



STORTINGET

Representantforslag 124 S

(2022–2023)

fra stortingsrepresentantene Ingvild Wettrhus Thorsvik, Grunde Almeland, Guri Melby og Ane Breivik

Dokument 8:124 S (2022–2023)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Wettrhus Thorsvik, Grunde Almeland, Guri Melby og Ane Breivik om å bedre livs- og boforholdene for enslige mindreårige asylsøkere

Til Stortinget

Bakgrunn

Hvert år kommer det asylsøkende barn til Norge uten omsorgspersoner. Enslige mindreårige asylsøkere er, som andre barn, sårbare. Sårbarheten deres forsterkes ytterligere av at de er i et fremmed land og uten sine primære omsorgspersoner. Alle har opplevd relasjonsbrudd. Mange er traumatiserte og utrygge. Derfor har de et særlig behov for stabil og god omsorg.

I desember 2022 publiserte NRK en artikkel hvor det fremgikk at 892 enslige barn og unge som har søkt asyl i Norge, har forsvunnet fra asylmottak og omsorgssentre siden 2015. 432 av dem er fortsatt savnet. Fem av barna var ti år eller yngre da de forsvant, og det yngste bare fem. Det store flertallet er imidlertid ungdommer over 15 år.

En kartlegging NRK har gjort i samarbeid med Senter for undersøkende journalistikk (SUJO), viser at det sjelden letes aktivt etter disse barna og ungdommene. I flere saker har politiet kun tatt en telefon til asylmottaket eller omsorgssenteret de forsvant fra, til tross for at et samlet storting i 2015 vedtok at enslige mindreårige asylsøkere skal letes etter.

I januar 2023 publiserte NRK en ny artikkel, hvor det fremgikk at Statsforvalteren i Oslo og Viken har varslet om alvorlige funn på mottak for enslige mindreårige

asylsøkere. Et tilsyn på et mottak i desember 2022 ga så alvorlige funn at Statsforvalteren så seg nødt til å varsle Utlendingsdirektoratet (UDI) og driftsoperatøren før tilsynsrapporten var ferdigskrevet.

I et brev fra Statsforvalteren til driftsoperatøren fremgår det at barna på mottaket, som er mellom 15 og 17 år gamle, under tilsynet skal ha gitt uttrykk for at de ikke kjenner seg trygge på mottaket. Flere av barna har dessuten fortalt Statsforvalteren at de ikke har voksne å snakke med når de føler seg redde, triste og lei seg.

Forslagsstillerne mener at det er på høy tid å ikke bare sette spørsmålstejn ved hvorfor forsvunne enslige mindreårige asylsøkere ikke letes etter, men også hvorfor disse barna forsvinner.

Det rettslige utgangspunktet

Det er en menneskerett for barn å få nødvendig omsorg. Grunnloven § 104 første ledd gir barn krav på respekt for sitt menneskeverd. Bestemmelsens tredje ledd gir videre barn rett til vern om sin personlige integritet og pålegger statens myndigheter å

«legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Som bakgrunn for å foreslå et eget og sterkere integritetsvern for barn, ut over det generelle vernet som følger av Grunnloven § 102 annet ledd, la Menneskerettighetsutvalget vekt på at barn er sårbare og avhengige av voksenpersoner. Dette gjør dem særlig utsatt for utnyttelse, vold, mishandling og omsorgssvikt. Utvalget uttalte videre at statens plikt til å legge forholdene til rette for barns utvikling

«er ment å favne om opplæring og utdanning, helse-tjenester, gode oppvekstvilkår, økonomisk og sosial trygghet, samt omsorg og tilhørighet til familien».

Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Ved motstrid har barnekonvensjonen forrang foran annen norsk lovgivning. Barnekonvensjonen gjelder for alle barn, også enslige mindreårige asylsøkere.

Barnekonvensjonen artikkel 20 regulerer statens forpliktelse til å gi alternativ omsorg til barn som av ulike grunner er uten omsorgspersoner. Av artikkelen fremgår det at barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til

«særlig beskyttelse og bistand fra staten».

Barnekonvensjonen artikkel 22 regulerer statens forpliktelser overfor flyktningbarn. I artikkelens annet ledd står det at enslige mindreårige asylsøkere skal gis

«samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø».

Som en grunnleggende overbygning for alle bestemmelsene i barnekonvensjonen oppstiller konvensjonens artikkel 2 et vern mot diskriminering. Diskrimineringsvernet gjelder for alle barn innen statens jurisdiksjon, også barn som søker opphold i en stat eller ulovlig oppholder seg der. Enslige mindreårige asylsøkere, uavhengig av deres oppholdsstatus, er derfor omfattet av vernet. Dette ble understreket av Barnekomiteen i komiteens generelle kommentar nr. 6 (2005):

«The principle of non-discrimination, in all its facets, applies in respect to all dealings with separated and unaccompanied children. In particular, it prohibits any discrimination on the basis of the status of a child as being unaccompanied or separated, or as being a refugee, asylum-seeker or migrant.»

