

Høring om rettslig regulering av omsorgssenter for EMA.

Barne- og likestillingsdepartementet har ved høringsbrev av 29/8-07 sendt ut på høring forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet.

Nettverket som avga til utredningen NGOU 2006 : 1 "Overføring av omsorgsansvaret for enslige umyndige asylsøkere til barnevernet" ønsker med dette å avgi en felles høringsuttalelse. Nettverket omfatter Advokatforeningen, Redd Barna, Fellesorganisasjonen, Norsk Barnevernsamband, Margreth Olin, NOAS, PRESS – Redd Barna Ungdom, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Norsk Psykologforening, Norsk Folkehjelp, Den norske kirke og Flyktningshjelpen. I tillegg til det har Norsk Fosterhjemforening, som ikke var en del av det opprinnelige NGOU-nettverket, sluttet seg til høringsuttalelsen.

Oslo 12. oktober 2007

BARNE-OG LIKESTILLING

Ansvar: 43.41

Dato: 15/10-07

Rikke Lassen
Advokatforeningen

Gro Brækken
Generalsekretær
Redd Barna

Randi Reesaksnr.: 2007/02823 -032
Forbundsleder
Fellesorganisasjonen

Jorunn Vindegg
Leder Norsk Barnevernsamband

Margreth Olin
nestekjaerlighet.no

Morten Tjessem
Generalsekretær NOAS

Mari Sognnæs Andresen
Leder PRESS – Redd Barna
Ungdom

Ole Chr. M. Kvarme
Biskop i Oslo

Trygve G. Nordby
Generalsekretær Røde Kors

Sturla Stålsett
Generalsekretær
Kirkens Bymisjon

Jorunn Gran
Norsk Psykologforening

Finn Erik Thoresen
Generalsekretær
Norsk Folkehjelp

Tomas C. Archer
Generalsekretær Flyktningshjelpen

og

Hege Sundt
Generalsekretær
Norsk Fosterhjemforening



Innledende bemerkninger, generelt.

Det er med stor tilfredshet at vi konstaterer at det over tid har vært arbeidet med etableringen av nye omsorgssentra for den aktuelle barnegruppen, og at det første senteret som er under ferdigstilling på Eidsvoll etter hva vi forstår vil gi et svært godt tilbud til barna, både materielt og personalmessig, og strukturelt ved samarbeid med andre viktige instanser utenfor omsorgssenteret.

Vi finner grunn til å uttrykke vår sterke bekymring for den avgrensingen som inntil videre foretas mot barn mellom 15 og 18 år, og kan ikke se at det finnes saklig grunnlag for at disse ikke straks skal omfattes av statens vilje til etterlevelse av Barnekonvensjonen. Vi finner det ikke akseptabelt at det ikke foreligger en klar tidsplan for arbeidet med at denne gruppen også skal omfattes, samt dokumentasjon for budsjettarbeid i henhold til dette. På et strengt juridisk grunnlag kan vi ikke se at det kan finnes lovlig adgang til å avgrense mot en spesifikk gruppe barn når det gjelder lov om barneverntjenesters omfattede målgruppe, idét enslige umyndige asylsøkende barn i alderen 15 til 18 år åpenbart faller inn under lovens virkeområde.

1. Til departementets redegjørelse for forslaget bakgrunn og hovedinnhold, kapitlene 1 og 2.

Vi er glade for at det tilkjennegis at forslaget kommer som følge av omfattende engasjement fra det sivile samfunn. Vi ville funnet det riktig om de videre lovforarbeider klarere reflekterte at endringene skjer som ledd i statens plikt til å etterleve sine forpliktelser etter Barnekonvensjonen. Forhistorien viser betydningen av det sivile samfunns engasjement for utsatte og sårbare grupper, og resultatet viser at dette virker som et korrektiv til staten selv, der denne avviser å ikke etterleve konvensjonen, på en måte som kan gi tyngde til det sivile samfunns engasjement i lignende problemstillinger.

Det er beskrevet en rekke forhold som gjør at den aktuelle barnegruppen må antas å skille seg fra "tradisjonelle barnevernsbarn" på en måte som gjør det hensiktsmessig å legge til rette for et skreddersydd opplegg tilpasset disses spesielle situasjon og særlige behov. Vi er enige i dette, og viser til at Barnekonvensjonens diskrimineringsforbud ikke innebærer noe forbud mot ulik behandling, så lenge ulikheten har en saklig begrunnelse i barnets beste. Vi er samtidig opptatt av at barnas spesielle situasjon og særlige behov ikke nødvendigvis tilsier en ulik behandling utover rekkevidden av dette hensynet.

