



Stortingets Kommunal- og forvaltningskomitee  
Avgitt elektronisk på stortinget.no

Deres referanse:

Vår referanse: 2014/12

Dato: 04.01.2024

Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-002

## Innspill til representantforslag 39 S (2023–2024)

### 1. Innledning

Vi mener at omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere i Norge innebærer en manglende oppfyllelse av barnekonvensjonen. Det er etter vårt syn nødvendig med både rettslige og faktiske tiltak for å bedre situasjonen. I denne omgang går vi nærmere inn på det vi anser som et minimum for at omsorgstilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere skal oppfylle barnekonvensjonens krav.

Representantforslaget gjelder slik vi forstår det bare enslige mindreårige asylsøkere. UDI har omsorgsansvar for alle enslige mindreårige som bor på asylmottak, jf. utlendingsloven § 95 annet ledd. I tillegg til asylsøkere, kan omsorgsansvaret omfatte enslige mindreårige som har fått oppholdstillatelse og som venter på bosetting, de som får en tidsbegrenset oppholdstillatelse og de som har fått endelig avslag.<sup>1</sup> NIM understreker behovet for å styrke rettighetene til alle enslige mindreårige som bor på mottak i tråd med barnekonvensjonen. I dette innspillet behandler vi bare rettighetene til asylsøkere.

#### NIM anbefaler:

- **Stortinget bør be regjeringen om å utarbeide et lov- og forskriftsforslag om å sikre enslige mindreårige asylsøkere over 15 år som bor på asylmottak et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med det tilbudet andre barn under offentlig omsorg får.**

### 2. Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere som bor på mottak, og myndighetenes vurdering av barnekonvensjonen

Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, jf. utlendingsloven § 95 annet ledd. Asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet. Etter barnevernsloven skal barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak være «forsvarlige» og barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen «forsvarlig omsorg og behandling».<sup>2</sup> Det følger

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Barnevernsloven § 1-7 og § 10-1 første ledd første punktum.

av forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak at formålet med forskriften er å gi de enslige mindreårige «forsvarlig omsorg» under oppholdet, som er «tilpasset den enslige mindreåriges individuelle behov, alder og modenhet.».<sup>3</sup> Samtidig er det betydelige forskjeller i tilbudene disse barna får i praksis sammenlignet med barn i barnevernsinstitusjoner. Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i Prop.82 L (2021–2022) s. 22 at «[d]epartementet bestrider 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.»

I brev til Kommunal- og forvaltningskomiteen 3. mars 2023 i tilknytning til behandlingen av representantforslag (Dokument 8:124 S (2022–2023)) fremholdt justis- og beredskapsminister Mehl følgende i tilknytning til barnekonvensjonen og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år:

«I utgangspunktet har alle barn rett på likeverdig omsorg, uavhengig av barnets alder og oppholdsstatus, jf. barnekonvensjonen artikkel 22 og 20. Det utgjør imidlertid ikke diskriminering etter barnekonvensjonen dersom slik forskjellbehandling kan begrunnes i ulike omsorgsbehov eller andre legitime formål. Yngre barn trenger normalt mer oppfølging enn eldre barn, og slik er det også for enslige mindreårige som har søkt beskyttelse. De eldste barna (som normalt bor i asylmottak) har blant annet behov for mer selvstendighetstrening enn yngre barn (som normalt bor i et omsorgssenter), slik at de i større grad kan forberedes på et liv som voksen.»

«Omsorgen som tilbys enslige mindreårige over 15 år er tilpasset for å møte behovene til denne gruppen. Utlendingsmyndighetene har over mange år utviklet et mottaksapparat med detaljerte krav til asylmottakene knyttet til bemanning, kompetanse og omsorgsarbeid, tilpasset behovene til de enslige mindreårige som bor i asylmottak. Utlendingsdirektoratet (UDI) har de siste årene fått tilført flere profesjonelle omsorgsarbeidere med barnefaglig kompetanse som arbeider med enslige mindreårige som bor i asylmottak. Asylmottakene har en særskilt aktivitetsplikt for å sikre at den mindreårige får nødvendige tjenester fra andre sektormyndigheter i henhold til sektoransvarsprinsippet, herunder også fra barnevernsmyndighetene.»

.....

«FNs barnekomité har i forbindelse med ikke-diskrimineringsprinsippet uttalt at flyktningbarn har en juridisk rett til helsetjenester, omsorg og utdanning. Dette får alle enslige mindreårige asylsøkere under 18 år i Norge. Det at de yngste og mest sårbare enslige mindreårige asylsøkerne får et ekstra godt omsorgstilbud,

---

<sup>3</sup> Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak § 1 (FOR-2021-05-12-1520).

innebærer ikke en diskriminering av gruppen over 15 år, så lenge tilbudet til denne gruppen er faglig forsvarlig og i samsvar med barnekonvensjonens krav.»

