

Til:

- Barne- og likestillingsdepartementet



Oslo, 1. november 2016

Ref.: 208/16/TVB/ph

Høringsuttalelse til forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere (omsorgssenterloven).

Norge har vært, og er, et foregangsland for barns oppvekstkår og rettigheter. Norsk Psykologforening kommenterer forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) ut fra en forventning om at vi fyller våre menneskerettslige forpliktelser, tar en ansvarlig rolle overfor utsatte barn, og fortsatt aksler vår rolle som internasjonalt forbilde. Vår uttalelse er en sterk anmodning om å ikke lage en ny lov som seiler under "barnets beste-flagget", men som i realiteten er en lov som åpner for forskjellsbehandling, dårligere rettsvern, dårligere beskyttelse og lavere kvalitet på bo- og omsorgstilbud, for en spesielt sårbar barnegruppe.

Særloven åpner for diskriminering

Lovforslaget begrunnes i behovet om mer fleksibilitet som gjør at det enkelte barns individuelle behov for omsorg og oppfølging kan ivaretas gjennom et differensiert botilbud, med et familiebasert botilbud for de som trenger det. Vi støtter en tilrettelegging for det enkelte barns behov, men ser ingen grunn til innføring av en særlov for å få dette til. Den nåværende barnevernlovgivningen og barnas eksisterende rettigheter i Barnevernsloven og Barnekonvensjonen vil kunne sikre en slik individuell tilpasning og fleksibilitet.

Et hovedargument for å ta omsorg for EMA ut av barnevernloven baserer seg på en påstand om at gruppen EMA er annerledes enn gruppen barnevernsbarn. Vi kan ikke se at høringsnotatet godtgjør dette.

Psykologforeningens oppfatning er at EMA er en gruppe barn med særlige behov for omsorg og utviklingsstøtte, og vi ser det som selvsagt at EMA har rett til samme standard av helse- og omsorgstjenester som andre barn. Vi leser lovforslaget først og fremst som en nedbygging av tilbudet til EMA, der det primære formålet er økonomisk innstramming og innvandringsregulering. Forskjellsbehandlingen er slik den beskrives, inngripende.

Flyktningbarn har særlig behov for vern

Barnekonvensjonens artikkel 22 skal sikre at flyktningbarn som er atskilt fra sine omsorgspersoner, og der foreldrene ikke er mulig å oppspore, får den samme beskyttelse som ethvert annet barn i mottakslandet som midlertidig eller permanent er atskilt fra sin familie. Det vil si at denne gruppen flyktningbarn skal sidestilles med andre barn som tas under omsorg i barnevernet.

I tillegg til å være adskilt fra omsorgspersoner, kultur og språk, er disse barna oftere utsatt for å bli utnyttet og misbrukt av voksne, menneskehandel, barnarbeid, trafficking og seksuelle overgrep. Vi viser her til FAFO sine rapporter om dette fra 2015 og 2016.

Ulike studier (blant annet «Avhengig og Selvstendig Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale» utgitt av Folkehelseinstituttet og IMDI i 2009) viser at enslige mindreårige asylsøkere er sårbare og det er høy forekomst av psykiske plager og lidelser. Barna trenger trygghet og ro til å bearbeide følelser knyttet til flukt og andre vanskelige opplevelser og de trenger kompetente voksne til å hjelpe seg med det.

I lys av dette, er det betenkelig at lovforslaget eksplisitt sier at barn i omsorgssentre IKKE skal utredes. Barnets behov skal kun kartlegges gjennom samtale og observasjon. Denne kartleggingen skal i tillegg utføres av ansatte med mindre kompetanse enn i dag. Erfaring viser at det i dag er vanskelig å få god nok og stabil behandling til EMA fra spesialisthelsetjenesten. Dette fordi barna blir oppfattet som ikke egnet til hjelp fra spesialisthelsetjenesten da de befinner seg i en situasjon som gjør det vanskelig for vanlig offentlig helsevesen å jobbe med dem, nettopp fordi de ikke har faste omsorgsgivere og fordi de lever i en uforutsigbar, midlertidig situasjon.

Det foreligger allerede anbefalinger fra barnefaglige miljø om at EMA over 15 også trenger tilgang på barne- og ungdomsfaglig kompetanse og bør ligge under barnevernets ansvar. Det blir da lite logisk å forverre omsorgssituasjonen for de under 15 år.

