

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 06.03.2020

Deres ref: 19/5915

Høring om forslag til endringer i utlendingsloven og – forskrift om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv.

Det vises til høringsnotat av 16.12.2019 om forslag til endringer i utlendingsloven og – forskrift om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv. Forslaget er etter departementets beskrivelse «i all hovedsak en kodifisering av gjeldende praksis og retningslinjer».¹

NOAS mener omsorgstilbudet for denne gruppen bør reguleres, men støtter ikke dette forslaget som lov- og forskriftsfester en diskriminerende praksis. Forslaget innebærer ingen realitetsendring i det ulikeverdige omsorgstilbudet som denne gruppen allerede mottar.

NOAS mener omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere må overføres til barnevernet.

Oppsummering

- Departementets forslag innebærer en fortsatt diskriminering av enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år
- Det er tvilsomt om høringsnotatet oppfyller minimumskravene som følger av utredningsinstruksen § 2-1 pkt. 3 om identifisering av hvilke prinsipielle spørsmål tiltaket reiser og pkt. 5 om hvilke tiltak som anbefales, og hvorfor. NOAS ønsker å særlig bemerke høringsnotatets manglende henvisninger til en rekke rapporter² publisert i Norge om denne gruppen barn. Dette fremstår som påfallende, særlig gitt disse rapportenes funn og anbefalinger om barnas omsorgssituasjon og – behov.
- NOAS viser videre til at høringsnotatet ikke inneholder en vurdering av hensynet til barnets beste, slik regjeringen er forpliktet til etter Barnekonvensjonen artikkel 3. Departementet har heller ikke gitt barna som rammes av dette en anledning til å bli hørt, jf. Barnekonvensjonen artikkel 12. Vi viser til sammenhengen mellom artikkel 3 og 12, herunder behovet for barns medvirkning for å identifisere hva som vil være til barnets beste.³

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring - forslag til endringer i utlendingsloven og – forskrift om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv.*, 16.12.2019, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og--forskriften-om-omsorgsansvaret-for-enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-15-og-18-ar-i-mottak-mv/id2681080/>

² Berg, B og K.R. Tronstad (red.) (2015), *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, NTNU Samfunnsforskning, 2015, Lidén et al., *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*, Institutt for samfunnsforskning, 2013 og Sønsterudbråten, S, G. Tyldum og M. Raundalen, *Et trygt sted å vente – omsorgspraksiser for enslige mindreårige*, Fafo-rapport 2018:05, s. 55.

³ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 12, 2009 og Generell kommentar nr. 14, 2013.

- Vi kan ikke se at intensjonen med Stortingets anmodningsvedtak om å klargjøre dagens rettstilstand og styrke de enslige mindreåriges rettssikkerhet i mottak innfris slik forslaget er utformet. Forslaget inneholder forskriftsfesting av overordnede normer, som i liten grad stiller eksplisitte krav til mottakene.

Fortsatt diskriminering av enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år

Norske myndigheter har fått kritikk for sin omsorgspraksis for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Barnevernet har i dag omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år, mens Utlendingsdirektoratet (UDI) har omsorgsansvaret for de over 15. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får tilbud om opphold på omsorgssenter. Omsorgssentrene er lovregulert i barnevernloven, og barnevernlovens krav til forsvarlighet og kvalitet på omsorgen gjelder for disse sentrene. Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får tilbud om opphold på mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Barnevernlovens krav til forsvarlighet og kvalitet gjelder derfor ikke for denne gruppen enslige mindreårige asylsøkere.

Senest i 2018 uttalte FNs [menneskerettskomité](#) og [torturkomité](#) at praksisen er diskriminerende. Begge FN-komiteene ber norske myndigheter sikre denne gruppen omsorg av tilsvarende kvalitet som enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. FNs [barnekomité](#) understreket også i sine merknader til Norge i 2018 at staten må gi omsorg av god kvalitet til enslige mindreårige asylsøkere over 15 år. I 2016 slo [Norges institusjon for menneskerettigheter](#) (NIM) fast at gjeldende praksis er diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 22 og 20, jf. artikkel 2, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26. NIM uttalte at «det ikke er barnefaglig grunnlag for å skille mellom de to ulike barnegruppene slik det gjøres i dag» (s. 29).

I høringsnotatet henviser departementet kort til ovennevnte merknader fra FNs barnekomité og menneskerettighetskomité fra 2018, og til NIMs temarapport fra 2016 om dette temaet. Departementet uttaler at Norge har et alderstilpasset omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere. Det legges til grunn at yngre barn vanligvis har et større behov for oppfølging enn eldre barn. Departementet mener det ikke er diskriminering å bruke flere ressurser på de yngste barna, så lenge alle, enslige mindreårige asylsøkere gis et tilstrekkelig omsorgstilbud ut fra alder.

I prinsippet er NOAS enig i at ulike omsorgsbehov ut fra alder eller andre forhold etter omstendighetene kan være en legitim begrunnelse for ulik behandling, noe også FNs barnekomité har lagt til grunn.⁴ Men forskjellsbehandlingen må være saklig og objektivt begrunnet, og det må foretas en forholdsmessighetsvurdering.

Departementet har tidligere begrunnet forskjellsbehandlingen ut fra økonomiske grunner. Men i dette høringsnotatet begrunnes forskjellsbehandlingen med behovet for alderstilpasset omsorg.

NOAS kan ikke se at det i høringsnotatet er gitt en saklig og rimelig grunn for å diskriminere enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Dette innebærer at forslaget vil lovfeste en diskriminerende praksis.

⁴ Generell kommentar nr. 6, avsnitt 18.

