

Justis- og beredskapsdepartementet  
Kopi: Barne- og familiedepartementet

**Vår referanse:** 2024/148  
**Dato:** 29.08.2024  
**Publikasjonsnr.:** NIM-B-2024-022

## SKRIFTLIG INNSPILL

# Periodiske vurderinger av behandlingen og plasseringen av enslige mindreårige asylsøkere på mottak

## 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) redegjør i dette brevet for hvilke krav barnekonvensjonen artikkel 25 om periodiske vurderinger stiller til myndighetenes vurdering av omsorgssituasjonen til enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak.

NIM har i rapporten «Omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere» gjennomgått forpliktelsene etter barnekonvensjonen overfor denne gruppen, og konkludert med at de ikke ivaretas. Enkelte endringer er gjort, men NIMs vurdering er fremdeles, som også fremholdt overfor Stortinget, at enslige mindreårige asylsøkere fortsatt utsettes for ulovlig forskjellsbehandling holdt opp mot andre barn under statens omsorg, jf. barnekonvensjonen artikkel 2 om diskriminering, artikkel 20 om alternativ omsorg og artikkel 22 om flyktningbarn.<sup>1</sup> Justis- og beredskapsdepartementet har inntatt et annet standpunkt her, senest gjentatt av Justis- og beredskapsminister Emilie Mehl overfor Stortinget desember 2023.<sup>2</sup> På

---

<sup>1</sup> Tilgjengelig her <https://www.nhri.no/2017/temarapport-2016-omsorg-enslige-mindrearige-asylsokere/>. Se også våre seneste innspill til Stortinget om spørsmålene, i høringsinnspill til Stortingets Kommunal- og forvaltningskomite, 4. januar 2024. Tilgjengelig her <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2024/01/Innspill-til-representantforslag-39-S-2023-2024.pdf.pdf>.

<sup>2</sup> Brev fra Justis- og beredskapsministeren til Stortinget – Kommunal- og forvaltningskomiteen, ref. 23/5126, 5. desember 2023. Tilgjengelig her <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2023-2024/inns-202324-202s-vedlegg.pdf>.

dette området har også Norge som kjent mottatt gjentatte anbefalinger fra FNs barnekomité, samt fra andre av FNs overvåkningsorganer.<sup>3</sup>

I dette brevet behandler vi imidlertid en annen problemstilling, som gjelder plikten til å gjøre periodiske vurderinger av enslige mindreårige asylsøkeres omsorgssituasjon. Når det gjelder hva de periodiske vurderingene skal omfatte, tar vi utgangspunkt i det tilbudet myndighetene har i dag for denne gruppen.

Periodiske vurderinger er en viktig rettssikkerhetsgaranti for barn under statens omsorg. Slike vurderinger skal sikre at man jevnlig sørger for at barns rettigheter etter konvensjonen er oppfylt.

Det er NIMs vurdering at regelverket ikke fullt ut oppfyller kravene i barnekonvensjonen artikkel 25. Selv om Statsforvalterens tilsyn har en individuell tilnærming i tråd med bestemmelsens forutsetninger, mener NIM at det er nødvendig med flere og hyppigere tilsyn for å ivareta de fulle forpliktelsene etter konvensjonen.

Det har bare vært gjennomført fem tilsyn siden ordningen ble opprettet, og fire av disse avdekket lovbrudd. NIM påpeker at de fleste av de rundt 60 mottakene ikke har vært gjenstand for tilsyn, noe som innebærer at mange barn ikke har fått vurdert sin omsorgssituasjon. Sammenlignet med barnevernsinstitusjoner, som har et minimumskrav om tilsyn to ganger i året, er dette utilstrekkelig.

Statens helsetilsyn har understreket at dagens ressurser ikke er tilstrekkelige for å gjennomføre nødvendig tilsyn. Videre mener NIM at regelverket mangler konkrete retningslinjer for hva som utgjør «forsvarlig omsorg», og som skal danne grunnlaget for kontrollen.

Fordi det føres tilsyn med såpass få mottak, blir andre mekanismer for å følge med på barnets omsorgssituasjon, særlig viktige. NIM mener at regelverket for enslige mindreårige på mottak bør reflektere plikten til jevnlig og individuelle vurderinger av barnets omsorg og andre forhold som påvirker plasseringen. Regelverket for barn i omsorgssentre oppfyller disse kravene bedre.

NIM mener følgende tiltak er nødvendig for å ivareta pliktene etter artikkel 25:

- Tilsyn på flere mottak og på hyppigere basis enn i dag.

---

<sup>3</sup> Blant annet Menneskerettskomiteens avsluttende bemerkninger til Norges syvende periodiske rapport (25. april 2018) CCPR/C/NOR/CO/7, avsnitt 31, FNs torturkomités avsluttende bemerkninger til Norges åttende periodiske rapport (05. juni 2018) CAT/C/NOR/CO/8, avsnitt 26, og Rasediskrimineringskomiteens avsluttende bemerkninger til Norges 23. og 24. periodiske rapporter (2. januar 2019) CERD/C/NOR/CO/23-24, avsnitt 28.