Dette medfører en grunnleggende skepsis til departementets valg av forslag til regulering, ved at det foreslås et eget kapittel i lov om barneverntjenester for regulering av denne gruppens situasjon, der alle andre grupper av barn og behov lar seg regulere ved generelle bestemmelser som omfatter alle som berøres av loven.

Den grunnleggende forskjellen mellom forslaget, og de gjeldende regler, er at den aktuelle barnegruppen foreslås tatt under omsorg av *staten*, mens andre barn etter barnevernloven vil tas under omsorg av *kommunen*.

For at en slik forskjell skal kunne aksepteres mener vi det må finnes et grunnlag for den som handler om at dette vil være en løsning som helhetlig sett vil være bedre for de aktuelle barna.

Vi ser vekten av en argumentasjon som forutsetter at alle de berørte barna vil være i behov av en plass på omsorgssenteret, uten en forutgående kommunal saksbehandling, og vi ser verdien av at den enkelte ansvarlige kommune, som det kunne være vanskelig å utpeke ved barnets ankomst, ikke skal kunne stå fritt til å velge å ikke plassere barnet på omsorgssenteret.

Samtidig er vi bekymret for den manglende avstand og ”motsetningsmulighet” som vil ligge i en organisering der staten selv er både vedtaksmyndighet, plasserende myndighet, omsorgsansvarlig og omsorgstilbyder, og faktisk også tilsynsmyndighet gjennom fylkesmannsembetene. Dette vil skape et mer lukket system med større mulighet for uheldig utvikling av en kultur som i liten grad vil utfordres ved innsyn fra og meningsbryting med andre profesjonelle instanser med ansvar for det enkelte barn og dettes situasjon.

Vi aksepterer at en tradisjonell behandling i den enkelte kommune etter lovens kapittel 4 kan synes unødig omfattende, men ser samtidig at dette i realiteten handler om et valg av betraktningmåte.

Det er for eksempel ikke uvanlig at en barnevernssak oppstår i og med et nødvendig hastevedtak i en akutt situasjon for et barn, og at kommunen da i realiteten starter sitt arbeid med et plasseringsvedtak, og slik at den reelle videre utredningen av barnets situasjon skjer i regi av plasseringsstedet. I noen tilfeller vil kommunen måtte forholde seg til et slik vedtak som i realiteten er fattet av en annen instans ; påtalemyndigheten.

Dersom dette er forsvarlig ivaretatt vil kommunen i praksis ikke ha noen innvendinger mot å overlate en betydelig del av det faglige ansvaret til plasseringsstedet. Det sentraliserte omsorgssenteret vil ha en særlig og spisset kompetanse som kommunene må antas å ville være glade for å kunne benytte, og slik at denne kompetansen vil kunne bidra til en kompetanseheving i de enkelte kommunene. Hva gjelder problemet som oppstår med hvilken kommune som skal være ansvarlig så kan vi ikke se at dette er vanskeligere enn at disse kan utpekes etter et nærmere bestemt system. En slik løsning vil sikre en situasjon hvor det statlige systemet stadig er gjenstand for innsyn fra kommunalt ansatte fagpersoner, som således vil kunne utgjøre en konstruktiv stimulans og et viktig korrektiv. Det er dette som etter lovgivers regulering er situasjonen for andre barn under barnevernets omsorg, slik det følger av bl.a. lovens § 4-16, og vi kan ikke se at det er saklig grunn for å forskjellsbehandle den aktuelle barnegruppen hva gjelder dette.

For å avspeile den spesielle situasjonen vil man kunne innføre en egen bestemmelse i lovens kapittel 4, der man formulerer en egen vedtakstype for den aktuelle plasseringen, og så forutsetter et videre vedtak etter den innledende utredningen, som bør være et vedtak om omsorgsovertakelse, som vil kunne vedtas av fylkesnemnda etter en forenklet behandling av nemndsleder alene.

Departementets forslag om et administrativt statlig vedtak som eventuelt kan påklages i ettertid finnes å skape en vesentlig dårligere rettssikkerhetsmessig situasjon for det enkelte barnet. En ordning med en klageadgang til fylkesmannen finnes heller ikke tilfredsstillende, bl.a. fordi fylkesmannsembetenes saksbehandlingstider er slik at det ikke vil skje noen reell prøving innenfor et akseptabelt tidsrom.

Vi minner i denne sammenheng om at Riksrevisjonen i disse dager legger fram en svært bekymringsfull rapport om fylkesmannsembetenes reelle ressursituasjon, og ivaretagelse av sitt lovpålagte ansvar.

