

Vergeforeningen *Følgesvennen*

c/o. Hilde Krogh

Friis' gate

0187 Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Innvandringsavdelingen

Postboks 8019 Dep.

0030 Oslo

Deres ref.: 200903183-/JRS

Vår ref.: Hilde Krogh

Dato: 13. september 2009

Ad høring – forslag til lovendring og forskriftsbestemmelser om unntak fra taushetsplikt og opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre

Vergeforeningen *Følgesvennen* viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 11. Juni 2009. Denne høringsuttalelsen innledes med et kort avsnitt om vergeforeningen og dennes formål. Deretter gir vi en oppsummering av våre synspunkter på forslagene framsatt i høringen, for så å ta for oss følgende;

- Myndighetenes behov for å utvide adgangen til unntak fra taushetsplikt
- Barns rett på og behov for omsorg.
- Tillitsforhold sett i lys av rolleutydighet
- Konsekvenser av innskrenkning av taushetsplikt for bevegelsesfriheten og retten til privatliv
- Rettssikkerhet og muligheten for å etterprøve framlagte opplysninger

Om Vergeforeningen

Vergeforeningen *Følgesvennen* er en forening for hjelpeverger for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Foreningen ble etablert i 2005. Foreningens formål er å sikre at enslige mindreårige asylsøkere og flyktningers rettigheter og omsorgsbehov blir ivaretatt på en god og forsvarlig måte og å bidra til en generell bedring av vilkårene for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i Norge. Ved å skape nettverk for erfaringsutveksling og gjensidig støtte for verger, gjøre tilgjengelig aktuell informasjon og å sette enslige mindreårige asylsøkeres og flyktningers situasjon på dagsordenen, søker foreningen å medvirke til å styrke vergene i deres arbeid med å sikre mindreåriges rettigheter.

Om høringen: Oppsummering

Vergeforeningen *Følgesvennen* anser de foreslåtte endringer til unntak fra taushetsplikt og til opplysningsplikt for ansatte ved mottak og omsorgssentre som et brudd på de rettigheter barn, og særlig barn på flukt, har til omsorg og privatliv.

Vergeforeningen *Følgesvennen* anser den nåværende manglende taushetsplikten ved privatdrevne mottak som svært uheldig og som en utnyttelse av hull i det lovverket som skal beskytte barn i det offentliges' omsorg mot misbruk av deres personlige opplysninger til andre formål. Vi har forståelse for behovet for likt lovverk for kommunale og private driftsoperatører men anser at det eneste rimelige tiltaket er å innføre taushetsplikt, tilsvarende den kommunale mottak og omsorgssentre har i dag, i private mottak.

Behovet for å utvide adgangen til unntak fra taushetsplikten

Det vises i høringen (s. 3) til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har foretatt en nærmere vurdering av utlendingsforvaltningens behov for å få innsyn i taushetsbelagte opplysninger som finnes på mottak og omsorgssentre. I følge høringen har denne gjennomgangen konkludert med ”...at det er behov for å utvide adgangen til unntak fra taushetsplikten og etablere et klarere regelverk på dette området.”.

Vergeforeningen *Følgesvennen* vil bemerke at i alle behandlinger av søknader med usikker dokumentasjon vil det behandlende organ ha et ønske om å få inn opplysninger fra flest mulig kilder. Samtidig stadfestes det i høringen (s. 2) at en rekke rettshjelps- og menneskerettsorganisasjoner har uttalt at en slik tilgang til opplysninger som her ønskes bryter med asylsøkerens rettssikkerhet, samt undergraver tillitsforholdet mellom søker og det offentlige.

Når det da vises til et behov å utvide adgangen til unntak fra taushetsplikten uten videre å redegjøre for hvorfor dette legitimerer brudd på etablerte rettssikkerhetsprinsipper og barns behov for tillit til offentlige omsorgspersoner, virker det for Vergeforeningen *Følgesvennen* som en i denne vurderingen ikke har klart å skille mellom *ønske* om og *behov* for utvidet tilgang til unntak fra taushetsplikt.

Retten på omsorg og betydningen av tillitsforhold for barns psykiske helse

I høringen skrives det om mottak at ”*Formålet med oppholdet er med andre ord at norske myndigheter skal behandle vedkommendes søknad om asyl.*” (s.11). Vergeforeningen *Følgesvennen* bestrider på det sterkeste at *formålet* med å bo på mottak er å få sin søknad behandlet. For voksne asylsøkere er asylmottak et botilbud, som er frivillig, hvor de kan bo til asylsøknaden er ferdigbehandlet.