- Individuelle vurderinger av hvert enkelt barn. Vurderingen må omfatte behandlingen og plasseringen av barnet, behovet for hjelpetiltak og annen tilrettelegging. Konkret mener vi at regelverk og retningslinjer mangler et krav om at UDI skal gjøre uavhengige og jevnlig vurderinger av den omsorgen asylmottaket gir den enslige mindreårige.
- Når det gjelder enslige mindreårige over 15 år, gjentar vi NIMs anbefaling om å sikre at denne gruppen får et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barn som det offentlige har omsorgen for.<sup>4</sup> Å flytte omsorgsansvaret til barne-, ungdoms- og familieetaten vil både løse utfordringene med ulovlig forskjellsbehandling, og sikre at kravet til periodiske vurderinger etter barnekonvensjonen artikkel 25 ivaretas for denne gruppen.<sup>5</sup>

## **2. Barnekonvensjonens krav til tilsyn og periodiske vurderinger av omsorgssituasjonen for barn plassert under offentlig omsorg**

### **2.1 Oversikt over relevante bestemmelser**

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Barnets behov for beskyttelse og omsorg fremgår videre av flere bestemmelser. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 at staten skal sikre barn nødvendig beskyttelse og omsorg, tatt i betraktning rettighetene og forpliktelsene til foreldre eller andre.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 3 stiller krav til institusjoner og tjenester som er ansvarlige for barns omsorg eller beskyttelse, og krever blant annet at staten skal sikre standarder for kvalifisert tilsyn.

De overnevnte bestemmelsene oppstiller plikter for staten, og de gir veiledning for tolkningen av de øvrige rettighetene etter barnekonvensjonen.

Artikkel 20 gir barn uten omsorgspersoner rett til omsorg, og artikkel 22 gjelder bistand og omsorg for flyktningbarn.

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,

---

<sup>4</sup> NIM årsmelding, 2021. Dette er det hjemmel for i barnevernsloven § 11-1 tredje ledd andre punktum.

<sup>5</sup> Slik at barnevernsloven § 11-3 gjelder (utredning og oppfølging av barnet).

med mindre den er saklig og forholdsmessig. Barns oppholdsstatus er et mulig diskrimineringsgrunnlag.<sup>6</sup>

Artikkel 25 gjelder plikten til å gjøre periodiske vurderinger. Det følger av artikkelen at barn som er plassert av myndighetene for visse formål, har rett til «periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement».

Artikkel 25 medfører for det første at barn under statens omsorg har en individuell rett til en konkret vurdering av behandlingen de mottar, og alle forholdene som er relevante for plasseringen.<sup>7</sup> For det andre krever bestemmelsen at vurderingene skjer periodisk, altså at de er regelmessige.

Periodiske vurderinger bidrar videre til å sikre at man jevnlig sørger for at andre rettigheter etter konvensjonen er oppfylt. Dette omfatter blant annet myndighetenes plikter etter artikkel 3 nr. 2 om å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, og artikkel 20 som stiller krav om å sikre alternativ omsorg for barn som er midlertidig eller permanent skilt fra sitt familiemiljø (barn uten omsorgspersoner).

FNs generalforsamling har vedtatt retningslinjer for alternativ omsorg for barn.<sup>8</sup> Retningslinjene fastsetter ønskelige mål på området og er gitt for å styrke implementering av barnekonvensjonen og andre konvensjonsrettigheter som tar sikte på å ivareta barn uten omsorg fra sine foresatte eller der det er risiko for dette.<sup>9</sup> Retningslinjene gjelder også enslige mindreårige utenfor sitt hjemland.<sup>10</sup> I retningslinjene fremholdes også at enslige mindreårige asylsøkere i prinsippet bør nyte samme nivå av beskyttelse og omsorg som andre barn i landet.

Virkeområdet for artikkel 25, og pliktene som følger av bestemmelsen, gjennomgås nærmere i det følgende.

## **2.2 Om enslige mindreårige asylsøkere på mottak omfattes av vurderingsplikten etter artikkel 25**

---

<sup>6</sup> Barnekomiteens generelle kommentar nr. 6 (1. september 2005) CRC/GC/2005/6, avsnitt 18.

<sup>7</sup> Se tilsvarende i John Tobin, «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford University press, (2019), s. 972: «[...] article 25 is distinct from article 3 (3), which is concerned with monitoring the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children, as opposed to the treatment of each child».

<sup>8</sup> FN's retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142.

<sup>9</sup> Se retningslinjenes fortale.

<sup>10</sup> Ibid. punkt. 29 bokstav a romertall i.

Artikkel 25 gjelder for «a child who has been placed by the competent authorities for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health». Ordlyden i artikkel 25 tyder på at bestemmelsen bare omfatter barn som er plassert av myndigheter *med formål om* å få omsorg, beskyttelse og behandling.