I Prop. 82 L (2020-2021) punkt 8.4 s. 22 uttalte departementet følgende om denne forskjellsbehandlingen:

«Tilbudet som gis enslige mindreårige i asylmottak er også ulikt hva som tilbys andre mindreårige som er under barnevernets omsorg i Norge. Mindreårige underlegges barnevernets omsorg av en lang rekke ulike årsaker, for eksempel ved omsorgssvikt eller dersom barnet har vist alvorlige adferdsvansker. Tilbudet som gis må tilpasses den mindreåriges behov og forutsetninger. Dette gjelder også for enslige mindreårige i asylmottak. Krav til kartlegging og individuell oppfølging, samt retten til medvirkning, sikrer at den enkelte mindreårige blir ivaretatt ut ifra sine individuelle behov, også når den mindreårige bor i asylmottak.»

Utover disse synspunktene om et tilpasset omsorgstilbud (som også fremholdes senere i proposisjonen på side 23), utdyper departementet ikke i proposisjonen hvilke hensyn som begrunner en generelt mer begrenset oppfølging for enslige mindreårige asylsøkere sammenlignet med barn på samme alder som oppholder seg i barnevernsinstitusjoner.

Ved behandlingen av lovforslaget viste et mindretall (Arbeiderpartiet og Senterpartiet) til at oppholdet i asylmottak skal være midlertidig og tidsbegrenset, og at dette gir noen rammer for den omsorgen som tilbys, som skiller seg noe fra hvordan omsorgstilbudet kan innrettes når enslige mindreårige bosettes i en kommune.<sup>4</sup> Dette mindretallet anså det derfor hensiktsmessig at omsorgsansvaret ble liggende hos Utlendingsdirektoratet. Et annet mindretall (FRP) vektla tydelig økonomiske hensyn. Samtidig fremholdt dette mindretallet at det avgjørende måtte være om omsorgstilbudet er tilstrekkelig godt ut fra barnets alder, noe disse representantene mente dagjeldende tilbud var.<sup>5</sup>

NIM mener at Justis- og beredskapsdepartementet verken i proposisjonen eller i brevet til komiteen 3. mars 2023 i tilstrekkelig grad redegjør for sitt syn på innholdet i den særskilte likebehandlingsregelen for enslige mindreårige asylsøkere i barnekonvensjonen artikkel 22 nr. 2 siste punktum. NIM gir derfor noen utdypende merknader om denne bestemmelsen i det følgende.

### **3. NIMs vurderinger av barnekonvensjonen**

---

<sup>4</sup> Innst. 344 L (2020-2021) s. 7-8.

<sup>5</sup> Innst. 344 L (2020-2021) s. 8.

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 artikkel 20 nr. 2 fremkommer det at staten skal sikre alternativ omsorg for barnet i samsvar med sin nasjonale lovgivning. Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 pålegger statene en plikt til å sikre alle barn de rettighetene som fremgår av konvensjonen, uten noen form for diskriminering ut fra bestemte diskrimineringsgrunnlag, som også omfatter kategorien «annen stilling». Alder og oppholdsstatus faller etter praksis innunder kategorien «annen stilling». Forskjellsbehandling må ha saklig grunn og være forholdsmessig for å være lovlig. Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, må trekkes inn i forholdsmessighetsvurderingen. Det gjelder også artikkel 3 nr. 2 om at barnet skal sikres den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Da enslige mindreårige asylsøkere i tillegg til det generelle diskrimineringsvernet etter vår forståelse har en særskilt rett til likebehandling etter artikkel 22 nr. 2 siste punktum, konsentrerer vi oss om det i det følgende.

Det er nødvendig å gå noe inn på hvordan artikkel 22 er bygget opp. Tolkningen må baseres på den engelske autentiske versjonen.

Artikkel 22 nr. 1 gjelder for «a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures». Det omfatter alle som søker beskyttelse (asyl) etter utlendingsloven § 28 første og annet ledd, jf. uttrykket «domestic law and procedures». Artikkelen gir vern for barn under behandlingen av søknader om asyl, men ikke etter et endelig avslag på søknaden.<sup>6</sup> Artikkel 22 nr. 1 fastsetter en generell plikt til å gi asylsøkerne og barn med asylstatus «appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties».