Asylmottak er og skal være et sted hvor asylsøkere skal få mulighet til verdige boforhold mens de venter på at asylsøknaden blir behandlet, det er ikke en asylsøknadsbehandlingsanstalt. Dette er et veldig viktig skille som synes å forsvinne i myndighetenes ønske om tilgang til opplysninger.

Videre vil vi bemerke at et forsvarlige boforhold i enda sterkere grad gjelder for enslige mindreårige asylsøkere som har krav på et omsorgstilbud som ivaretar dem som barn. Asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere er som sådan et omsorgstilbud, og ikke et sted for oppbevaring mens asylsøknad behandles.

Vergeforeningen *Følgesvennen* tør minne om at FN's barnekonvensjon er tatt inn i norsk lov og gitt forrang gjennom Menneskerettsloven (§2.4). Barnekonvensjonen forplikter norske myndigheter til et særlig ansvar for barns omsorg i en rekke artikler (ref. Art. 3, Art. 20, Art. 27). Dette tilsier at asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere er å betrakte som omsorgstilbud, hvor mottaket og de ansatte har ansvar for barnas daglige omsorg inntil de eventuelt får et annet omsorgstilbud. Noe annet vil innebære at norske myndigheter bryter sine forpliktelser gjennom FN's barnekonvensjon og derigjennom Menneskerettsloven.

ROLLEUTYDELIGHET OG ETABLERING AV TILLITSFORHOLD

Det framkommer videre av høringen at AID legger til grunn at unntak fra taushetsplikten ikke er *”uforutsigbart eller uforholdsmessig inngripende overfor beboeren”* (s. 11). Vergeforeningen *Følgesvennen* stiller spørsmålstegn ved på hvilket grunnlag departementet legger denne forutsetningen til grunn. Igjen virker det som at ønsket om opplysninger overgår en grundig og rimelig vurdering av konsekvensene av unntak fra taushetsplikten.

Det er et gjennomgående trekk i forskning på enslige mindreårige asylsøkere (også etter bosetting) at man finner at de er lukkede og tilbakeholdne, spesielt med informasjon som de tror har betydning for deres asylsøknad (Se blant annet Molvik 2009, Kohli 2006, Barlindhaug 2005, Harsløf Hjelde 2004, Schanke 1995, Knudsen 1990).

Manglende taushetsplikt vil forsterke dette problemet og gjøre de ansattes ivaretagelse av sin omsorgsoppgave svært vanskelig. I en studie av hvordan enslige mindreårige asylsøkere ved et (privatdrevet) norsk mottak håndterer følelser vises det til at de intervjuede barna ikke hadde tillit til de mottaksansatte (Molvik 2009:77), og at:

” There is a general lack of solid trust between the minors and the staff that makes it difficult for the minors to share their emotions, much less talk about the things that worry and concern them. The staff’s relation to the UDI, the existence of ‘reports’ and the uncertainty surrounding them, as well as the fact that the staff is in charge of many of the things the minors want in their everyday life (money, food, activities etc), may even cause the minors to suppress emotions that they fear will impact their asylum-application or their relation to the staff if expressed.” (ibid: 82)

Det kommenteres også at asylprosessen og mottakets forbindelse til UDI generelt er så vag og uoversiktlig for enslige mindreårige asylsøkere at selv de som ikke har noe å skjule blir forsiktige:

” Even those that in reality have nothing to hide may feel they have to be careful with what they share with others in case it might be used against their case. The minors understandable confusion about what might affect their case may cause them to adopt a general strategy to be careful about what they share with others, avoiding openly expressing thoughts and emotions relating to more personal issues in fear of revealing information they believe might affect their chance to get to stay in Norway.” (ibid: 66)

Det henvises spesielt til en episode hvor ett av asylsøkerbarna på mottaket i frustrasjon hadde knust en gjenstand. Da barnet ble oppfordret til å snakke med de ansatte om dette, kom det fram at han var redd for at de ville rapportere hendelsen til UDI og for de konsekvenser en slik rapportering ville få for hans sak (ibid: 65).

Dette eksempelet illustrerer godt hvor vag rollene på privatdrevne mottak er allerede i dag og hvor vanskelig dette er for barn som er i en vanskelig situasjon med mye frustrasjoner, angst og bekymringer. Mangel på taushetsplikt og mottakenes forbindelse til UDI er direkte skadelig for barna fordi de i realiteten ikke har noen nære omsorgspersoner som kan bidra med mer enn tak over hodet og mat på bordet.