Barnekomitéen har i eldre retningslinjer til statene om rapportering lagt til grunn at enslige mindreårige asylsøkere omfattes generelt, og nevner asylsøkende barn som en av gruppene som omfattes av artikkel 25 i barnekomitéens retningslinjer for statsrapporter.<sup>11</sup> En slik opplisting av grupper er imidlertid kritisert i juridisk teori, med henvisning til at det er formålet med plasseringen som er avgjørende for om barnet har rett til periodisk vurdering etter artikkel 25, og ikke hvilken gruppe man tilhører.<sup>12</sup> I den sammenheng står det i kommentarutgaven til barnekonvensjonen:

«Contrary to the view of the CRC Committee and some commentators, it is therefore doubtful that children in conflict with the law or refugee children who are, for example, placed in institutions by authorities for purposes unrelated to their care, protection, or treatment of their health would fall within the scope of article 25»<sup>13</sup>

NIM er enig i at «barn som søker flyktningestatus eller som anses som flyktning» etter artikkel 22 nr. 1 første punktum ikke i enhver sammenheng kan omfattes av artikkel 25. En ordlydskonform tolkning av artikkel 25 tilsier som nevnt at det er hvem som plasserer barnet, og formålet med plasseringen, som er avgjørende. Et tilfelle som faller utenfor artikkel 25 generelt, er uformelle private omsorgsløsninger, som der foreldre plasserer barna hos en slektning.<sup>14</sup>

I det følgende gjennomgås ulike grupper mindreårige asylsøkere, med mål om å avdekke om disse faller innenfor virkeområdet i artikkel 25. Ulike situasjoner som er beskrevet i dette brevet tilsier at barna grovt kan deles inn i tre grupper:

- I) barn som kommer i følge med noen som har omsorgen for dem,
- II) barn som kommer i følge med noen som ikke har omsorgen for dem,
- III) og barn som kommer helt alene.

---

<sup>11</sup> General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States Parties under Article 44, paragraph 1 (b), of the Convention : Adopted by the Committee at its 343rd meeting (13th session) on 11 October 1996 (20. November 1996) CRC/C/58 avsnitt. 86-87. Tilgjengelig her <https://digitallibrary.un.org/record/230051?ln=en&v=pd>

<sup>12</sup> John Tobin, «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford University press, (2019), s. 974.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid. s. 977.

For barn som kommer alene plasseres disse klart i asylmottak for å få «omsorg», og faller dermed innunder virkeområdet av artikkel 25. Dette er også fulgt opp i gjeldende rett, ettersom at UDI har ansvaret for «omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak» etter utlendingsloven § 95 andre ledd.

For barn som kommer i følge med noen som ikke har omsorgsansvar for dem tilsier også denne situasjonen at barnet plasseres på grunn av et omsorgsbehov. Gjeldende rett er også her i tråd med denne forståelsen, ettersom «omsorgen for enslige mindreårige» i § 95 andre ledd omfatter alle enslige mindreårige *med og uten følgesperson* som bor i asylmottak, uavhengig av alder og hva slags asylmottak den enslige mindreårige bor i.<sup>15</sup>

Selv om det kan tenkes også andre formål med plasseringen, som kontrollhensyn, må omsorgsformålet anses å være grunnleggende. En slik forståelse støttes også av å lese artikkel 25 i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 20 nr. 2 om retten til «alternative care» for barn uten omsorgspersoner.

Komiteén viser til artikkel 25 under omtalen av hensynet til barnets beste i barnekomiteéns generelle kommentar nr. 6, som handler om behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere:

«Respect for best interests also requires that, where competent authorities have placed an unaccompanied or separated child “for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health”, the State recognizes the right of that child to a “periodic review” of their treatment and “all other circumstances relevant to his or her placement” (article 25 of the Convention)».<sup>16</sup>

Utover at barnekomiteen legger til grunn at alle «unaccompanied or separated» barn som plasseres av staten for omsorgsformål omfattes av artikkel 25, fastslår de at barnets beste tilsier periodisk vurdering av omsorgssituasjonen.

Skillet mellom hvem som har eller eventuelt ikke har omsorgsansvar for barnet når barnet kommer med følge, er imidlertid mer uklart. Barnekomiteen definerer ‘unaccompanied children’ som «children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so».<sup>17</sup> Dette

---

<sup>15</sup> Prop.82 L (2020-2021) Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak), s. 7.

<sup>16</sup> Barnekomiteens generelle kommentar nr. 6 (1. september 2005) CRC/GC/2005/6, avsnitt 22.

<sup>17</sup> Ibid. avsnitt 7.

tilsier at skillet mellom en følgeperson og en som har omsorgsansvar for barnet er om vedkommende etter lov eller skikk er ansvarlig for omsorgen.

For anvendelse av artikkel 25 er det imidlertid uansett ikke definisjon av “unaccompanied children” avgjørende, men om et flyktningbarn er plassert under offentlig omsorg “for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health”.