Vi stiller oss videre skeptiske til forslaget om at barn skal kunne flyttes fra omsorgssentrene til 15-18 mottak, når de har fylt 15. Det sies i forslaget at dette skal særlig gjelde barn som har bodd, eller skal bo lenge, på omsorgssenter. Det er nettopp disse barna som i høy grad knytter seg til ansatte på omsorgssentrene. Det er også disse barn som lever under høyest risiko for psykiske plager og lidelser, grunnet at usikkerheten varer over lang tid. De bor lenge på senteret fordi de ikke har fått opphold eller fordi ankomsttallet er så høyt at bosetting tar lang tid.

Det er med andre ord de barna som lever under høyest belastning, som i tillegg skal utsettes for et ytterligere tap av tilknytning den dagen de fyller 15. Det argumenteres med at "barn som har fylt 15 vil imidlertid være i stand til å bo sammen med jevnaldrende» (kapittel 6.2.3). Denne argumentasjonen unnlater å ta i betraktning den viktige *tilknytningen* som barna har opparbeidet seg under oppholdet.

Misbruk av barnets beste-prinsippet

Norsk Psykologforening er sterkt skeptisk til den bruken av «barnets beste» ligger til grunn for de foreslåtte endringene.

EN av FNs barnekomité's anbefalinger til Norge i 2010, er: *23. The Committee recommends that the State party continue and strengthen its efforts to ensure that the general principle of the best interests of the child is appropriately integrated in all legal provisions as well as in judicial and administrative decision-making procedures, including those related to family and alternative care issues and immigration cases, and in all projects, programs, and services that have an impact on children.*

The Committee also recommends that the State party elaborates practicable directions for how to operationalize the principle and train all those involved in the determination of best interests of a child or children.

I barnekomiteens General comment nr. 14, 2013, utdypes betydningen av en etterrettelig prosedyre for å gjøre barnets-beste avveielser. *“Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right has been explicitly taken into account.”*

Vi kan ikke se at lovforslaget bygger på en slik prosedyre hvor barnefaglig kompetanse kommer til orde, og hvor barnets beste er behørig belyst. Vi anerkjenner muligheten for å tilsidesette dette prinsippet når det kommer i strid med andre prinsipper, f.eks. innvandringsregulering, men vi aksepterer ikke at barnekonvensjonens viktigste prinsipp og ideal reduseres til et retorisk virkemiddel. Hovedargumentet for å lage en særlov er en insisterende gjentakelse av at asylbarn ikke er som barnevernsbarn, og at omsorgssentre ikke er, og ikke skal være som barnevernsinstitusjoner.

Anledning til bruk av tvang

En tredje bekymring er knyttet til at lovforslaget legger opp til tvangstiltak over for denne gruppen barn og tilsynstiltak som kompenserende tiltak.

I lovforslaget beskrives rett til kroppsvisitasjon og ransaking, postvisitasjon og fastholding. Vi vil hevde at det finnes andre og mindre integritetsinngripende og potensielt traumatiserende tiltak som er mer hensiktsmessig for å forebygge for eksempel kriminalitet, for allerede traumatiserte barn og ungdommer. Vi vil her minne om at holdningen ellers i norsk praksis og lovgivning er at tvang mot barn og unge kun skal brukes ved stor fare. Vi ser en fare ved at lovforslaget legger opp til mindre kompetanse og færre ansatte og dermed vil kunne øke risiko for mer tvangsbruk. Mindre kompetanse vil kunne øke risiko for lite hensiktsmessig tilnærming for behovene barna uttrykker. Barn uttrykker ofte sine behov gjennom atferd og uttrykk som kan være utfordrende å håndtere og tolke. For eksempel vil barn som har klart seg mye alene på flukt, gi uttrykk for at de ikke trenger støtte fra voksne, men likevel ha et underliggende omfattende behov for utviklingsstøtte (Folkehelseinstituttet rapport 2009/11, «avhengig og selvstendig»).

Tvangstiltak og tilsyn synes i dette lovforslaget å skulle veie opp for en systematisk ønsket lavere kvalitet på tjenestene.

Oppmykning av taushetsplikt for ansatte som ikke er helsepersonell

Det er mange juridiske og etiske dilemmaer med oppmykning av taushetsplikt, men vi vil innskrenke oss til å betrakte de psykologfaglige problemene.