2. Til departementets bemerkninger om internasjonale forpliktelser og retningslinjer, kapittel 3.

Her bemerkes at man anser at forslaget ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser, og vi antar at det ligger i dette en aksept for at situasjonen uten et slikt forslag ikke har gjort det.

Vi bemerker at statens forpliktelser ikke kan anses overholdt så lenge barn i aldersgruppen 15-18 år i praksis ikke er omfattet av endringene.

3. Til departementets beskrivelse av barnevernets omsorgssenter for mindreårige, kapittel 4.

Vi er som nevnt innledningsvis svært tilfredse med beskrivelsen av det første senteret som er under ferdigstilling, slik dette har vært presentert for oss under et informasjonsmøte i Bufetat.

Vi stiller oss bak høringsnotatets identifikasjon av barnas omsorgs- og behandlingsbehov, og finner at de beskrevne tiltak for å imøtekomme dette synes adekvate og gode. Vi er enige i at de praktiske oppgavene bør presiseres i sentrale retningslinjer, også slik at disse vil være omfattet av det forvaltningstilsynet fylkesmannsembetene etter barnevernlovens § 2-3 har med kommunene, som vi mener bør ha det formelle hovedansvaret. Dersom vår innvending til dette ikke høres vil ansvaret være tillagt en myndighet som i realiteten ikke er gjenstand for forvaltningstilsyn. Når det gjelder ivaretagelse av barnets behov for verge mener vi at dette bør lovfestes uttrykkelig, og vi kommenterer dette i bemerkningene til forslag til konkrete bestemmelser.

Når det gjelder forslaget om et psykologisk gruppetilbud mener vi at dette kan være en god ting som basis, men at det i mange tilfeller vil være mer individuelle og behov for behandling innen psykisk helsevern i en så differensiert gruppe som disse barna utgjør. Det bør komme tydelig fram et ansvar for også å sikre barna et individuell utredning av deres psykiske helse så vel som et behandlingstilbud innen psykisk helsevern. I denne sammenheng viser vi til den siste uttalelsen fra FN's barnekomité til Norges rapport, der komiteen bl.a. bemerket at Norge bør gjøre mer for å sikre et forsvarlig psykologisk og psykiatrisk behandlingstilbud til enslige umyndige asylsøkere, samt tidligere barnesoldater.

4. Til departementets forslag til regulering, kapittel 5.

Vi er enige i at tiltakene og saksbehandlingen må reguleres, men mener altså at dette kan skje ved at de eksisterende reglene anses å omfatte den aktuelle barnegruppen, og de aktuelle tiltakene, med de tilpasninger som er nødvendige av hensyn til tiltakenes spesielle karakter og tilblivelse, der dette er til barnas beste.

Det er under enhver omstendighet hensiktsmessig at statlig regional myndighet gis ansvar for å etablere omsorgssentra som sikrer plass for alle barn i målgruppen, på samme måte som staten allerede har ansvar for å tilby institusjonsplasser i barnevernet for øvrig.

Vi har allerede argumentert for at barna innledningsvis bør plasseres ved et slags hastevedtak som eventuelt kan fattes av statlig myndighet. Vi mener at det så må vurderes *hvilken type* oppfølgingsvedtak som best kan ivareta det enkelte barnet, og ikke bare *om* det er behov for vedtak etter lovens kapittel 4. Vi mener altså at dette på vanlig måte kan være et ansvar som tilligger kommunen, og da den kommune som etter et fordelingssystem har ansvaret for det enkelte barnet. Vi anser det som en rent hypotetisk spekulasjon at den aktuelle kommune vil ønske å overstyre anbefalinger fra den faglige spisskompetansen på statens omsorgssenter, der det ikke finnes en saklig grunn for dette av hensyn til det enkelte barnet.

Etter en slik vurdering vil man kunne velge som videre tiltak en omsorgsovertakelse som antas å kunne undergis en forenklet behandling, og herunder ta stilling til hva som vil være det best egnede plasseringsstedet for det enkelte barnet. Om nødvendig kan det samtidig foreslås et vedtak om tvangsmessig plassering og tilbakehold i egnet institusjon dersom dette

er nødvendig fordi barnet har alvorlige atferdsvansker. Det kan foretas godkjenning av privat plasseringssted på vanlig måte der dette er aktuelt etter lovens § 4-7, med tilhørende vedtak om eventuelle hjelpetiltak og oppfølging.

Ved endringer i barnets situasjon eller behov, eller ved overføring for bosetting i kommune, vil det kunne fattes vedtak om flytting etter lovens § 4-17. Dette ivaretar behovet for en planlagt flytting og en kontinuitet for barnet, og vil være en forsikring mot at det etableres tilbud for barnet som ikke tilfredsstillende den nødvendige standard for omsorgstilbud til barn under offentlig omsorg i Norge. For barn som under vedtakstiden fyller 18 år vil det med hans eller hennes samtykke kunne fattes vedtak om et forsvarlig ettervern etter lovens § 1-3, jfr. § 4-4, noe kommunene på vanlig måte etter lovens § 4-15 vil ha plikt til å arbeide med og forberede i god tid før myndighetsalderen nås.

Departementets forslag behandler videre situasjonen der barn lever i mottak sammen med voksne omsorgspersoner, som så etterlater barnet alene, eller på annen måte ikke evner å ivareta omsorgen for barnet. Denne situasjonen vil på vanlig måte måtte vurderes av den kommunale barneverntjenesten opp mot lovens §§ 4-6 og 4-12, og en riktig saksbehandling av dette vil danne grunnlag for vedtak som kan plassere barnet i omsorgssenteret der dette finnes å være det riktige plasseringsalternativet for det enkelte barnet i den konkrete situasjonen. Vi kan ikke se at det er saklig grunn til at den omsorgssvikten disse barna utsettes for skal vurderes annerledes enn tilsvarende omsorgssvikt for ethvert annet barn.

Vi har tilkjennegitt begrunnede innvendinger mot en spesiell ordning for disse barna der den kommunale barneverntjenesten ikke har det ansvar de har for andre barn som trenger offentlig omsorg. Dette innebærer at vi mener at det ikke vil være behov for nye særbestemmelser som regulerer økonomisk ansvarsfordeling, krav til individuelt tilpasset tilbud, og planarbeid med mer, idét dette allerede følger av gjeldende bestemmelser, og vil omfatte også disse barna dersom man ikke ved lovgivningen som foreslått avgrensner mot disse, og lager egne bestemmelser for ivaretagelsen av dem.

Vi ser det som svært positivt at departementet har vektlagt vergens sentrale betydning, og poengtert at vergen må ha tilstrekkelig kunnskap om, og kompetanse i forhold til de funksjoner vergen skal ha. På bakgrunn av den meget varierte innsatsen og kvaliteten på både overformynderienes og vergenes arbeid for denne barnegruppen, og den gjentatte kritikken fra FN's barnekomité, er vi særlig glade for presiseringen av at ordningen må styrkes. Samtidig vil vi også sterkt anmode om at Arbeids- og inkluderingsdepartementets arbeid med lov om representasjon for enslige umyndige asylsøkere prioriteres.

Vergen skal sikre at barnets behov og rettigheter ivaretas. Vi mener forslaget om at vergen skal ha klageadgang til fylkesmannen ikke bør begrenses til omtalte punkter, men bør gjelde alle forhold for barnet. Av dette følger at vergen må ha fullt innsyn i alle forhold som berører barnets bo- og omsorgstilbud, helse, skole, fritid med mer.

5. Til forslagene til de enkelte bestemmelser, i tillegg til våre generelle innspill på det overordnede plan.

§ 5 A-1 :

Bestemmelsen bør forutsette at barnet plasseres ved et kommunalt vedtak, og ellers at den bør gjelde for barn mellom 15 og 18 år allerede fra vedtakelsestidspunktet.

Med adresse til departementets merknader til den foreslåtte bestemmelsen mener vi det bør fremgå uttrykkelig av lovbestemmelsen at eventuell tvil om barnets alder må løses slik at man legger til grunn det som er gunstigst for barnet.

§ 5 A-2 :

Ingen kommentarer.

§ 5 A-3 :

Vi mener at kommunen på vanlig måte skal ha omsorgsansvaret, og at dette reguleres av loven slik den er i dag, og slik at omsorgen i det daglige utøves av omsorgssenteret slik det ellers vil være for et fosterhjem eller en institusjon.

Bestemmelsen, eller helst en egen bestemmelse om dette, bør uttrykkelig regulere en plikt å påse at barnet har oppnevnt verge, og et ansvar for å sørge for oppnevning av verge der dette ikke er gjort, eller bytte av verge der den oppnevnte vergen ikke ivaretar sine oppgaver. Bestemmelsen bør videre inneholde en plikt til å sørge for at verger mottar nødvendig opplæring og veiledning.

