



Stortingets kommunal- og forvaltningskomité  
Kun avgitt elektronisk på stortinget.no

**Deres referanse:** [Deres ref.]  
**Vår referanse:** 2021/61  
**Dato:** 10/03/2021

## **Skriftlig innspill til endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak)**

### **1. Innledning**

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) mener i utgangspunktet at det er positivt å lovfeste omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). NIM mener imidlertid at forslaget slik det foreligger er problematisk i lys av menneskerettighetene.

Forslaget går ut på å lovfeste at Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i mottak. I praksis vil det si alle EMA mellom 15 og 18 år, mens omsorgen for EMA under 15 år er tillagt Barne-, ungdoms- og familieetaten etter lov om barneverntjenester. Lovforslaget gir for øvrig en forskriftshjemmel for nærmere regulering av omsorgen.

### **2. Menneskerettslige rammer**

Spørsmålet om lovfesting av omsorgsansvaret for EMA berører flere grunnleggende menneskerettigheter, bl.a. etter både Grunnloven og barnekonvensjonen. Aktuelle Grunnlovsbestemmelser er bl.a. forbudet mot forskjellsbehandling i Grl. § 98, og barns særlige rettigheter etter Grunnloven § 104. I det følgende tar vi utgangspunkt i rettighetene etter barnekonvensjonen.

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 pålegger statene en plikt til å sikre alle barn de rettighetene som fremgår av konvensjonen, uten noen form for forskjellsbehandling ut fra ulike diskrimineringsgrunnlag, som også omfatter kategorien «annen stilling». Alder og oppholdsstatus er eksempler som kan falle innunder kategorien «annen stilling». Ulik behandling må ha saklig grunn (et legitimt formål) og være forholdsmessig for å være lovlig.

Barnekonvensjonen artikkel 20 fastslår at barn som ikke kan få ivaretatt sine omsorgsbehov i familien har rett til «særlig beskyttelse og bistand fra staten.» Av bestemmelsens annet ledd fremkommer det at staten skal sikre alternativ omsorg for barnet i samsvar med sin nasjonale lovgivning. Denne bestemmelsen omfatter alle barn, også enslige mindreårige asylsøkere.

Alternativ omsorg for enslige flyktningbarn er også omfattet av barnekonvensjonen artikkel 22, som regulerer situasjonen til barn på flukt. Bestemmelsens annet ledd siste punktum gjelder enslige mindreårige asylsøkere, som enten har fått innvilget søknaden eller som har en søknad under behandling. Siste punktum fastslår at dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer «skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø [...]». En naturlig språklig forståelse av uttrykket «samme beskyttelse», lest i lys av den kontekst uttrykket fremkommer, tilsier at enslige flyktningbarn skal gis det samme tilbudet som øvrige barn som befinner seg i staten, og som av en eller annen grunn er uten familiens omsorg. Bestemmelsen oppstiller etter sin ordlyd en særskilt likebehandlingsregel for enslige flyktningbarns rett til alternativ omsorg.

FNs barnekomité har i 2005 og 2010 vært sterkt kritisk til situasjonen til EMA på mottak, og har anbefalt at omsorgsansvaret overføres til barnevernet. Våren 2018 anbefalte FNs menneskerettskomité at norske myndigheter «bør få slutt på forskjellsbehandling av enslige mindreårige asylsøkere i alderen 15 til 18 år, og gi disse omsorg på samme nivå som den som ytes av barneverntjenesten». FNs torturkomité og FNs rasediskrimineringskomité avga også liknende anbefalinger samme år. Det samme gjorde FNs barnekomité, som uttrykte bekymring for store forskjeller i levekårene i mottakene for EMA. Barnekomiteen anbefalte norsk myndigheter å sikre «good-quality care» i alle kommuner.