Vi forstår forslaget under kap. 6.15.3 slik at det skal bli enklere for ansatte på omsorgssenter å formidle informasjon som er relevant i asylsaken til utlendingsmyndighetene. Det skal ikke nedfelles en „opplysningsplikt“, men taushetsplikten skal myknes opp.

Vi mener at dette setter ansatte på omsorgssenteret i en tvilsom dobbeltrolle. De skal yte omsorg. De skal ikke være medvirkende i barnets asylprosess, det er hverken deres oppgave eller kompetanse. Med oppmykningen av taushetsplikten gir man et signal om at myndighetene ønsker at ansatte skal vurdere informasjon de får i henhold til deres relevans for asylprosessen. Dette gjør ansatte omsorgsarbeidere til automatisk medvirkende i asylprosessen.

Dette kommer til å påvirke mulighetene for tilknytning og relasjonsbygging mellom ansatte og barn. Det blir vanskeligere for barna å forstå hvilken rolle den ansatte egentlig har.

Et tredje problem vi ser er at det ikke fremgår fra forslaget hvordan informasjonen som gis av ansatte, kan kvalitetssikres og verifiseres eller falsifiseres. Man kan her lett se for seg situasjoner, hvor det oppstår feiltolkninger grunnet språklige, uttryksmessige eller andre utfordringer.

Konklusjon

Vi støtter skreddersydde løsninger, men stiller oss ikke bak forslaget om å flytte ansvaret for EMA ut av barnevernloven og dens krav til forsvarlighet, § 1-4. Forslaget innebærer en segregering og diskriminering av en gruppe barn som befinner seg i Norge.

Forslaget framstår som et spare- og innvandringsregulerende tiltak, og viser ikke hvordan disse hensyn er veiet opp mot barnets beste, slik en beslutning som direkte angår barn, skal vise. Vi vil hevde at de innsparinger som søkes å gjøres opp mot disse barna i omsorgssentrene på kort sikt vil kunne koste dyrt på lang sikt og vil være i motstrid til annen norsk lov (Menneskerettsloven).

I stedet for å knytte seg til den erfaring og relevante fagkompetanse man over år har utviklet i barnevernsfeltet, vil en i dette lovforslaget knytte omsorgen til disse barna opp mot et mer usikkert og udefinert fagmiljø uten egne definerte utdanningsløp for fagpersoner som omtales som flyktingefaglig og barnefaglig. Det er sterkt betenkelig at UDI skal være instansen som skal fastsette og vurdere hva som er et forsvarlig bo- og omsorgstilbud for EMA.

Trygghet, kjærlighet og forståelse er nøkkelord hos utvalget som nylig har arbeidet med forslag til ny lov om barnevernstjenester. Medbestemmelse, kjærlighet og rett til trygghetsperson er nøkkelbegrep i dette utvalgets anbefalinger. Dette er ikke synlig i lovforslaget om omsorgssentre for enslige mindreårige. Tvert imot er det elementer i dette lovforslaget som kan forsterke utvikling av psykiske lidelser, kronifisering av traumelidelser, marginalisering, utenforskap, svekke integreringsprosesser og i ytterste konsekvens utgjøre en risiko for radikalisering.

Vennlig hilsen
Norsk psykologforening



Tor Levin Hofgaard
President

Psykologfaglige og menneskerettslige begrunnelser

Om å være flyktning

De fleste enslige mindreårige flyktninger har med seg omfattende tapsopplevelser. Mange flyktninger har vært utsatt for vold og andre traumer, og sliter med ettervirkningene av dette. I undersøkelser blant noen av de største flyktninggruppene oppgir om lag 70 % at de har opplevd traumer, for eksempel krigshandlinger. Mellom 15 og 30 prosent av flyktningene oppgir at de har vært utsatt for tortur. En tilværelse som asylsøker eller flyktning innebærer i seg selv store psykososiale belastninger og økt sårbarhet når det gjelder helse og utvikling. Vansker knyttet til livssituasjonen i Norge er også belastende, og undersøkelser viser at dette er en viktig årsak til psykiske plager. Ved for eksempel trussel om tilbakesendelse finner man stress-symptomer hos nesten alle barn.