BEHOV FOR OMSORG

Enslige mindreårige asylsøkere er i en svært vanskelig situasjon, langt borte fra familie og venner, i et ukjent land med en usikker framtid. I tillegg bærer mange på traumatiske opplevelser fra hjemlandet og fra flukten. Uansett beskyttelsesbehov er dette barn som, i henhold til enhver tid gjeldende norsk fortolkning, har behov for omsorg og trygghet mens deres asylsøknad blir behandlet.

Studier av enslige mindreårige asylsøkere og flyktningers psykiske helse viser høye forekomster av symptomer på posttraumatisk stresslidelse og depresjon blant denne gruppen (Oppedal, Jensen, Seglem 2008:15, Seglem 2007:26, Bean, Eurelings-Botekoe, Spinhoven 2006:1204, Derluyn 2007:141, Geltman, Grant-Knight, Mehta, Lloyd-Travaglini, Lustig, Landgraf, Wise 2005:585, Felsman, Leong, Johnson, Felsman 1990:1251, Sourander 1998:723-724). Blant annet viser en nyere norsk undersøkelse gjennomført av Nasjonalt Folkehelseinstitutt gjennom prosjektet ”UngKul – ungdom, kultur og mestring” at det er mye høyere forekomster av symptomer på depresjon som påvirker de unges allmenntilstand blant enslige mindreårige enn det er blant norsk ungdom i samme alder – 47 % mot 17 % for gutter, og 61 % mot 33 % for jenter (Oppedal, Jensen, Seglem: ”Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine” 2008:15)¹.

Verger som vergeforeningen *Følgesvennen* har jevnlig kontakt med, er opptatt av hvilken enorm belastning det er å være enslige asylsøkerbarn i Norge. Vergenes erfaringer med vergebarna omfatter selvmordsforsøk og behov for psykiatriske innleggelseser.

De ansatte ved mottak er de nærmeste og de eneste omsorgspersonene som ser disse barna til daglig. Det burde derfor være en selvfølge at ansatte ved alle typer mottak for enslige mindreårige asylsøkere har taushetsplikt. Dette tilsier, som nevnt innledningsvis, at privatdrevne mottak blir ilagt tilsvarende taushetsplikt som kommunale driftsoperatører og omsorgssentre har i dag og ikke at taushetsplikten blir videre utvannet.

Overvåking og privatliv

Vergeforeningen *Følgesvennen* er videre bekymret over utstrekningen av informasjon en her søker å få tak i og hvilke observasjoner som skal kunne ligge til grunn for den informasjon som innhentes. Slik som eksemplene skisseres i høringen vil det helt klart innebære et uforholdsmessig inngrep i asylsøkerbarnas liv. Konsekvensen vil være en reell og kraftig innskrenkning av hva barna kan gjøre mens de er på mottak uten at det blir stilt spørsmål til deres historie og/eller deres identitet.

I følge høringen skal opplysninger om sosial omgang, besøk, permisjoner og lignende (ref s.10) kunne innhentes, utveksles og tillegges vekt fra utlendingsmyndighetene. Dette innebærer en fullstendig overvåking av asylsøkerbarnas hverdag hvor nær sagt alt de foretar seg kan bidra til å stille spørsmålstegn ved deres asylsøknad.

Departementet hevder at dette ikke skal være et ”uforutsigbart” inngripende overfor beboeren (ref s. 11) og at beboeren ’fra første stund’ skal gjøres klar om hvilken informasjon som gis videre til utlendingsmyndighetene (ref s.13). Vergeforeningen *Følgesvennen* regner derfor med at asylsøkerbarna ved ankomst til mottak blir informert om at de ansatte vil observere deres sosiale omgang, besøk og permisjoner og at informasjonen kan gis videre til utlendingsmyndighetene og få betydning for deres asylsøknad.

Den naturlige konsekvensen av et slikt vedtak er at barna er nødt til å regulere sin sosiale kontakt i hverdagen og blant annet være forsiktig med å snakke med barn som er fra andre områder som en kan bli forvekslet med. Dette kan for eksempel føre til at et barn fra Eritrea er forsiktig med å være sammen med andre barn fra Etiopia eller Sudan i frykt for at dette blir misforstått av de ansatte og deres identitet stilt i tvil.

Å søke asyl i Norge oppleves av de fleste mindreårige asylsøkere som livsviktig. Når en person opplever noe som så viktig, vil hun/han heller ikke risikere å kunne gjøre noe som er

¹ Rapporten kan leses her: <http://www.fhi.no/dav/f3dca2a32c.pdf>

feil, selv om en i realiteten ikke har begått noen feil. At sosial omgang, permisjoner, besøk og lignende skal kunne rapporteres til UDI fører i praksis til frykt blant barna for hva de kan gjøre og ikke gjøre i hverdagen på mottaket, noe som igjen bidrar til å forsterke en generell engstelse og til en ytterligere isolasjon fra andre.