Likeverdig omsorgstilbud for alle enslige mindreårige asylsøkere

I dag får barn og ungdom som er mellom 15 og 18 år når de ankommer Norge og søker beskyttelse, tilbud om å bo på asylmottak for enslige mindreårige i regi av Utlendingsdirektoratet (UDI), jf. utlendingsloven § 95 andre ledd, til forskjell fra barn under 15 år, som får tilbud om plass på et omsorgssenter for mindreårige i regi av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

FN har flere ganger kritisert Norge for dette skillet, som i praksis innebærer store forskjeller i bemanning og barnefaglig kompetanse. Som følge av den nye barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022, skal alle ansatte på omsorgssentre ha relevant utdanning på minimum bachelornivå. Reformen medfører også krav om at ansatte i lederstilling skal ha barnevernfaglig

eller annen relevant mastergradutdanning innen 2031. På asylmottak for enslige mindreårige er det bare krav om å ha tre fagansvarlige med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå. I tillegg skal de ha én ansatt som er utdannet barnevernspedagog.

Når det gjelder bemanning, har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR) opplyst til NRK at det normalt er én voksen på jobb per tre barn. Det kan bo opptil 9 barn på hver avdeling. Det fremgår av den nyeste utgaven av rundskrivet til UDI om drift av asylmottak for enslige mindreårige at det minimum skal være to ansatte til stede 24 timer i døgnet. UDI opplyser til NRK at det vanligvis er flere ansatte på dagtid. Blant mottakene som er i drift i dag, kan det bo opptil 42 ungdommer på hver avdeling.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har ved flere anledninger pekt på at barn som bor på asylmottak, får et mer begrenset omsorgstilbud enn barn som barnevernsmyndighetene har omsorg for, og at barnekonvensjonen forplikter staten til å sørge for at enslige mindreårige asylsøkere får et omsorgstilbud som er likeverdig med det øvrige barn under statens omsorg får.

For at et ulikt omsorgstilbud skal være i tråd med barnekonvensjonen, må den ulike behandlingen ha en legitim og faglig forankret begrunnelse og ikke være uforholdsmessig. Det inngår i vurderingen at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Det skal derfor mye til for å legge til grunn at forskjellsbehandling av barn til barns ugunst er rettmessig etter konvensjonen.

I «Temarapport 2016: Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere» konkluderer NIM med at

«den forskjellsbehandling enslige mindreårige asylsøkere over 15 år er utsatt for når det gjelder omsorgstilbud, er i strid med barnekonvensjonens bestemmelser».

NIM viser til at det alternative omsorgstilbudet som gis enslige mindreårige asylsøkere på mottak, ikke er likeverdig med det alternative omsorgstilbudet som tilbys enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det skiller seg også markant fra det tilbudet som gis øvrige barnevernsbarn.

NIM skriver videre at det er vanskelig å se noen legitim begrunnelse for dette, ut over økonomiske hensyn. Retten til nødvendig omsorg er så grunnleggende at økonomiske hensyn vanskelig kan begrunne en slik forskjellsbehandling. NIM henviser i den forbindelse til forskning som viser at også enslige mindreårige over 15 år har store omsorgsbehov, slik at de store forskjellene vanskelig kan legitimeres ut fra mindre omsorgsbehov.

Kirsten Kolstad Kvalø, seniorrådgiver hos NIM, uttaler til NRK 5. januar 2023 at forskjellsbehandlingen av enslige mindreårige asylsøkere under og over 15 år er

«eit av dei aller mest eksplisitte og tydelege menneskerettsbrota vi har i Noreg».

Kvalø viser til at Norge bryter barnekonvensjonen på flere punkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 20 og 22, som må leses i sammenheng. Når man gir én type omsorg til én gruppe barn og en annen type omsorg til en annen gruppe barn, og det er nivåforskjeller i dem, kan forskjellsbehandling bare forsvares dersom den er legitim, jf. diskrimineringsvernet i artikkel 2. I artikkel 22 står det at barnet skal gis samme beskyttelse, både av omsorgstilbud og rammeverk, som finnes rundt andre barn som er uten familiemiljø. Forskjellsbehandling av enslige mindreårige asylsøkere basert på alder er dermed ikke legitimt, siden dette ikke er noe man praktiserer overfor norske barn.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn forslag om at enslige mindreårige asylsøkere skal være under barnevernstjenestens ansvar frem til fylte 18 år med medfølgende etterverntilbud til fylte 25 år.

Rask bosetting ute i kommunene

Det er i dag ikke noe lovkrav om behandlingstid i en bosettingssak ut over den alminnelige saksbehandlingstiden i forvaltningsloven. Staten og kommunene har inngått en samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger. Den omfatter innkvartering av enslige mindreårige asylsøkere frem til bosetting eller retur. Videre omfatter avtalen bosetting av enslige mindreårige asylsøkere etter vedtak om opphold etter søknad om beskyttelse i Norge eller innvilget innreisetillatelse som overføringsflyktning.

Både UDI og IMDi skriver på sine nettsider at

«[e]nslige mindreårige flyktninger er spesielt sårbare og skal prioriteres i bosettingsarbeidet. De trenger trygge og gode oppvekstvilkår, og bosetting av disse krever et spesialtilpasset apparat i kommunene».