§ 5 A-4 :

Vi mener at barna skal plasseres ved en form for hastevedtak, enten etter lovens § 4-6 eller en noe tilpasset variant om dette finnes mer hensiktsmessig. Etter dette bør det gjennomføres en ordinær undersøkelse etter lovens § 4-3, der kommunen antas å ville få svært verdifull bistand fra omsorgssenteret, før det forberedes et egnet oppfølgingsvedtak, fortrinnsvis etter lovens § 4-12.

§ 5 A-5 :

Kravet til oppfølging anses svært uspesifikt, og det bør være en klar lovhjemmel for den videre plasseringen. Dette løses enkelt ved å følge vårt forslag som vil innebære at det senest 6 uker etter fattet hastevedtak om plassering må sendes forslag om oppfølgingsvedtak til fylkesnemnda, og slik at det vil være et lovpålagt krav etter lovens § 4-15 at det utarbeides en plan for omsorgen. Det bør også presiseres at dette innebærer at den aktuelle barnegruppen på vanlig måte må være omfattet av bestemmelsens regler om såkalt "ettervern", altså fortsatte tiltak etter fylte 18 år.

§ 5 A-6 :

Vi har ingen innvendinger til at man lovfester et slikt ansvar for både omsorgssenteret og staten, men mener at det uavhengig av dette bør ha skjedd en omsorgsovertakelse som medfører at det allerede etter gjeldende lovbestemmelser vil ligge et oppfølgingsansvar hos den kommunale barneverntjenesten. Ved endringer i barnets situasjon vil kommunen på vanlig måte i samråd med plasseringsstedet måtte vurdere bl.a. spørsmål om flytting til annet tiltak eller fosterhjem etter lovens § 4-17.

§ 5 A-7 :

Kartleggingen bør også omfatte nødvendig kartlegging for forberedelse av eventuell retur til opprinnelseslandet, og dette bør tas inn i lovteksten.

§ 5 A-8 :

Ingen kommentarer.

§ 5 A-9 :

Ingen kommentarer utover at det vil være naturlig med den ordinære kostnadsdelingsmodellen som allerede foreligger for barnevernet.

§ 5 A-10 :

Ingen kommentar utover at vi mener at det er dette som bør være hovedregelen for enhver plassering på senteret.

Felles for Forslag til tilføyelse i bvl. § 2-3, forslag til tilføyelse i bvl. § 4-4, forslag til tilføyelse i bvl. § 4-14, forslag til tilføyelse i bvl. § 6-2 :

Ingen kommentar utover at dette etter vår modell vil være overflødig, idét omsorgssenteret bør være å anse som en institusjon etter lov om barneverntjenester,

Forslag til tilføyelse i bvl. § 6-5

Dette vil etter vår modell være overflødig da det vil være fattet vedtak som allerede er omfattet av de aktuelle lovbestemmelsene, og slik at det ikke er behov for en ny klagelinje.

Forslag til endring i bvl. § 6-7 :

Dette vil etter vår modell vil være overflødig, idét omsorgssenteret bør være å anse som en institusjon etter lov om barneverntjenester. Vi er isolert sett svært bekymret for enhver endring av ordlyden som kan fortolkes dit hen at taushetsplikten uthules.

Denne er allerede under et visst press i de aktuelle sakene, idét Utlendingslovens § 45 litra h inneholder en begrensning av den gjeldende taushetsplikten for barneverntjenesten, ved at denne kan pålegges å gi informasjon om en utlendings navn og adresse til utlendingsmyndighetene av hensyn til sistnevntes arbeid, der slike opplysninger etter lov om barneverntjenester ellers bare kan gis "når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barneverntjenesten eller institusjonen å gi slik opplysning". Vi finner at en riktigere endring av lovverket i denne sammenheng er at Utlendingslovens § 45 litra h oppheves, slik at forholdet mellom barneverntjenestens organer og utlendingsmyndighetene er omfattet av den gjeldende hovedregelen i lov om barneverntjenester. Enhver uthuling av dette grunnleggende prinsippet vil være svært uheldig i fht. muligheten til å skape de rammer av tillit og trygghet som er nødvendige for å skape gode psykososiale forhold for barna i institusjonen.

Forslag til endring i bvl. § 6-10 og tilhørende forskrift :

Etter vår modell vil være overflødig, idét omsorgssenteret bør være å anse som en institusjon etter lov om barneverntjenester. Vi bemerker imidlertid at det bør innarbeides en tilsvarende hjemmel for at Overformynderiene kan kreve politiattest som nevnt fra verger.

Forslag til endringer i pasientrettighetsloven :

Ingen kommentar utover at dette etter vår modell vil være overflødig, idét barna det gjelder vil være under omsorg av barneverntjenesten, og dermed allerede omfattet av bestemmelsene om overgang av samtykkekompetanse.