Å åpne for at slik observasjon av barna og deres sosiale omgang (med mer) skal ligge til grunn for opplysninger som videresendes utlendingsmyndighetene til mulig benyttelse i deres sak, kan knapt kalles noe annet enn et 'uforholdsmessig inngripende' (s. 11). Det brede omfanget av informasjon som kan innhentes fra de ansatte gjør at det blir umulig å skille deres rolle som overvåkere fra deres rolle som omsorgsperson.

Vergeforeningen *Følgesvennen* vil videre anføre at observasjon av barnas sosiale omgangskrets, besøk og permisjoner (og lignende) er et brudd på FNs barnekonvensjons artikkel 16 om retten til privatliv. Artikkel 16 fastslår at barn ikke skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv. I og med at det ikke vises til klare kriterier for hvem det er aktuelt å observere vil det være tilnærmet umulig for barna å vite hvem av dem slike opplysninger blir innhentet om, når, og hvilken betydning det vil få for dem. Med andre ord framstår opplysningsplikten som vilkårlig overvåkning av barna.

OVERVÅKING, INTERESSER OG OBJEKTIVITET

Vergeforeningen *Følgesvennen* er glad for at det framheves i høringen (ref s. 12) at utlendingsmyndighetene ikke kan pålegge mottak etterforskningslignende skritt eller iverksette aktiv lytting eller observasjon av beboerne. Imidlertid synes dette å utgjøre en svært liten forskjell fra det som er foreslått idet de ansatte på mottaket er tilstede i store deler av barnas hverdag og har mulighet til å overhøre og observere svært mye av hva barna gjør og foretar seg. Når det da stadfestes at eksisterende informasjon kan bli krevd nedtegnet og utlevert (ref s. 14) vil det tilsa at barna i realiteten overvåkes store deler av sin hverdag.

Vi er også bekymret over at utlendingsmyndighetene ved UDI både er bestiller av mottakene og samtidig en part i innhenting av opplysninger. Dette stiller mottakene i en vanskelig situasjon. For å sikre at de oppleves som lojale og gode tilbydere ved framtidig deltakelse i et anbud, kan noen mottak se seg tjent med å være ekstra oppmerksomme og kanskje gå langt i å framskaffe informasjon som de tror kan være av interesse for utlendingsmyndighetene. Dermed kan det være slik at mottaket i praksis pålegger seg selv å "...gjennomføre etterforskningslignende skritt eller iverksette aktiv lytting eller observasjon av beboerne" eller legger seg til en praksis som ligger svært tett opp til dette.

Tilgangen for ansatte til å ta kontakt med myndighetene på eget initiativ (ref s.9) understreker den angiverrollen det er mulig at et slikt tiltak kan føre til.

Rettsikkerhet og mulighet til imøtegåelse

Vergeforeningen *Følgesvennen* er bekymret over manglende rettsikkerhet ved utlendingsmyndighetenes innhenting av opplysninger fra mottaket. Det framgår ikke av høringsforslaget hvilke rutiner som skal legges til grunn for informasjon til vergen som barnets representant og asylsøkerbarnet slik at de får mulighet til å imøtegå de opplysninger som er blitt gitt.

Som det framgår av høringen, er skriftlighet vesentlig for å sikre beskyttelse mot vilkårlige og ikke-etterprøvbare kilder og opplysninger. Vi vil sterkt understreke at det er viktig at vergen og den mindreårige får informasjon om og mulighet til å imøtegå alle utleverte opplysninger før beslutning i saken tas.

For at det skal være mulig å imøtegå opplysninger, er nøyaktighet rundt omstendighetene for de opplysninger som nedtegnes maktpåliggende. For eksempel bør det oppgis tid og sted for observasjon og/eller mottatt informasjon, konkrete hendelser, samt kilden for informasjonen. Omtrentlige uttalelser bør ikke nedtegnes, utveksles eller tillegges troverdighet.

I høringen heter det at rapport kan sendes fra mottakets eller omsorgssenterets leder dersom en ansatt ikke ønsker å være nedtegnet som kilde (ref s. 14). Hvis det med dette menes at den ansatte som kommer med informasjonen ikke skal oppgis som kilde, så er dette helt uakseptabelt. Det er ingen rimelig grunn til at ansatte skal beskyttes på denne måten når dette går på tvers av den enslige mindreåriges rettssikkerhet. Det er et vanlig rettsprinsipp at en har rett til å få oppgitt kilden og imøtegå de opplysninger som blir gitt i en sak.