Etter artikkel 22 nr. 2 første punktum plikter myndighetene å gi asylsøkere og barn med asylstatus støtte og assistanse. Uttrykket («such a child») i artikkel 22 nr. 2 første punktum viser tilbake til personkretsen etter artikkel 22 nr. 1. Plikten til å støtte og gi assistanse omfatter antagelig også i noen grad å hjelpe barnet med å finne omsorgspersoner.<sup>7</sup> Det støttes av grunntanken i konvensjon, som er kommet til uttrykk i artikkel 9, om at det som utgangspunkt er til barnets beste å være sammen med sine foreldre. Samtidig oppstilles det i artikkel 22 nr. 2 en særskilt plikt til å «trace» (spore) foreldre eller andre familiemedlemmer til «any refugee child» for å sikre

---

<sup>6</sup> Det synes forutsatt i generell kommentar nr. 6 (2005) avs. 77-87. Se også Søvig i «Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett» UiB nr. 115 2009 – (UJURS-2009-115) som på s. 116 som skriver om artikkel 22 “[b]estemmelsen gir barn et vern under behandlingen av søknader om asyl, men har ikke betydning etter et avslag».

<sup>7</sup> The UN Convention of the rights of the child – A commentary” (Oxford University press 2019), redaktør John Tobin, kommentaren til artikkel 22 på s. 850 av forfatter Jason M Pojoy.

familiegjenforeningen. Det er antatt i folkerettslig teori at uttrykket «any refugee child» innebærer at denne sporingsplikten er avgrenset til barn med asylstatus.<sup>8</sup>

Begrensningen kan gi mening ut fra at sporing er mer vidtgående enn generell støtte og assistanse og dermed mer byrdefull for statene.

Artikkel 22 nr. 2 annet punktum fastslår at dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer «[...]the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.” Bestemmelsen oppstiller etter sin ordlyd en særskilt likebehandlingsregel for rett til alternativ omsorg. Det står ikke uttrykkelig i artikkel 22 nr. 2 annet punktum om likebehandlingsregelen gjelder både barn med flykningstatus og barn som søker om flykningstatus. Bestemmelsen bruker bare uttrykket «the child», og ikke “refugee child” som brukes i artikkel 22 nr. 2 første punktum. Artikkel 22 nr. 2 første punktum omfatter både barn som er asylsøkere og barn med asylstatus, selv om statens plikter overfor barn med asyl rekker lenger gjennom den særskilte sporingsplikten. Sett i sammenhengen med artikkel 20 om alternativ omsorg som gjelder alle barn, er det antatt i folkerettslig teori at bestemmelsen må tolkes slik at den omfatter både barn med asylstatus og barn som søker om asyl.<sup>9</sup> Dermed er det etter vårt syn slik at uttrykket «the child» i artikkel 22 nr. 2 annet punktum sikter både til barn med asylstatus og barn som søker asyl.

Når artikkel 22 nr. 2 annet punktum forutsetter at barn med asylstatus og barn som søker asyl skal få “the same protection” som andre barn på institusjon, skiller ordlyden seg fra artikkel 20 som fastsetter at barna skal ha «special protection and assistance». Vi antar at bruken av ordet «protection» er et samleuttrykk som omfatter alle rettighetene etter artikkel 20. Barnekomiteen synes å ha bygget på denne forståelsen i sine generelle kommentarer.<sup>10</sup>

**Sammenfatningsvis gjelder barnekonvensjonen artikkel 22 nr. 2 annet punktum både enslige mindreårige med asylstatus og enslige mindreårige med en asylsøknad til behandling. Bestemmelsen stiller krav om et likeverdlig omsorgstilbud med andre under offentlig omsorg.**

Selv om det stilles krav om likeverdlig omsorg, kan omsorgen som tilbys likevel tilpasses omsorgsbehovet. Vi viser til departementets vurdering om at «[y]ngre barn (normalt)

---

<sup>8</sup> "The UN Convention of the rights of the child – A commentary" (Oxford University press 2019), redaktør John Tobin, kommentaren til artikkel 22 av forfatter Jason M Pojoy. på s. 850.

<sup>9</sup> The UN Convention of the rights of the child – A commentary" (Oxford University press 2019), redaktør John Tobin, kommentaren til artikkel 22 av forfatter Jason M Pojoy. på s. 850.

<sup>10</sup> Det heter i generell kommentar nr. 4 (2017) at «When children are unaccompanied, they are entitled to special protection and assistance by the State in the form of alternative care and accommodation in accordance with the Guidelines for the Alternative Care of Children”. Det vises til fotnoten til Barnekomiteens generelle uttalelse nr. 6 (2005) avs. 39 – 40. I den kommentaren står disse avsnittene det under overskriften «Care and accommendation arrangements (arts. 20 and 22) og det står i avsnitt 40 «Mechanisms established under national law in order to ensure alternative care for such children in accordance with article 22 of the Convention, shall also cover unaccompanied or separated children outside their country of origin.”

trenger ... mer oppfølging enn eldre barn, og slik er det også for enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse.»<sup>11</sup> Departementet viste i proposisjonen fra 2021 også til at det i omsorgssentre for enslige mindreårige og ordinære barnevernsinstitusjoner er individuelle tilpasninger i omsorgstilbudet basert på barnets alder og utviklingsnivå.<sup>12</sup> NIM viser imidlertid til at forskjell i omsorgsbehov på grunn av alder ikke gir grunn til å skille mellom omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere og andre barn på samme alder under barnevernets omsorg.