Etter utlendingsloven har Utlendingsdirektoratet (UDI) omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak, jf. utlendingsloven § 95 andre ledd første punktum. Asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet, jf. andre punktum. Proposisjonen som ligger til grunn for reglene i utlendingsloven indikerer imidlertid at UDIs omsorgsansvar gjelder alle enslige mindreårige som bor på asylmottak, med og uten følgeperson, uavhengig av alder og hva slags asylmottak det er tale om.<sup>18</sup> I rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet (GI-05/2023) om Instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere er det gitt følgende definisjoner:

«I instruksjonen menes med

- a. asylsøker: person som har søkt om beskyttelse (asyl) i Norge, og ikke har fått søknaden sin avgjort
- b. enslig mindreårig: person under 18 år som har søkt om beskyttelse, og som ikke har foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge
- c. følgeperson: person over 18 år som har søkt om beskyttelse, og utøver den daglige omsorgen for den enslige mindreårige, men som ikke har formelt foreldreansvar.»<sup>19</sup>

UDI har altså omsorgsansvaret for en person under 18 år som har søkt om beskyttelse, og som ikke har foreldre eller andre med foreldreansvar. Når UDI har omsorgen og asylmottaket utøver omsorgen på vegne av UDI, må barnet etter vårt syn anses å være under offentlig omsorg etter barnekonvensjonen artikkel 25. Det gjelder selv om en følgeperson bistår en del i det daglige og trekkes inn ved omsorgsutøvelsen ellers. Det fratras ikke behovet for vurderinger av den omsorgen barnet får av de som har omsorgsansvaret. Der UDI ikke har omsorgsansvaret for vedkommende, faller barn på asylmottak utenfor virkeområdet for artikkel 25.

---

<sup>18</sup> Prop.82 L (2020-2021) Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak), s. 7.

<sup>19</sup> GI-05/2023 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere, punkt. 2.

Helsetilsynet reiser i tilleggsmelding i februar 2024, flere spørsmål om forholdene for barn som kommer med følgeperson. Deriblant uttales det at:

«En følgeperson er ofte en som har familiær tilknytning til barnet, det kan være en nabo, en venn eller lignende. I mange tilfeller er det mangel på dokumentasjon som kan bekrefte eller avkrefte relasjonen mellom barnet og følgepersonen. Følgepersonen regnes i mange tilfeller som barnets nærmeste omsorgsperson, uten at det er gjort en kartlegging av følgepersonens omsorgsevne eller forutsetninger for å gi forsvarlig omsorg. I tillegg kan det være uklart hvem som skal ha ansvaret for den daglige omsorgen for enslige mindreårige med følgeperson. Det er asylmottaket som har den daglige omsorgen på vegne av UDI, men den daglige oppfølgingen har i realiteten blitt overlatt til følgepersonen.

Det har også blitt avdekket flere forhold som kan ha negativ innvirkning på barna. Eksempler på dette er konfliktfylte forhold, utagering og rus blant andre beboere, og følgepersoner som ikke klarer å ta vare på barna.

Vi er bekymret for at barn med følgeperson som bor på ordinære mottak ikke får den omsorgen de skal ha. Dette knytter seg til summen av forholdene rundt barna, som gir et foruroligende bilde av risiko for enslige mindreårige med følgeperson».<sup>20</sup>

NIM kommer tilbake til hva kravet til periodiske vurderinger innebærer for denne gruppen i gjennomgangen nedenfor.

### 2.3 Innholdet i kravet til vurderinger

Artikkel 25 oppstiller et krav om *vurdering*.

Ordlyden gir imidlertid ikke veiledning med hensyn til hvem som bør gjennomføre vurderingen, eller på hvilken måte. Statene har derfor en skjønnsmargin i utøvelsen av vurderingene. Som et minimum er det imidlertid tatt til orde for fire sentrale krav til gjennomføringen av vurderingen.<sup>21</sup> For det første skal tilsynet gjennomføres av noen som er *uavhengig* fra institusjonen der et barn er plassert,<sup>22</sup> for det andre skal personene som gjennomfører gjennomgangen være tilstrekkelig *kvalifisert* til å vurdere nødvendighet og egnethet av plasseringen,<sup>23</sup> for de tredje skal

---

<sup>20</sup> Helsetilsynet, 2024, Enslige mindreårige asylsøkere får ikke den omsorgen de har krav på, viser tilsyn.

<sup>21</sup> John Tobin, «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford University press, (2019), s. 979.

<sup>22</sup> Barnekomitéen tar blant annet til orde for et uavhengighetskrav i Rapport etter barnekomitéens førtiende sesjon (17. mars 2006) CRC/C/153, avsnitt 684.

<sup>23</sup> Se eksempelvis FNs barnekomité sine avsluttende merknader til Mongolia (21. september 2005)

CRC/C/15/Add.264, avsnitt 34 bokstav b. Det samme følger av FNs retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142 avsnitt 67.



gjennomgangen *involvere barnet og alle relevante personer i barnets liv*,<sup>24</sup> og for det fjerde skal funnene fra gjennomgangen *kunne håndheves*.<sup>25</sup>

Artikkel 25 krever videre en “periodic review of the treatment provided to the child and all other circumstances relevant to his or her placement”.

Dette innebærer en rett for barn under statens omsorg til en individuell og konkret vurdering av behandlingen de mottar, og alle forholdene som er relevante for plasseringen.<sup>26</sup> Barnets konkrete situasjon og behov er derfor viktig.