Uten at det stilles strenge krav til mulighet for etterprøvbarehet av den informasjonen som blir framlagt, er Vergeforeningen Følgesvennen redd for at rykter, misforståelser og personlige motsetninger vil få fritt spillerom, med den konsekvens at de enslige mindreåriges rettssikkerhet reduseres til en farse.

Avsluttende kommentarer

Vergeforeningen *Følgesvennen* er av den oppfatning at departementet ikke har sannsynliggjort at "...unntak fra taushetsplikten for ansatte ved mottak ikke vil være uforutsigbart eller uforholdsmessig inngripende overfor beboeren." Tvert i mot mener Vergeforeningen *Følgesvennen* at høringens foreslåtte tiltak er en svært uforholdsmessig inngripen i enslige mindreårige asylsøkeres rett til omsorg, at tiltaket fratrar barn i en spesielt utsatt situasjon den omsorg de har behov for, og at den foreslåtte opplysningsplikten i realiteten fører til overvåkning av barna.

Vergeforeningen *Følgesvennen* går i mot den foreslåtte innføringen av videre unntak fra taushetsplikten og den foreslåtte innføringen av opplysningsplikt, og anbefaler på det sterkeste at det blir innført taushetsplikt for private driftsoperatører på lik linje med den som i dag gjelder for omsorgssentre og kommunale driftsoperatører.

Vergeforeningen *Følgesvennen* er for øvrig positiv til ytterligere drøftelser og innspill til saker vedrørende situasjonen til enslige asylsøkerbarn i Norge.

Med vennlig hilsen

Stig Molvik

Hilde Krogh

Vergeforeningen *Følgesvennen*

Referanser

- Barlindhaug, Anne (2005). *Det betydelige og det ubetydelige: Etnografi fra et asylmottak forenslige mindreårige asylsøkere*. Masteroppgave ved Institutt for Sosialantropologi, Universitetet i Oslo.
- Bean, Tammy M, Elisabeth Eurelings-Botekoe, Philip Spinhoven (2007) "Course and predictors of mental health of unaccompanied refugee minors in the Netherlands: One year follow up." i *Social Science & Medicine*, No. 64, 1204-1215

- Derluyn, Ilse and Broekaert, Eric(2007) 'Different perspectives on emotional and behavioural problems in unaccompanied refugee children and adolescents', *Ethnicity & Health*,12:2,141 — 162
- Felsman, J. Kirk, Frederick T. L. Leong, Mark C. Johnson, Irene Crabtree Felsman (1990). "Estimates of Psychological Distress Among Vietnamese Refugees: Adolescents, Unaccompanied Minors and Young Adults". In: *Social Science and Medicine*, No. 31, 1251-1256.
- Geltman, Paul L., Wanda Grant-Knight, Supriya D. Mehta, Christine Lloyd-Travaglini, Stuart Lustig, Jeanne M. Landgraf (2005). "The 'Lost Boys of Sudan' – Functional and Behavioral Health of Unaccompanied Refugee Minors Resettled in the United States". In *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*. 159, 585-591.
- Harsløf Hjelde, Karin (2004): *Diversity, Liminality and Silence: Integrating young unaccompanied refugees in Oslo*. Oslo : Unipub AS
- Knudsen, John Chr (1990). "*De trodde jeg var fattig!*" – *enslige mindreårige asylsøkere i Norge*. Bergen : MiCo forlag.
- Kohli, Ravi K. S. (2006): "The Sound of Silence: Listening to What Unaccompanied Asylumseeking Children Say and Do Not Say" i *British Journal of Social Work*, 36, 707-721.
- Molvik, Stig (2009), *Don't worry – be happy: A study of how unaccompanied refugee minors in a Norwegian refugee reception centre deal with emotions*, Masteroppgave ved Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo
- Oppedal, Britt, Laila Jensen og Karoline B. Seglem (2008) Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine, UngKul-rapport nr. 1, Nasjonal Folkehelseinstitutt.
- Schancke, Vegard A (1995). *Alene – mellom sikkerhet og usikkerhet*. Sjøvegan: Psykiatrisk poliklinikk for indre Sør-Troms, Seksjon for barne- og ungdomspsykiatri
- Seglem, Karoline Brobakke (2007). *Interpersonal risks, resources and depression symptoms among resettled unaccompanied minor refugees*. Masteroppgave ved fakultet for psykologi, Universitetet i Oslo
- Sourander, Andre (1998). "Behavior problems and traumatic events of unaccompanied refugee minors" i *Child Abuse & Neglect*, Vol 22, No 7 USA