Flyktninger har en økt risiko for å utvikle psykiske lidelser. De vanligste reaksjonene er posttraumatiske symptomer, depresjoner og somatisering. Lidelsene skyldes i stor grad de belastningene de har vært utsatt for før og under flukten. På tross av store påkjenninger er likevel mange som klarer seg bra. Tilleggsbelastninger i det nye landet medfører imidlertid en betydelig økt risiko for å utløse eller forverre psykiske lidelser. Dette gjelder i særlig grad for traumatiserte flyktninger. Ser man hele innvandrerbefolkningen under ett, viser undersøkelser at andelen personer med symptomer på nervøse lidelser er ca. 4 ganger høyere blant innvandrere enn blant befolkningen generelt. Hovedproblemet når det gjelder flyktninger er ikke at samfunnet krever for lite av dem, men at livet krever for mye av dem.

De første årene etter ankomst er viktig for hvordan det vil gå med flyktningene videre i livet, for utvikling av psykisk helse og for en vellykket integrering.

Enslige mindreårige flyktninger trenger en trygg base

Enslige mindreårige flyktninger er en særlig utsatt gruppe. Dette er noen av de mest sårbare barna som finnes. De har mistet omsorgsbasen sin og har med seg mange traumeerfaringer. Vi vet at svært mange av disse barna har alvorlige symptomer på stressbaserte og posttraumatiske lidelser, og at de er i dyp krise. Studier av barn viser at den største belastningen er nettopp det å bli atskilt fra sine omsorgspersoner. Disse barna er oftere utsatt for å bli utnyttet og misbrukt av voksne når de er uten omsorgspersoner og under flukt, menneske handel, barnarbeid, trafficking, seksuelle overgrep. Vi viser her til FAFO sine rapporter om dette fra 2015 og 2016. Enslige mindreårige er prisgitt sin egen angst og usikkerhet, uten den nødvendige lindring og støtte som en nær voksen kan gi.

I en svensk undersøkelse blant enslige mindreårige asylsøkere fant man at over halvparten hadde så alvorlige psykiske plager at de hadde behov for behandling. Alle barna i undersøkelsen var preget av uro, og hadde søvnvansker. Seks prosent av barna hadde forsøkt å begå selvmord. Barna trenger trygghet og ro til å bearbeide følelser knyttet til flukt og andre vanskelige opplevelser og de trenger kompetente voksne til å hjelpe seg med det.

Barn og ungdom er avhengige av voksenstøtte. De er formbare og sårbare, og de har egne utviklingsbehov som må ivaretas. For å fremme helse og en god utvikling hos barn og ungdom er det viktig at individet har en *trygg base*, og utsikt til en *trygg framtid*. En trygg base gir trygge barn. Trygge barn er nysgjerrige og lærenemme. De har lett for å få venner, de har tro på seg selv og er forventningsfulle til hva fremtiden har i vente for dem. Trygge barn har erfart at andre mennesker stort sett er til å stole på, og at de selv jevnt over blir sett på som verdifulle og gode. Utrygge barn må bruke mer av sin energi og sitt intellekt til å håndtere sin egen uro og utrygghet. De har dermed mindre kapasitet til utvikling, læring og lek.

Forskning viser at noen av de viktigste faktorene for å fremme god helse og god utvikling er å ha samfunnsstrukturer som støtter barnets mestringsstrategier. Enslige mindreårige asylsøkere er under et sterkt psykisk press, og trenger tilknytning, redusert belastning og økt støtte til å mestre livssituasjonen.

Vi er bekymret for at slik omsorgstilbudet som beskrives i lovforslaget dessverre vil kunne virke som en forsterking av traumer; Opplevelse av neglisjering, som ved liten voksenkontakt, vil kunne oppleves som gjentakelser av tidligere svik fra voksne i hjemland og under vegs i flukt. Asylbarna kan på denne måten få traumene forsterket.

Fare ved diskriminering

Kunnskap fra utviklingspsykologi og kunnskap om traumatisering hos barn til sier at disse barna trenger å bli tatt godt vare på. Det vil være behov for å ta ekstra godt vare på barn og ungdom som har forlatt sine hjem, som er fareutsatte og uten ansvarlige omsorgspersoner. Disse barna er ikke forskjellige fra andre barn, fra våre egne barn. De har akkurat de samme grunnleggende behovene for omsorg som andre barn, og i tillegg har disse barna store tapsopplevelser, og ofte voldsomme og dramatiske erfaringer som de har måttet takle uten omsorgsstøtte.