Det samme underbygges av grunnprinsippene for alternativ omsorg, som tar utgangspunkt i at hvert barn må vurderes individuelt, og at det må tas høyde for nødvendigheten av tiltaket samt egnetheten av tiltaket.<sup>27</sup> At hvert barn må vurderes individuelt, har videre støtte i det barnekomitéen har kalt individualiseringsprinsippet, som går ut på at hvert barn er unikt og at plassering av barnet alltid skal vurderes individuelt.<sup>28</sup>

Hvorvidt barnets rettigheter etter barnekonvensjonen er tilstrekkelig ivaretatt, må etter vårt syn alltid vurderes. Viktige rettigheter her er blant annet barnekonvensjonen artikkel 27 om en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling og artikkel 24 om den høyest oppnåelige helsestandard og til behandlingstilbud for sykdom og rehabilitering. Også artikkel 31 om barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder, og til å fritt delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet, bør vurderes.

Slik NIM forstår artikkel 25, er ikke temaet for vurderingen begrenset til lovligheten av plasseringen og behandlingen. Vurderingen skal omfatte om behandlingen og plasseringen er egnet og hensiktsmessig gitt det omsorgstilbudet offentlige myndigheter tilbyr for enslige mindreårige asylsøkere.

Temaet for vurderingen varierer etter grunnlaget for plassering. Enslige mindreårige asylsøkere er ikke plassert på mottaket på grunnlag av en omsorgsovertakelse eller institusjonsplassering etter barnevernsloven. Derfor er det ikke aktuelt å vurdere

---

<sup>24</sup> FNs retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142 , avsnitt 67. Barnekomitéen legger til grunn at barn skal involveres i Rapport etter barnekomitéens førtiende sesjon (17. mars 2006) CRC/C/153, avsnitt 663-664. Dette vil videre være i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

<sup>25</sup> Dette pekes på som avgjørende, fordi noe annet vil gjøre retten til vurdering virkningsløs, se Tobin, 2019, s. 981.

<sup>26</sup> Se tilsvarende i John Tobin, «UN convention on the rights of the child. A commentary» Oxford University press, (2019), s. 972: «[...] article 25 is distinct from article 3 (3), which is concerned with monitoring the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children, as opposed to the treatment of each child”.

<sup>27</sup> Ibid. s. 978-979.

<sup>28</sup> Rapport etter barnekomitéens 40. sesjon (17. mars 2006) CRC/C/153, avsnitt 667.

plassering opp mot et mål om å gjenforene barnet med sine omsorgspersoner eller oppheve vedtaket om institusjonsplassering, sml. barnevernsloven kapittel 8 om oppfølging av barn og foreldre.

Samtidig kan det være nødvendig å vurdere om asylmottaket må sette inn ytterligere tiltak. Videre kan det være aktuelt for barnevernet å vurdere å sette inn hjelpetiltak etter eller overta omsorgen for barnet. I den anledning må det sees hen til barnets sårbarhet og særlige behov. Hvor inngående vurderingen bør være, avhenger av dette. Barn som har flyktet fra krig og konflikt, eller forlatt sine omsorgspersoner i hjemlandet, er eksempelvis ofte i en særlig sårbar situasjon. De kan slite med ensomhet, savn og en følelse av avmakt.

Der barn oppholder seg med en følgeperson i at asylmottak, må det vurderes om følgepersonen gir barnet en forsvarlig omsorg gitt det tilbudet asylmottaket ellers har. For barn under 15 år er alternativet å flytte barnet til et omsorgssenter under barnevernet. For barn over 15 år er alternativene å flytte barnet til et eget mottak for enslige mindreårige asylsøkere eller omsorgsovertakelse av barnevernet.

## **2.4 Hva det innebærer at vurderingene må skje periodisk**

Artikkel 25 oppstiller et krav om at vurderingene skal skje *periodisk*.

Bestemmelsen gir ikke retningslinjer med hensyn til tidsintervall, og forarbeidene til barnekonvensjonen gir ikke veiledning i spørsmålet. Barnekomitéen har heller ikke uttalt noe i denne forbindelse, utenom at vurderingene bør skje regelmessig.<sup>29</sup>

FNs generalforsamling har som nevnt i punkt 2.1 vedtatt retningslinjer for alternativ omsorg for barn.<sup>30</sup> Retningslinjene bygger på at myndighetene bør sørge for regelmessige og grundige vurderinger av barnets omsorgssituasjon og plassering, helst minst hver tredje måned.<sup>31</sup> Hvor langt tremåneders-anbefalingen passer på enslige mindreårige som ankommer statene og som dermed ikke har noe alternativ til myndighetenes omsorgstilbud, er noe uklart. Den indikerer likevel at det generelt er viktig med vurderinger med rimelig korte mellomrom. Retningslinjene for alternativ omsorg fremholder som nevnt også at enslige mindreårige asylsøkere i prinsippet bør nyte samme nivå av beskyttelse og omsorg som andre barn i landet.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Se eksempelvis FNs barnekomité sine avsluttende merknader til Tadjikistan (5. februar 2010) CRC/C/TJK/CO/2, avsnitt 45 bokstav c.

<sup>30</sup> FNs retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142.

<sup>31</sup> Ibid. avsnitt 67.

