

Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget

04.01.2024

Barneombudets innspill til representantforslag 39 S (2023-2024) om en tiltakspakke for enslige mindreårige asylsøkere

Vi viser til representantforslag 39 S (2023-2024) med høringsfrist 4. januar 2024. Barneombudet støtter intensjonen i representantenes forslag og vil komme med følgende innspill.

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 2 nr. 1 er staten forpliktet til å oppfylle alle konvensjonens rettigheter uten diskriminering av noe slag. Barnekonvensjonen pålegger også staten en plikt til å sikre at alle barn uten omsorgspersoner gis beskyttelse og omsorg, samt nødvendig helsemessig oppfølging og rehabilitering. Dette gjelder uavhengig av barnets alder og oppholdsstatus.

Barneombudet har over mange år uttrykt bekymring for om staten gir enslige mindreårige forsvarlig omsorg og tilstrekkelig vern mot utnyttelse. Enslige mindreårige er en særlig sårbar gruppe barn, hvor mange har traumatiske opplevelser bak seg før ankomst til Norge. Mange enslige mindreårige gir uttrykk for at ventetiden i mottak er så belastende at de strever med å håndtere hverdagen.¹ Denne sårbare situasjonen forsterker risikoen for at enslige mindreårige utsettes for krenkelser eller overgrep. De har følgelig et særlig behov for trygg og tett oppfølging fra kompetente voksne.

Barneombudet er glad for at det er innført tilsyn på mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Dette bidrar til at vi har bedre oversikt over hvordan omsorgstilbudet til denne gruppen er. Vi kommer inn på funnene fra disse tilsynene under.

Omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15-18 år må overføres til barnevernet

Barneombudet har i en årrekke tatt til orde for at barnevernet må ha omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige i Norge. Hovedbegrunnelsen for dette er å unngå diskriminering ved at alle barn uten omsorgspersoner i Norge er omfattet av det samme regelverket, uavhengig av barnets oppholdsstatus, nasjonalitet og alder. Den norske ordningen, hvor Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år som bor i asylmottak, har vært kritisert av ulike FN-organer gjentatte ganger.²

¹ Se f.eks. Andersson, E.S., Solheim Skar, A-M., Jensen, T.K. (2021): *“Unaccompanied refugee minors and resettlement: Turning points towards integration”*, European Journal of Social Psychology, pp. 427-643; Redd Barna (2022): *“Barn og unges tanker om trygghet på asylmottak”*, Redd Barna.

² CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 31; CAT/C/NOR/CO/8 avsnitt 25-26; E/C.12/NOR/CO/6 avsnitt 28-29; CCPR/C/NOR/CO/7 avsnitt 30-31

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889
Youngstorget,
0028 Oslo

Som det fremgår av representantforslaget, uttrykte FNs barnekomité i sine avsluttende merknader til Norge i 2018 bekymring for at det gis utilstrekkelig omsorg til enslige mindreårige i noen kommuner, og at barn fra 15 år ikke får omsorg av samme kvalitet som barn under 15 år.³ Barneombudet vil særlig vise til at en utfordring ved å regulere omsorgen for en bestemt gruppe barn i et eget regelverk, slik praksis er i dag for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år, er at det er vanskelig å sikre at omsorgen faktisk er likeverdig.

Staten begrunner ordningen med at enslige mindreårige over 15 år har større behov for selvstendighetstrening og ikke et like stort ønske om oppfølging tilsvarende det yngre barn får, samt at det gjøres tilsvarende tilpasninger i omsorgstilbudet til eldre barn i ordinære barnevernsinstitusjoner.⁴ Barneombudet stiller seg undrende til denne begrunnelsen og hvilket kunnskapsgrunnlag det baserer seg på, sett hen til at dagens ordning omfatter en hel gruppe barn utelukkende basert på alder. Vi mener at omsorgstilbudet alltid må baseres på individuelle vurderinger av det enkelte barns behov, og ikke alder alene.

