspørsmål

Departementet problematiserer ikke hvordan man vil løse situasjonen dersom det kommer flere enslige mindreårige asylsøkere enn det er plasser til på omsorgssentrene.

Barneombudet forutsetter at det ikke vil være aktuelt å la barn som det ikke er plass til på omsorgssentrene bo på ordinære mottak, men heller la barna få andre tiltak gjennom barnevernet.

Med vennlig hilsen

Reidar Hjermann
barneombud

Frøydis Heyerdahl
rådgiver