<sup>32</sup> Ibid. avsnitt 141.

I vurderingen av hvor mange tilsyn som kreves, bør blant annet barnets sårbarhet og særlige behov, samt plasseringens formål og funksjon få betydning. Endelig kan det påpekes at tidsintervallet bør ta høyde for hvordan vurderingen gjennomføres.

### **3. Barnevernsloven og utlendingsloven med tilhørende forskrifter**

#### **3.1 Barn under barne-, ungdoms- og familieetatens omsorg**

Det følger av barnevernsloven § 11-1 første ledd og tredje ledd første punktum at barn som er under 15 år når de søker om beskyttelse, og som ikke er i følge med foreldre eller andre med foreldreansvar, skal få tilbud fra barne-, ungdoms-, og familieetaten om opphold på et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Barne-, ungdoms-, og familieetaten har omsorgsansvar for barnet når det oppholder seg på et omsorgssenter, jf. § 11-2 første ledd første punktum. Omsorgssenteret utøver omsorgen på vegne av etaten, jf. § 11-2 første ledd andre punktum. Omsorgssenteret skal gi barnet forsvarlig omsorg og bidra til at barnet får nødvendig oppfølging og behandling, jf. § 11-2 andre ledd.

Omsorgssenteret skal utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg i senteret, jf. barnevernloven § 11-3 første ledd første punktum. Senest seks uker etter at barnet er kommet til senteret, skal barne-, ungdoms- og familieetaten treffe vedtak om hvordan barnet skal følges opp i senteret, jf. § 11-3 første ledd tredje punktum. Omsorgssenteret og barne-, ungdoms- og familieetaten skal følge barnets utvikling nøye, jf. § 11-3 andre ledd første punktum. Dersom barnets behov for oppfølging endrer seg vesentlig, skal barne-, ungdoms-, og familieetaten om nødvendig treffe nytt oppfølgingsvedtak, jf. § 11-3 andre ledd annet punktum. Det stilles tilsvarende krav til omsorgssenteret, og beboere har tilsvarende rettigheter som på barnevernsinstitusjonene.<sup>33</sup>

Videre krever § 17-3 første og andre ledd at statsforvalteren blant annet skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens plikter etter kapittel 11, og med at omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere drives i samsvar med loven og forskrifter. Det følger av tilsynsforskriften § 5 første ledd første punktum at det skal føres stedlig tilsyn så ofte som nødvendig, og minst to ganger hvert år.<sup>34</sup>

#### **3.2 Barn under Utlendingsdirektoratets omsorg**

---

<sup>33</sup> Barnevernsloven § 11-3 første og andre ledd og § 11-5.

<sup>34</sup> Forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner mm. (tilsynsforskriften) (FOR-2022-12-16-2272).

Etter utlendingsloven har Utlendingsdirektoratet (UDI) omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere som bor i asylmottak, jf. utlendingsloven § 95 andre ledd første punktum. Asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet, jf. § 95 andre ledd andre punktum. 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>35</sup> Vi viser til gjennomgangen av hvem som omfattes av UDIs omsorgsansvar i punkt 2.2.

Det følger 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>36</sup> Det heter i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet generelt om innkvarteringstilbudet til asylsøkere:

«UDI skal sørge for et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud. Tilbudet skal sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet.

UDI skal sikre at beboerne blir behandlet hensynsfullt og med respekt for sin integritet under oppholdet i innkvarteringstilbudene. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved prosesser og beslutninger som berører barn.»<sup>37</sup>

Det fremgår videre av forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak at asylmottaket skal gjennomføre strukturerte, individuelle samtaler for å kartlegge den enslige mindreåriges situasjon og behov og utarbeide en tiltaksplan sammen med den enslige mindreårige.<sup>38</sup> Asylmottaket skal legge kartleggingen og tiltaksplanen til grunn for den individuelle oppfølgingen av den enslige mindreårige under hele oppholdet i asylmottak, og frem til den enslige mindreårige enten bosettes eller returneres.<sup>39</sup> Asylmottaket skal gi den enslige mindreåriges representant anledning til å medvirke i arbeidet med kartleggingen og tiltaksplanen.<sup>40</sup>

Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år bosettes i en del tilfeller på et ordinært mottak med følgeperson. Etter UDIs retningslinjer skal UDI sende melding til

---

<sup>35</sup> Se omtalen av gruppen som bor på asylmottak i Prop.82 L (2020–2021) Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak) punkt 8.2.

<sup>36</sup> Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (FOR-2021-05-12-1520) § 1.

<sup>37</sup> GI-05/2023 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere punkt. 4.1.

<sup>38</sup> Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (FOR-2022-06-26-1193) § 6 første ledd.

<sup>39</sup> Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (FOR-2022-06-26-1193) § 6 andre ledd annet punktum.

<sup>40</sup> Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (FOR-2022-06-26-1193) § 6 tredje ledd.

barnevernet om enslige mindreårige med følgeperson og be om en vurdering av omsorgssituasjonen, dersom dette ikke er utredet av barnevernet i tidligere vertskommune.<sup>41</sup> Dersom mottaket er bekymret for omsorgssituasjonen, skal det framgå av meldingen og kopi skal sendes UDIs operative enhet. Etter hva NIM har kjennskap til, er det ikke fast praksis for å sende slike meldinger («passive meldinger») i dag.

I Justis- og beredskapsdepartementets instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere heter det følgende om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak:

«UDI har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, jf. utlendingsloven § 95 annet ledd. UDI skal sikre at alle enslige mindreårige som bor i asylmottak, får et forsvarlig omsorgstilbud, jf. forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

UDI skal sikre at driftsoperatør for asylmottak med enslige mindreårige legger til rette for opplæring og veiledning av mottaksansatte som skal gi omsorg til enslige mindreårige som bor i asylmottak.

UDI har også omsorgen for enslige mindreårige med følgeperson som bor i asylmottak. UDI skal sikre at asylmottaket følger særskilt med på hvordan omsorgssituasjonen er, blant annet ved å tildele særkontakt og kartlegge både følgepersonens egnethet og den enslige mindreåriges omsorgsbehov.

UDI skal sikre at enslige mindreårige som bor i asylmottak, får informasjon om aktuelle botilbud for den enkelte etter utlendingsloven § 95 eller barnevernloven kapittel 11. Den enslige mindreårige har rett til å bli hørt, og det skal legges vekt på meningen deres i samsvar med barnets alder og utvikling.»<sup>42</sup>

Enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse, får oppnevnt en representant som skal ivareta deres interesser i asylsaken og utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til annen lovgivning, jf. utlendingsloven § 98 d første ledd. Det er representanten, og ikke asylmottaket, som har samtykkekompetanse på vegne av den enslige mindreårige i foreldrenes sted, jf. vergemålsloven § 17 annet ledd, jf. utlendingsloven § 98 d. Representanten skal blant annet treffe avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret. Representanten skal også påse at den enslige mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men

---

<sup>41</sup> Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet (RUDI-2011-14) om krav til mottakenes håndtering av enslige mindreårige asylsøkeres ankomst til, og flytting fra mottak samt permisjonssøknader punkt. 3.

<sup>42</sup> GI-05/2023 - Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere, punkt. 6.6.

har ikke ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg, jf. § 98 tredje ledd.

Det følger av utlendingsloven § 95 tredje ledd første punktum at statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, utøves i samsvar med loven og forskrifter til loven. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet og er klageinstans for vedtak som fattes av statsforvalteren, jf. § 95 tredje ledd tredje punktum. Justis- og beredskapsdepartementet har med hjemmel i utlendingsloven § 95 fjerde ledd gitt forskrift om tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.<sup>43</sup>

Etter forskriften § 1 er formålet med tilsyn å «føre kontroll med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, er i samsvar med kravene i utlendingsloven og forskrifter til utlendingsloven, og med at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren gir en forsvarlig omsorg til enslige mindreårige som bor i asylmottak».

Med tanke på planlegging og gjennomføring av tilsyn fastsettes det i forskriften § 3 andre og tredje ledd:

«Statsforvalteren skal vurdere behovet for tilsyn på grunnlag av en risikovurdering. Tilsyn skal alltid vurderes når statsforvalteren blir kjent med mulige uheldige forhold eller når andre grunner tilsier det.

Dersom statsforvalteren får kunnskap om hendelser som innebærer fare for noens liv eller helse, skal dette følges opp av statsforvalteren. Det samme gjelder dersom statsforvalteren blir kjent med forhold som tilsier at enslige mindreårige som bor i asylmottak, ikke gis forsvarlig omsorg».

Forskriften legger følgelig opp til et risikobasert tilsyn og fastsetter ikke et minimumsantall periodiske tilsyn. Om innholdet i tilsynet, fastsettes det at: «[s]tatsforvalteren kan undersøke alle sider av asylmottaksdriften som har betydning for den omsorgen som gis til enslige mindreårige som bor i asylmottak», jf. § 3 fjerde ledd.

Plikten til å snakke med den enkelte mindreårige på en tilpasset måte følger av forskriften § 5 første og annet ledd. Etter tilsynet skal statsforvalteren utforme en tilsynsrapport, jf. § 6 første ledd første punktum. Dersom det konkluderes med lovbrudd, skal det «fremgå klart av tilsynsrapporten hvilke forhold som er

---

<sup>43</sup> Forskrift om tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (FOR-2022-06-26-1193).

rettsstridige og hvilke bestemmelser som er brutt», jf. § 6 første ledd andre punktum.

Regelverket legger tydelig til rette for at tilsynet kan påpeke at det skjer lovbrudd overfor det enkelte barn. Det er med andre ord et individrettet tilsyn knyttet til lovligheten av behandlingen.

Barnevernsloven gjelder for «barn som har sitt vanlige bosted i Norge og oppholder seg her», jf. § 1-2 annet ledd første punktum, og videre for «barn som oppholder seg i Norge og er flyktninger eller internasjonalt fordrevne», jf. tredje punktum.

Barnevernsloven gjelder derfor for enslige mindreårige asylsøkere.

Barnevernstjenesten kan for eksempel treffe vedtak om hjelpetiltak for enslige mindreårige asylsøkere, og bekymringsmeldinger skal vurderes på vanlig måte også for denne gruppen.

#### **4. NIMs vurdering og anbefalinger**

Det er NIMs vurdering at regelverket ikke fullt ut oppfyller kravene i barnekonvensjonen artikkel 25.

*For det første* er det etter NIMs vurdering nødvendig med flere og hyppigere tilsyn enn i dag, for å ivareta pliktene som følger av artikkel 25. Siden tilsynsordningen ble opprettet, er det gjennomført fem tilsyn, der lovbrudd ble avdekket ved fire av disse. Totalt er det rundt 60 mottak for enslige mindreårige asylsøkere i Norge.<sup>44</sup> For det store flertallet av mottakene er det altså ikke gjennomført tilsyn, og disse barna har dermed ikke fått statsforvalterens vurdering av omsorgssituasjonen ved mottaket. Til sammenlikning gjelder det et minimumskrav om tilsyn to ganger i året ved barnevernsinstitusjoner.

Som Statens helsetilsyn har påpekt overfor departementet, er det ikke mulig å gjennomføre tilstrekkelig tilsyn framover med dagens ressurser.<sup>45</sup> Departementet vurderte i Prop. 80 L (2021-2022) punkt 2.6 at et velfungerende tilsyn ved mottakene vil bidra til at rettssikkerheten til denne gruppen ivaretas og styrkes, og at de får den omsorgen de har rett til etter lov og forskrift. Stortingskomiteens flertall fremholdt at

---

<sup>44</sup> Brev fra Statens helsetilsyn til Justis- og beredskapsdepartementet, 2023: <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/brev-og-horingsuttalelser-fra-statens-helsetilsyn/2023/akutt-behov-for-oekte-ressurser-til-tilsyn-med-omsorgen-for-enslige-mindreaarige-asylsoekere/>. Oversikt over gjennomførte tilsyn: <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/?t=93>.

<sup>45</sup> Brev fra Statens helsetilsyn til Justis- og beredskapsdepartementet, 2023: <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/brev-og-horingsuttalelser-fra-statens-helsetilsyn/2023/akutt-behov-for-oekte-ressurser-til-tilsyn-med-omsorgen-for-enslige-mindreaarige-asylsoekere/>

etableringen av en statlig tilsynsordning vil bidra til å styrke rettssikkerheten til de enslige mindreårige som bor i asylmottak, og sikre at deres behov blir ivaretatt.<sup>46</sup>

NIM legger til at det er vanskelig å lese ut fra forskriften hva som ligger i «forsvarlig omsorg», uten nærmere veiledning. Etter NIMs syn er det nødvendig med en konkretisering av dette for å sikre en betryggende oppfyllelse av retten til periodiske vurderinger.

*For det andre* mener NIM at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at det foretas individuelle vurderinger for den enkelte enslige mindreårige asylsøker. For de aller fleste av mottakene der UDI har omsorgsansvaret, gjennomføres det ikke tilsyn. Det betyr at andre oppfølgingstiltak som staten har, blir særlig viktige. Slik vi forstår regelverket, er det mottaket selv som skal følge med på barnas omsorgssituasjon.<sup>47</sup> Til sammenlikning skal Bufetat, når det gjelder *asylbarn på omsorgssentre*, følge barnets utvikling nøye. Bufetat skal også treffe oppfølgingsvedtak dersom barnets behov endrer seg vesentlig. UDI treffer derimot ikke slike oppfølgingsvedtak for asylbarna de har omsorgen for.

Kjernen i artikkel 25 er at et organ, uavhengig av institusjonen selv, skal vurdere barnets omsorgssituasjon i institusjonen. Konkret mener vi at regelverk og retningslinjer mangler et krav om at UDI skal gjøre uavhengige og jevnlige vurderinger av den omsorgen asylmottaket gir den enslige mindreårige.

Regelverket for barn i omsorgssentre oppfyller disse kravene bedre.

Når det gjelder enslige mindreårige over 15 år, gjentar vi NIMs anbefaling om å sikre at denne gruppen får et omsorgstilbud som både kvalitativt og rettighetsmessig er likeverdig med det tilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barn som det offentlige har omsorgen for.<sup>48</sup> Å flytte omsorgsansvaret til barne-, ungdoms- og familieetaten vil både løse utfordringene med ulovlig forskjellsbehandling, og sikre at kravet til periodiske vurderinger etter barnekonvensjonen artikkel 25 ivaretas for denne gruppen.<sup>49</sup>

NIM er tilgjengelig for dialog med og bistand til departementet om det er ønskelig.

---

<sup>46</sup> Innst. 402 L (2021–2022) s. 4.

<sup>47</sup> UDI skal «sikre» at asylmottaket følger særskilt med på hvordan omsorgssituasjonen er, jf. GI-05/2023 -Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere, punkt 6.6.

<sup>48</sup> NIM årsmelding, 2021. Dette er det hjemmel for i barnevernsloven § 11-1 tredje ledd andre punktum.

<sup>49</sup> Slik at barnevernsloven § 11-3 gjelder (utredning og oppfølging av barnet).



Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Pernille Borud

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.