Barneombudet kan ikke se at begrunnelsen om et alderstilpasset omsorgstilbud oppfyller de menneskerettslige kravene til at forskjellsbehandlingen skal ha en saklig grunn og være rimelig, og mener følgelig at dagens praksis er diskriminerende og i strid med barnekonvensjonen. Selv om den barnefaglige kompetansen på mottak for enslige mindreårige over 15 år er styrket de seneste årene, er det andre krav til bemanning på mottak for enslige mindreårige over 15 år enn det er på omsorgssentre og ordinære barnevernsinstitusjoner. De ansatte skal ivareta barn som ofte har kompliserte og sammensatte behov, som krever voksne med tid og kompetanse til å kunne gi tett oppfølging i hverdagen.

Ifølge Helsetilsynet, viser tilsynene som til nå er gjennomført at asylmottakene ikke klarer å gi barna som bor der forsvarlig omsorg i tråd med omsorgsforskriften.⁵ Dette er svært bekymringsfullt. Statsforvalteren i Oslo og Viken har i begge tilsynsrapportene som til nå er publisert, konkludert med at asylmottakene ikke sikrer et tilbud om forsvarlig omsorg og at asylmottakene ikke har tilstrekkelig barnefaglig kompetanse og/eller tilstrekkelig bemanning.⁶

Barnevernsutvalget uttrykker i NOU 2023: 7 at det er et klart behov for at det etableres et likeverdig tilbud for barn under og over 15 år.⁷ Utvalget sier dagens situasjon er alvorlig og har foreslått at barnevernsloven § 11-1 endres, slik at det fremgår at tilbud om opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere gjelder for barn under 18 år. Barneombudet støtter denne oppfordringen.

Behov for utredning om underliggende årsaker til forsvinningsaker

³ CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 31

⁴ Prop. 82 L (2020-2021) s. 22

⁵ Helsetilsynets brev av 17.11.2023 til Justis- og beredskapsdepartementet:

<https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/brev-og-horingsuttalelser-fra-statens-helsetilsyn/2023/akutt-behov-for-oekte-ressurser-til-tilsyn-med-omsorgen-for-enslige-mindrearige-asylsoekere/>

⁶ <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?t=93>

⁷ NOU 2023: 7 s. 146

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet mener det er behov for at det gjøres nærmere undersøkelser om de underliggende årsakene til at enslige mindreårige forsvinner fra omsorgssentre eller mottak. Vi er kjent med at en arbeidsgruppe bestående av Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten i 2023 har sett på gjeldende samhandlingsrutiner for oppfølging av enslige mindreårige som forlater fra mottak og etterlevelsen av disse. I arbeidsgruppens rapport av 26. april 2023 fremgår det blant annet at politiet har gjennomgått 62 savnet-saker med enslige mindreårige. Ifølge politiet fremkommer det ingen informasjon i disse sakene om at den mindreårige kan ha blitt utsatt for noe kriminelt. Det er etter Barneombudets forståelse imidlertid uklart om denne konklusjonen bygger på fravær av opplysninger i sakene eller faktiske undersøkelser etter at et barn er meldt savnet.

Behovet for ytterligere utredning av hvordan rutinene etterleves i praksis, underbygges etter vårt syn av at Egil Hove Olsvik, forsker ved Politihøgskolen, i sine undersøkelser av politiets undersøkelsesarbeid om enslige mindreårige som forsvinner har gitt uttrykk for at politiets arbeid er av lav kvalitet.⁸

Det er etter vårt syn positivt at ansvarlige etater gjennomgår hvordan rutinene og oppfølgingen av disse kan forbedres. Stortinget må imidlertid påse at regjeringen aktivt følger opp disse, og bør etter Barneombudets syn be regjeringen om å utrede de underliggende årsakene til hvorfor enslige mindreårige forsvinner i utgangspunktet og om dette har en årsakssammenheng med omsorgstilbudet barna gis.