### **3. Ulikheter i rettslig regulering av omsorgen for barn**

Forslaget om å la den nærmere reguleringen av kvaliteten på omsorgen følge av forskrift og ikke av lov, innebærer en nivåforskjell i den rettslige reguleringen av omsorgen for EMA mellom 15 og 18 og de under 15 år (og andre barn), ettersom kvalitetsnormen for de som er under barnevernets omsorg følger av barnevernloven. Utlendingsloven oppstiller ikke en generell forsvarlighetsnorm slik barnevernloven § 1-4, og det er heller ikke foreslått en bestemmelse som speiler normen oppstilt i barnevernloven § 5A-2 annet ledd som gjelder omsorgen for EMA under 15 år. Denne forskjellsbehandlingen er ikke nærmere begrunnet i proposisjonen, annet enn at departementet i proposisjonen mener at en nærmere regulering av omsorgen som skal gis, innholdet i botilbudet og kravene til asylmottakene bør fremgå av forskrift for å «sikre tilstrekkelig fleksibilitet». Forskjellsbehandlingen er dermed etter NIMs syn problematisk i lys av de menneskerettslige kravene, som oppstiller vilkår for at forskjellsbehandling skal være lovlig. Etter NIMs syn kan det også i seg selv være problematisk at ikke loven gir en norm for et visst nivå på omsorgen. NIM stiller også spørsmål ved om forslaget svarer ut Stortingets anmodningsvedtak av 14. juni 2017, som gikk ut på å fremme lovforslag om blant annet «hvilken omsorg disse har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere».

#### **4. Om nivået og kvaliteten på omsorgen**

Lovproposisjonen til Stortinget gir altså ingen konkrete lovforslag som sier noe om nivået eller kvaliteten på omsorgen som skal tilbys EMA mellom 15 og 18 år. I departementets høringsnotat av desember 2019 ble forslagene til forskriftsbestemmelser lagt frem. NIM hadde vesentlige innvendinger til både lov- og forskriftsforslagene i NIMs høringsvar av 6. mars 2020, og innvendte at de materielle forslagene i utkastet til forskrift la opp til at omsorgstilbudet til EMA over 15 år fortsatt skal være langt dårligere enn for yngre barn og andre barn som er under det offentliges omsorg. NIMs innvendinger mot utkastet til forskrift knyttet seg til både det materielle innholdet i forslaget til normen for kvaliteten på omsorgen, bemanningskravet og kravet til fysisk og materiell utforming av mottakene, regler om barns rettigheter ved oppholdet, og reglene om tilsyn. Med unntak for at departementet vurderer en ordning med uavhengig tilsyn, i tråd med høringsinstansenes syn, gis det ikke noen eksplisitte uttrykk for hvordan departementet vil følge opp innspillene, annet enn at de vil bli fulgt opp av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet. Derimot gir departementet i proposisjonen uttrykk for at det legges opp til å videreføre forskjeller i omsorgstilbudet. Departementet legger til grunn for forslaget at dagens standard og nivå skal videreføres. Departementet «bestriker ikke at enslige mindreårige over 15 år får en mer begrenset oppfølging og omsorg enn både enslige mindreårige som bor i omsorgssentre og øvrige barn som oppholder seg i barnevernsinstitusjoner» (Prop. 82 L (2020-2021) pkt. 8.4). Departementet viser i sin begrunnelse til at de får et alderstilpasset tilbud, men begrunnelsen er ikke forankret i barnefaglig forskning. Som NIM har vist til i sitt nevnte høringsvar, og i temarapporten «Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere», viser den barnefaglige forskningen at dagens nivå på omsorgen til EMA over 15 år ikke innebærer et forsvarlig tilbud. NIM viser her også til utfordringen med at det over tid har forsvunnet mange EMA fra norske mottak.

#### **5. NIM anbefaler**

NIM mener at forslaget som fremmes i Prop. 82 L (2020-2021) ikke sikrer et likeverdig omsorgstilbud for EMA over 15 år, og at forslaget derfor er i strid med menneskerettighetene. NIM anbefaler derfor Stortinget om å be regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag som sikrer et likeverdig omsorgstilbud.

Den enkleste måten å sikre et likeverdig omsorgstilbud til EMA over 15 år på, er å overføre ansvaret til barnevernet, slik barnevernloven åpner for. Alternativt må nivået på omsorgen disse barna får, både kvalitativt og rettighetsmessig oppjusteres, slik at tilbudene blir likeverdige. Den nærmere innretningen av omsorgstilbudet må være faglig forankret. I vurderingen av hvordan omsorgsansvaret skal innrettes, herunder lov- og forskriftsfestes, må hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, på lik linje som for alle andre barn som barnevernet har omsorg for.

NIM er tilgjengelig for videre kontakt om dette forslaget.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.