Samtidig ser man at det legges til grunn i samarbeidsavtalen at bosetting av enslige mindreårige asylsøkere finner sted først etter vedtak om opphold.

Forslagsstillerne mener at dette er problematisk. Erfaringsmessig vet man at jo lenger enslige mindreårige asylsøkere er på mottak, noe som kan være passiviserende og setter liv på vent, jo vanskeligere blir det for disse barna. Forslagsstillerne fremmer derfor forslag om å stille lovkrav om at enslige mindreårige asylsøkere skal bosettes ute i kommunene uavhengig av status på asylsøknaden.

Forslagsstillerne fremmer også forslag om at det i bosettingsprosessen oppfordres til bruk av fosterhjem,

familiehjem eller mindre bofellesskap, og at barnets beste alltid skal legges til grunn for valg av bosettingsform. Enslige mindreårige asylsøkere har behov for voksenpersoner rundt seg som kan gi dem trygghet, omsorg og veiledning. Kommunene bør alltid vurdere forskjellige omsorgsløsninger og ha et differensiert bo- og omsorgstilbud, slik at hvert enkelt barn får best mulige oppvekstvilkår.

Oppfølging etter helsekartlegging

For barn og ungdom over 15 år er det asylmottakene underlagt UDIs ansvar som utarbeider en individuell kartlegging og tiltaksplan for det enkelte barnet. Målet med dette er å sikre at det enkelte barnet får systematisk oppfølging, får det omsorgstilbudet hen har behov for, og får hjelp til å lage planer for sitt eget liv. Det enkelte barnet skal få bistand ved behov for helsetjenester samt tilbud om leksehjelp og aktiviteter. Tiltaksplanen skal også sikre at nødvendig informasjon om det enkelte barnet gjøres tilgjengelig for den myndigheten som overtar omsorgsansvaret når barnet flytter fra mottaket.

Forslagsstillerne er bekymret for at nødvendig informasjon om det enkelte barnet går tapt fra opphold på mottak til bosetting, og at det ikke er tilstrekkelig oppmerksomhet på psykisk helsehjelp i kartleggingsprosessen. Forslagsstillerne er også av den formening at det bør foretas en ny og grundigere kartlegging etter bosetting, fordi tiltaksplanen bør tilpasses de endrede forholdene.

Forslagsstillerne mener at enslige mindreårige asylsøkere bør få det samme tilbudet om tverrfaglig helsekartlegging som barn under barnevernstjenestens omsorg får. Forslagsstillerne ser også behov for å sikre at enslige mindreårige asylsøkere får nødvendig hjelp og omsorg i etterkant av kartleggingen, herunder henvisning til spesialisthelsetjenesten i de tilfellene hvor et barn har behov for profesjonalsert traumebehandling eller annen psykiatrisk behandling.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn forslag om å stille krav om oppfølging etter helsekartlegging av enslige mindreårige asylsøkere, med særlig vekt på psykisk helsehjelp.

Etterforskning av savnede barn fra asylmottak

Stortinget vedtok i 2015 at enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner, skal letes etter på lik linje med alle andre, jf. vedtak 129 (2015–2016). NRK har nå avdekket at politiet i liten grad aktivt leter etter disse barna. NRK har definert aktiv leting som

«skritt utover telefonsamtaler til asylmottaket eller omsorgssenteret hvor forsvinningen fant sted».

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn forslag om å endre påtaleinstruksen § 7-4 i tråd med vedtak 129 (2015–2016), slik at det uttrykkelig fremgår at etterforskning av savnede barn fra asylmottak alltid skal iverksettes.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme lovforslag om at enslige mindreårige asylsøkere skal være under barnevernstjenestens ansvar frem til fylte 18 år med medfølgende etterverntilbud til fylte 25 år.
2. Stortinget ber regjeringen fremme lovforslag hvor det stilles krav om at enslige mindreårige asylsøkere

- etter ankomst til Norge raskt skal bosettes ute i kommunene, uavhengig av status på asylsøknaden.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at barnets beste alltid skal ligge til grunn for enslige mindreårige asylsøkeres bosettingsform, og at det oppfordres til bruk av fosterhjem, familiehjem og mindre bofellesskap.
 4. Stortinget ber regjeringen stille krav om oppfølging etter helsekartlegging av enslige mindreårige asylsøkere, med særlig vekt på psykisk helsehjelp.
 5. Stortinget ber regjeringen endre påtaleinstruksen § 7-4 i tråd med vedtak 129 (2015–2016), slik at det uttrykkelig fremgår at etterforskning av saker om savnede barn fra asylmottak alltid skal iverksettes.
 6. Stortinget ber regjeringen endre påtaleinstruksen § 7-4, slik at det uttrykkelig fremgår at etterforskning av saker om savnede barn fra omsorgssentre alltid skal iverksettes.

8. februar 2023

Ingvild Wetrhus Thorsvik

Guri Melby

Grunde Almeland

Ane Breivik