Departementet har heller ikke redegjort for hvorfor det gjøres et skille mellom barn over og under 15 år, historikken for dette, og hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for aldersskillet.

Minimumskrav etter utredningsinstruksen

Forslaget mangler vurdering av anbefalte tiltak i lys av tilgjengelig forskning og menneskerettslige forpliktelser. NOAS kan derfor ikke seg at utredningsinstruksens krav om vurdering av hvilke prinsipielle spørsmål tiltaket reiser er oppfylt, jf § 2-1 pkt. 3.

Departementet har heller ikke begrunnet sine forslag i lys av tilgjengelig forskning om denne gruppen og menneskerettslige forpliktelser, jf. utredningsinstruksen § 2-1 pkt. 5.

Etter artikkel 3 i Barnekonvensjonen, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. Artikkel 3 er ikke bare en materiell rettighet, men også en prosessregel som gir føringer for hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker som gjelder barn.⁵ Dette gjelder blant annet avgjørelser som tas av Regjeringen, Stortinget eller en kommune.

For å kunne ta stilling til barnets beste, må barns interesser kartlegges.⁶ Departementet har hatt anledning til å nedsette en referansegruppe med barn i gruppen som forslaget gjelder, men har unnlatt å gjøre dette. Vi kan ikke se at departementet har utredet og tatt stilling til hva som vil være til barnets beste i denne høringen.

Høringsnotatets manglende barnefaglige forankring fremstår som påfallende i lys av en rekke forskningsrapporter om denne gruppen og deres behov. En rekke rapporter har påpekt at enslige mindreårige asylsøkere i mottak ikke får den omsorgen de har behov for.⁷ Forskningsrapportenes konklusjoner strider mot departementets syn om at dagens omsorgstilbud er forsvarlig tilpasset deres alder og omsorgsbehov.

Det er ingen henvisning til hvorfor denne gruppen på bakgrunn av sin alder kan sies å ha et helt annerledes grunnleggende omsorgsbehov enn enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det er ingen henvisning til forskning i høringsnotatet som sier noe om hvilke behov denne gruppen har og hvilket omsorgstilbud som er nødvendig for å imøtekomme deres behov.

At departementets anbefalte tiltak fremstår som mangelfullt utredet underbygges av uttalelser som ikke er barnefaglig forankret i høringsnotatet. For eksempel uttaler departementet at «den viktigste oppfølgingen skjer» i bosettingskommunen:

Mottakene skal være et midlertidig botilbud i asylsøkerfasen frem til bosetting eller retur. Det er ikke i mottakene de enslige mindreårige skal bo over tid, selv om enkelte, herunder de som får en tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-8, kan bli boende i mottak over en lengre periode. Enslige mindreårige som får oppholdstillatelse skal bosettes så

⁵ Sivilombudsmanne, Årsmelding for Sivilombudsmannen 2016, 2016, s. 7, tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/04/A%CC%8Aarmelding-for-Sivilombudsmannen-2016.pdf>

⁶ Ibid. s. 10.

raskt som mulig. Det er først ved bosetting i en kommune at den enslige mindreårige vil kunne få en mer stabil tilværelse. Det er i bosettingskommunen den viktigste oppfølgingen skjer. (NOAS' utheving)

Departementets uttaler at den viktigste oppfølgingen av enslige mindreårige asylsøkere skjer i bosettingsfasen, for dem som får tillatelse. Denne vurderingen er ikke videre begrunnet eller faglig forankret. NOAS etterlyser faglig belegg for en slik antakelse, gitt hvor sårbare enslige mindreårige asylsøkere er ved ankomst.

NOAS etterlyser videre en barnefaglig vurdering av omsorgsbehovet til barna som får endelig avslag eller tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år.

I høringsnotatet vises det til at UDI siden 2016 har fått 50 millioner årlig i ekstra bevilgninger for økt bemanning og barnefagligkompetanse i omsorgstilbudet til enslige, mindreårige over 15 år. Det konkluderes deretter med at «[d]ette antas å ha bidratt til at de enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i den senere tid har fått et styrket omsorgstilbud, i form av tettere oppfølging, bedre omsorg og en mer meningsfull tilværelse.» Dette er antakelser, og bygger ikke på en konkret evaluering av tiltaket. Høringsnotatet forutsetter ikke at disse ressursene skal videreføres.

Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere må overføres til barnevernet

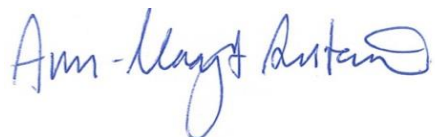
NOAS mener ansvaret for omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år må overføres til barnevernet, slik at de samme reglene gjelder for alle, uavhengig av alder. Dette kan gjennomføres som ledd i regjeringens arbeid med ny barnevernlov. Innenfor dette rammeverket kan man gjøre saklig begrunnede og forholdsmessige alderstilpasninger av det konkrete omsorgstilbudet som ikke er i strid med diskrimineringsforbudet.

Anbefalinger

NOAS anbefaler at regjeringen overfører omsorgen for alle enslige mindreårige asylsøkere til barnevernet, og at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år får et likeverdig omsorgstilbud. Dersom regjeringen ikke ønsker dette, bør reglene i utlendingsloven- og forskriften endres slik at kravene til hva som er forsvarlig omsorg, kompetanse, bemanning og tilsyn er likeverdig med reglene i barnevernet.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

A handwritten signature in blue ink that reads "Ann-Magrit Austenå". The signature is written in a cursive style with a large, looped final flourish.

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Siril Berglund
rådgiver