For barn på flukt og våre egne barn har samme grunnleggende behov. Vi vil hevde at nettopp fordi det har vært farlig og strabasiøst, blir det desto viktigere å ta dem godt imot, med varme og omsorg. Selv om barna dessverre har opplevd litt av hvert, betyr ikke det at deres kropp og sinn er som hos voksne. Barn er under utvikling og formes av sine erfaringer, gode som vonde. Å holde en tøff og restriktiv linje vil si at mottakslandet viderefører magre utviklingsbetingelser. Barna lærer at i en hard verden er det kamp og overlevelse som gjelder. Utvikling av medfølelse, samarbeid og læreevne får dårligere kår. De er barn, som når de blir voksne, vil gjøre som de voksne engang gjorde mot dem. Det vi gir til et barn, gir barnet videre og tilbake. Det vi gir disse barna helt fra starten når vi som nasjon får omsorgen for dem, om de får opphold eller ikke vil være med på å forme og gi muligheter for videre voksen liv og integrering i en ny tilværelse. Marginal og dårlig behandling vil således utgjøre en risiko for utenforskap, marginalisering og radikalisering. Enkelt sagt, det vi gir til et barn, gir barnet videre og tilbake.

Ikke alle enslige mindreårige kan, eller bør, få et varig hjem i Norge. For noen er det best å returnere til eget land og familie. Men det *må* være slik at mottakslandene følger sine juridiske og konvensjonsbestemte forpliktelser. Idealene settes på prøve først når det røyner på.

Barnekonvensjonens Artikkel 20 sier at barn som er uten familiemiljø, har særlig rett til beskyttelse og omsorg. Artikkel 22 skal sikre at barn som søker flyktningstatus, eller som anses som flyktninger, får nødvendig vern og humanitær hjelp. Barnekonvensjonens sentrale prinsipp er at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i beslutninger som angår barnet. Avgjørelser om hva som er barnets beste kan ikke overlates til utlendingsmyndighetene og jurister alene. Psykologers kunnskap og kunnskap fra barnevernsfeltet har en naturlig og nødvendig plass i barnets beste-vurderinger. Vi er derfor svært bekymret og anser det som faglig uforsvarlig å redusere kvaliteten på omsorgstilbudet for enslige mindreårige.

I strid med barnets beste

Barnekonvensjonens artikkel 22 skal sikre at flyktningbarn som er atskilt fra sine omsorgspersoner, og foreldrene ikke er mulig å oppspore, får den samme beskyttelse som ethvert annet barn i mottakslandet som midlertidig eller permanent er atskilt fra sin familie. Det vil si at denne gruppen flyktningbarn skal sidestilles med andre barn som tas under omsorg i barnevernet.

Å fire på kravene til omsorg for barn på flukt er også en risiko for samfunnet

Det foreligger anbefalinger fra barnefaglige miljø om at EM over 15 også trenger barne- og ungdomsfaglig kompetanse og bør ligge under barnevernets ansvar. Det blir da lite logisk å forverre omsorgssituasjonen for de under 15 år.

EM en sammensatt gruppe med mange individuelle og ulike behov, men disse barna har ikke *mindre* behov for omsorg og trygghet enn andre barn. Selv om myndighetene har behov for fleksibilitet og kontroll på utgifter kan ikke barnas rett til ikke diskriminering bli en salderingspost. Barnas omsorgsstandard skal, slik vi forstår lovforslaget således være avhengig av ankomsttall og ikke barnets behov. Barnets beste (artikkel 3 i Barnekonvensjonen) salderes opp mot økonomi og administrative forhold. Dette finner vi ikke akseptabelt. Det er paradoksalt, at departementet predikerer med den nye loven at i perioder med mange ankomster vil kvaliteten på omsorgstilbudet bli dårligere, samtidig som oppholdstiden i omsorgssentret vil bli lengre. Det burde jo logisk sett bli motsatt?

I lovforslaget hevdes det at gruppen skiller seg fra barn i det ordinære barnevernet. Dette vil vi hevde at er meget usikkert. Også blant EM et mangfold av individuelle utforminger. Det kan nok være at mange barn blant de enslige mindreårige også kan betegnes som «løvetannbarn» som vil klare seg på tross av marginale omsorgsbetingelser, men disse barna har likevel en likhet som består i at alle barn uten tilgjengelige eller forsvarlige omsorgspersoner har behov for opplevd omsorg og forståelse, trygghet og kjærlighet. Dette må starte umiddelbart. Barn og ungdom har ikke tid til å vente. Deres utvikling å barndom løper fortsatt fra første dag ved ankomst til lande de søker asyl i. Arbeidet må påstartes i omsorgssentret og videreføres på neste sted.