I proposisjonen fra 2021 fremholder departementet som nevnt at mindreårige underlegges barnevernets omsorg av en lang rekke ulike årsaker, for eksempel ved omsorgssvikt eller dersom barnet har vist alvorlige adferdsvansker, og at tilbudet må tilpasses den mindreåriges behov og forutsetninger. Departementet fremholder videre at det også gjelder mindreårige i asylmottak. Det kan imidlertid ikke legges til grunn som en generell forutsetning ved regulering og utforming av omsorgstilbudet at det foreligger ulike omsorgsbehov mellom gruppen enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og andre barn i offentlig omsorg, uavhengig av alder (slik som voksentetthet og underhold). Tilbudet må tilpasses den enslige mindreåriges særskilte behov og forutsetninger. Mindreårige asylsøkere kan blant annet ha betydelig traumer, som må tas i betraktning ved utformingen av tilbudet.

På denne bakgrunn konkluderer NIM med at myndighetene plikter å sørge for at enslige mindreårige asylsøkere får et likeverdig omsorgstilbud som barn i barnevernsinstitusjoner.

#### **4. Om forsvinninger av enslige mindreårige fra asylmottak**

Vi viser til forslaget nr. 2 og nr. 3 om forsvinninger fra asylmottak. En rekke menneskerettigheter har betydning for myndighetenes plikt til å iverksette tiltak for å forebygge, undersøke og etterforske forsvinninger. Etter barnekonvensjonen artikkel 19 nr. 1 skal staten trekke alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting. Forebygging, undersøkelse og etterforskning av forsvinninger må også til for å oppfylle barnets rett til omsorg og beskyttelse etter barnekonvensjonen artikkel 20 og 22.

Statsråden innhentet innspill fra Riksadvokaten i tilknytning til sitt svar til komiteen ved behandlingen av representantforslag (Dok. 8:124 S (2022-2023)).<sup>13</sup> Riksadvokaten viste blant annet til føringer i rundskriv om «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2018 – Politiet og statsadvokatene» hvor det het: «Innsatsen hvor barn forsvinner fra

---

<sup>11</sup> Prop. 82 L (2020–2021) på s. 22.

<sup>12</sup> Prop. 82 L (2020–2021) på s. 22.

<sup>13</sup> Brev fra Riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet, 16. februar 2023, ref. 23/373 – 2 / TAA020.

mottak eller omsorgssenter skal prioriteres på linje med andre forsvinningsaker, og politidistriktene må etablere gode samarbeidsrutiner med utlendingsmyndighetene og barneverntjenesten i slike saker.»<sup>14</sup> NIM er ikke kjent med slike uttrykkelige føringer fra Riksadvokaten for senere år. Slike føringer bør fremgå uttrykkelig av gjeldende rundskriv. I en rekke tilfeller der enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak er det ikke rimelig til grunn til å anta at det foreligger et straffbart forhold knyttet til selve forsvinningen, jf. straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-2. NIM antar at enslige mindreårige asylsøkerne, gitt deres sårbare situasjon, kan være betydelig utsatt for straffbare handlinger og annen utnyttelse senere i tid, etter forsvinningen.

FNs menneskerettighetskomité fremholdt i 2018 at det er nødvendig å iverksette tiltak for å bøte på de underliggende årsakene til forsvinninger. Det er grunn til å anta at kvaliteten på omsorgstilbudet i asylmottakene, særlig voksenkontakt, har betydning for å forebygge forsvinninger. Vår anbefaling om å sikre et likeverdig omsorgstilbud for enslige mindreårig asylsøkere som bor på mottak, er så langt vi kan vurdere, derfor også nødvendig for å kunne forebygge forsvinninger effektivt.

#### **NIMs anbefaling:**

- Stortinget bør be regjeringen om å utarbeide et lov- og forskriftsforslag om å sikre enslige mindreårige asylsøkere over 15 år som bor på asylmottak et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med det tilbudet andre barn under offentlig omsorg får.

NIM er tilgjengelig for videre kontakt om saken.

Med vennlig hilsen

Adele Matheson Mestad

Direktør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

---

<sup>14</sup> Rundskriv fra Riksadvokaten, nr. 1/2018, 23. februar 2018 på s. 9.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Thomas Malmer Berge  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.