Behov for helsehjelp

Etter Barneombudets vurdering vil imidlertid ikke overføring av omsorgsansvaret for enslige mindreårige over 15 år løse alle utfordringene knyttet til denne gruppen barn. Barnevernet er allerede presset på både kompetanse og ressurser. Barneombudet mener derfor at det er avgjørende at overføring av omsorgsansvaret etterfølges av en tydelig opptrappingsplan, som sikrer at alle barn under offentlig omsorg får nødvendig oppfølging og et forsvarlig, individuelt tilpasset omsorgstilbud.

Komiteen for FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter uttrykte i 2020 bekymring for at boforholdene for enslige mindreårige over 15 år er utilstrekkelige, samt den høye forekomsten av psykisk uhelse og manglende adgang til psykisk helsehjelp.⁹ Utover å anbefale at barnevernet får omsorgen for alle enslige mindreårige, ber ØSK-komiteen om at staten sikrer rask identifisering av enslige mindreårige med psykiske helseproblemer og gir dem nødvendig helsehjelp.¹⁰

Behov for rettslig avklaring om omsorgsansvar for enslige mindreårige med følgeperson

⁸ [Politidirektoratet vedgår rutinesvikt i forsvinningssakene med asylbarn – NRK Vestland](#)

⁹ E/C.12/NOR/CO/6 avsnitt 28.

¹⁰ E/C.12/NOR/CO/6 avsnitt 29.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Blant asylsøkere fra Ukraina er det et relativt stort antall enslige mindreårige som kommer til Norge med følgeperson.¹¹ Dette kan være personer med nær tilknytning til barnet, eller med en mer perifer tilknytning. Barna kan bli plassert sammen med følgepersonen i ordinært mottak eller i mottak for enslige mindreårige, hvilket nødvendiggjør en kartlegging av følgepersonens omsorgsevne. Helsetilsynet har tidligere uttrykt bekymring for denne gruppen barn.¹²

Det følger av utlendingsloven § 95 annet ledd at UDI har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, og at asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av UDI. Statsforvalteren i Oslo og Viken har i tilsynsrapport av 8. september 2023 problematisert at i intervjuer med ansatte ved mottaket var de ikke kjent med at de utøver omsorgsansvaret for barna, og at den daglige oppfølgingen i realiteten overlates til følgepersonen, som mottaket har begrenset kontakt med. Det fremgår ytterligere at mottaket også hadde lagt dette til grunn i sin omsorgsplan, da UDI hadde opplyst at det var følgepersonen som hadde det daglige omsorgsansvaret.

Staten må påse at det ikke foreligger tvil blant ansvarlige aktører om hvem som har det daglige omsorgsansvaret for enslige mindreårige med følgeperson, og at denne gruppen barn gis nødvendig og individuelt tilpasset omsorg.

Tilsynsordningen med omsorgen for enslige mindreårige i mottak må styrkes

Helsetilsynet har i brev av 17. november 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet meldt om akutt behov for økte ressurser til tilsynet med omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere. De påpeker at situasjonen er alvorlig og at dagens ressursituasjon gjør at det ikke er mulig å gjennomføre tilstrekkelig tilsyn.¹³

Hvis Stortinget ikke ønsker å overføre omsorgen til barnevernet, bør Stortinget forplikte regjeringen til å sikre at tilsynsordningen med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak kan gjennomføres og er dimensjonert for dagens ankomstsituasjon. Tilleggsbevilgningen som ble gitt i revidert nasjonalbudsjett i fjor er ikke opprettholdt i statsbudsjettet for 2024, til tross for at Helsetilsynet anser behovet for tilsyn som økende.¹⁴Så lenge UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i mottak, er tilsynsordningen et vesentlig tiltak for å sikre at denne gruppen barn gis god omsorg og oppfølging.

Ta gjerne kontakt for mer informasjon:

Inger Aasgaard, inger.aasgaard@barneombudet.no

¹¹ Se f.eks. UDI årsrapport 2022 og Helsetilsynets brev av 01.02.2023

¹² [Dimensjonering av tilsyn med enslige mindreårige asylsøkere i mottak – ressursbehov | Helsetilsynet](#)

¹³ [Akutt behov for økte ressurser til tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere - Helsetilsynet](#)

¹⁴ Ibid.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo