

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedring.
Se mottakerliste nedenfor

Deres ref: 23/1156

Vår ref: 23/11846-3

Dato: 23.06.2023

UDIs innspill til høring av Barnevernutvalgets NOU 2023:7

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høringen av Barnevernsutvalgets forslag i NOU 2023:7 Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet. Frist for å komme med innspill er satt til 26. juni 2023. Utlendingsdirektoratets innspill er knyttet til kapittel 9 i NOUen.

Forslag om overføring av omsorgsansvaret

I NOU 2023:7 kapittel 9 foreslår utvalget å endre barnevernsloven § 11-1 med formål om å overføre omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år fra justissektoren ved UDI til barnevernssektoren ved Barne- ungdom og familiedirektoratet (Bufdir). Omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år ble innlemmet i barnevernloven av 1992 kapittel 5A i 2008. I forarbeidene til kapittel 5A Ot.prp.nr.28 (2007-2008) punkt 1.1.2. fremgår det at barnevernet i første omgang skal overta ansvaret for de som er under 15 år. Videre fremgår det at den daværende regjeringen i statsbudsjettet for 2008 har uttalt at den tar sikte på at ansvaret for de mellom 15 og 18 år skal overføres i løpet av 2009. Dette skjedde imidlertid ikke. En stor økning i asylankomstene i 2008 gjorde at innlemmingen av gruppen enslige mindreårige fra 15 til 18 år ble satt på vent på ubestemt tid. Begrunnelsen for at det fortsatt er en deling av omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom Bufdir og UDI beror blant annet på vurdering av beredskap, samt økonomiske og administrative konsekvenser ved en overføring. Dette er hensyn som må vektles på politisk nivå. Barne-, ungdom og familieetaten (Bufetat) har fortsatt omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fortsatt. Kapittel 5A i barnevernloven av 1992 er videreført i ny barnevernslov kapittel 11. UDIs erfaring er at vårt samarbeid med Bufetat fungerer godt i alle steg av asylprosessen som utlendingsforvaltningen har ansvar for og som disse barna går igjennom, fra ankomst til retur eller bosetting. Det at de ulike sektorene, barnevernssektoren og utlendingsforvaltningen, ivaretar ulike oppgaver overfor denne gruppen fungerer i dag godt. Det er ikke først og fremst av hensyn til barnets beste at det er en deling av omsorgsansvaret for enslige mindreårige, og det er få barnefaglige argumenter som taler for en slik deling. Delingen av ansvar beror som nevnt på andre vurderingsmoment og hensyn.

UDI er opptatt av å ivareta vårt nåværende omsorgsansvar for enslige mindreårige også innenfor de rettslige og økonomiske rammene som er i dag, og vi ønsker derfor å løfte frem noen sider av forslaget som ikke er beskrevet i NOUen. Videre ser vi behov for å nyansere beskrivelsen av grunnlaget for lovforslaget i barnevernsloven § § 11-1.

Enslig mindreårige som forsvinner fra asylmottak

Utvalget har i sin argumentasjon for forslaget for endring av barnevernlovens § 11-1 basert seg på rapporter og anbefalinger fra 2018 og tidligere. Unntaket er NRK sin artikkel om enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssenter.

UDI ønsker å bemerke at tallene UDI gir til NRK og andre, ikke er nødvendigvis er antall savnede enslige mindreårige. Tallene er antallet personer med registreringskode enslige mindreårig (EM) som i løpet av asylsaksprosessen forlater mottaket og ikke oppgir ny adresse til politiet i Norge. Registreringene endres ikke nødvendigvis selv om den enslige mindreårige skulle komme tilbake til mottaket på et senere tidspunkt, oppgir ny adresse i Norge eller i et annet land, ikke er enslig lengre eller er fylt 18 år og ikke lengre er mindreårig. Når det gjelder antall fortsatt savnede enslige mindreårige bør derfor disse tallene hentes fra politiet.

Slik UDI ser det så taler ikke disse tallene som NOUen viser til, i seg selv for eller mot en endring i hvem som skal ha omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Det er flere grunner til det som vi vil belyse her.

Hva er asylmottakets rolle?

Asylmottak er et frivillig bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige. I henhold til utlendingsloven § 95 annet ledd har UDI omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, mens det er asylmottaket som kan utøve omsorgen på vegne av UDI. Nærmere regulering i hvordan asylmottaket skal utøve omsorgen er regulert i [Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak - Lovdata](#). Forskriften inneholder ingen bestemmelser om tvang, og asylmottaket har følgelig ingen adgang til å holde noen beboere tilbake i mottaket, dersom de ikke ønsker å benytte tilbudet. Mottaket skal imidlertid jobbe forebyggende for å unngå at mindreårige forlater mottak uten å si hvor de skal, jf. [forskriften § 2 tredje ledd bokstav f](#). Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig sårbar gruppe og har økt risiko for å utsettes for rekruttering til kriminalitet, menneskehandel og annen tvang eller utnyttelse. Det er derfor sentralt å jobbe forebyggende for å følge opp den enkeltes behov ut fra hvilken situasjon han eller hun befinner seg i.

UDI har krav i kravspesifikasjoner til mottak for enslige mindreårige og rutiner i retningslinjen [UDI 2015-009 \(udiregelverk.no\)](#) om hva mottakene skal gjøre når det er grunn til å tro at en enslig mindreårig er forsvunnet. Mottaksansatte skal umiddelbart undersøke årsaken til at den enslige mindreårige ikke er til stede ved daglige gjøremål, eller ikke har kommet tilbake til mottaket til avtalt tid. Den mindreårige skal meldes savnet straks og senest innen 24 timer. I UDIs egne omsorgskontroller ved mottakene er disse rutinene et tema, og UDIs funn tyder på at mottakene etterlever rutinene for å melde enslige mindreårige savnet.

Hva kan være årsaker til at mindreårige forlater mottak?

UDI mener at det er viktig å belyse ulike årsaker til at enslige mindreårige forlater mottak uten å oppgi ny adresse. I denne sammenhengen er det sentralt å se på historikken i perioden 2015 og frem til i dag for å få en bedre forståelse. Fra 2015 var situasjonen i mottakene preget av de høye ankomstene av enslige mindreårige i perioden 2015-2016 og påfølgende innstrammingsiltak i utlendingsloven som traff særskilte grupper av enslige mindreårige som fikk avslag eller tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år.

Situasjonen i mottak i denne perioden var utfordrende, og UDI fulgte situasjonen tett for å vurdere aktuelle forbedringstiltak. Et tiltak var at Fafo på oppdrag fra UDI gjennomførte et FoU-prosjekt som resulterte i rapporten [Et trygt sted å vente | Fafo-rapport 2018:05](#). Teamet av forskere, Silje Sønsterudbråten, Guri Tyldum og Magne Raundalen, kom med en rekke anbefalinger til hvordan omsorgen for enslige mindreårige i mottak kunne forbedres. Det ble i

perioden 2017 til 2019 satt inn flere tiltak for å følge opp disse anbefalingene og forbedre situasjonen i mottak for enslige mindreårige.

Tabellene nedenfor viser antall enslige mindreårige som har forlatt UDIs mottak for enslige mindreårige uten å si hvor de skulle. Tabellen synliggjør at majoriteten av de som er registrert å ha forlatt mottak er i perioden 2015-2018. Antallet som har forlatt mottakene de siste fire årene er få sammenlignet med tidligere år (Tallene ble trukket fra utlendingsdatabasen den 24. januar 2023).

Etter registrert alder da de forlot mottak:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalsum
12 år	1								1
14 år	1								1
15 år	11	7	1			1			20
16 år	17	27	29	3		2	1	1	80
17 år	8	69	142	32	3	2	1	1	258
Totalsum	38	103	172	35	3	5	2	2	360

Situasjons- og risikobildet på mottakene endret seg i stor grad i løpet av 2018. UDI iverksatte også flere tiltak som har vært av stor betydning for ivaretagelse av omsorgen. Vi kan trekke frem at vi gjennomførte to store tiltak finansiert av øremerkede midler til økt bemanning og styrket barnefaglig kompetanse. For det første har mottakene for enslige mindreårige fått tre ekstra barnefaglige stillinger. Stillingene har bidratt til at mottakene har større kapasitet til å arbeide systematisk opp mot omsorgssituasjonen og for å redusere risikoen for uønskede hendelser, som eksempelvis forsvinninger.

For det andre har Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) utviklet kompetanseutviklingsprogrammet "[Et godt midlertidig hjem](#)" for ansatte på mottakene. Mottakene har tidligere rapportert om at programmet har bidratt at de håndterer uro og konflikter på en bedre måte. Kompetanseprogrammet implementeres fortsatt i nye mottak for enslige mindreårige. Begge disse tiltakene har vært svært viktige risikoreduserende tiltak og har hatt betydelig effekt på ivaretagelsen av omsorgen til enslige mindreårige i mottak.

I tillegg til bemanning og kompetansetiltak i mottakene, ble [UDIs omsorgsansvar lov- og forskriftsfestet 31. juli 2021](#). Lov- og forskriftsreguleringen skulle i utgangspunktet være en [kodifisering av gjeldende praksis](#), men har bidratt til å tydeliggjøre hvilke rettigheter enslige mindreårige har når de bor i mottak. Lov- og forskriftsfesting har også muliggjort en lov- og forskriftsfesting av uavhengig tilsyn med mottakene, hvor Statsforvalteren skal føre tilsyn og Statens Helsetilsyn skal ha et overordnet faglig ansvar og er klageinstans for tilsynet, jf. [utlendingsloven § 95 tredje ledd. Lov- og forskriftsendringen trådte i kraft 1.juli 2022](#).

Årsakene til at enslige mindreårige forlater mottak er sammensatte. Slik tabellen nedenfor viser, har hovedvekten av de som forlater mottak avslag på søknad om beskyttelse, utreiseplikt eller tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år. Mange av de som har avslag eller tidsbegrenset tillatelse frem til fylte 18 år, forlater mottaket for å reise videre og søke opphold i andre land. Av de i gruppen som har søknad til behandling i UDI, så er det mange som er i en prosess hvor de vurderes opp mot andre europeiske land etter [Dublin-avtalen](#). Disse har søkt om beskyttelse eller har avgitt fingeravtrykk tidligere i andre land som er tilsluttet Dublin-avtalen, og det vurderes om de skal returneres tilbake dit.

Etter status i søknad ved forsvinning:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalsum
Med tillatelse, skal bo sett		1	1						2
Med tillatelse, skal bo sett (begrenset ID)		1			1				2
Med søknad til behandling i UDI	29	36	6	1	1	1	2	1	77
Med avslag til klagebehandling	3	19	32	2		2			58
Henlagt/trukket/annen status/ukjent		1							1
Med utreiseplikt	4	14	53	29	1	2		1	104
EMA tidsbegrenset	2	31	80	3					116
Totalsum	38	103	172	35	3	5	2	2	360

Årsakene til at enslige mindreårige forlater mottak har derfor ofte nær sammenheng med status i asylsaken. Det at mindreårige skal returneres til annet europeisk land eller til sitt hjemland som følge av vedtaket i asylsaken, og at de som følge av dette ønsker å forlate mottak, er ikke et forhold som mest sannsynlig vil endre seg ved at barnevernssektoren overtar omsorgsansvaret.

Hvem omfattes av forslaget?

Barnevernsutvalget har kommet med forslag til lovendring i barnevernsloven § 11-1 hvor det foreslås at denne bestemmelsen skal omfatte alle enslige mindreårige asylsøkere. Forslaget synes å være noe overfladisk behandlet i NOUen og det er i liten grad redegjort for dagens regelverk, forarbeider og praksis.

Enslig mindreårige med følgeperson

Det synes som om barnelovsutvalget har forstått det slik at enslige mindreårige har to ulike botilbud som avhenger av alder, og at ved å overføre omsorgsansvaret for gruppen enslig mindreårige mellom 15 og 18 år til barnevernssektoren så har man løst utfordringene knyttet til denne gruppen barn og unge. UDI vil derfor nyansere dette noe. Per i dag har UDI omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige som bor i våre asylmottak uavhengig av alder. Vi viser til [Prop. 82 L \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#) punkt 8.2. hvor det fremgår at:

Departementet foreslår en justering i forslaget til lovtekst sammenlignet med forslaget som var på høring, slik at målgruppen for forslaget endres fra «enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak» til «enslige mindreårige som bor i asylmottak». Det justerte lovforslaget gjenspeiler at også enslige mindreårige under 15 år i visse unntakstilfeller kan bo i asylmottak dersom de bor med en følgeperson, og at Utlendingsdirektoratet har omsorgen også for disse enslige mindreårige.

Lovteksten i utlendingslovens § 95 annet ledd lyder nå i tråd med dette, at Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Enslige mindreårige med følgepersoner blir ikke nevnt i Barnelovutvalgets forslag. Enslige mindreårige med følgepersoner er det som omtales som separated children i [Refworld | General comment No. 6 \(2005\): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin](#) i punkt III. Nr 8:

Separated children are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary caregiver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members.

I norsk praksis gis disse barna samme prosessuelle rettigheter som enslige mindreårige uten følgepersoner. Det vil si at de registreres som enslige mindreårige i utlendingsforvaltningens datasystemer, de får oppnevnt representant etter utlendingslovens kapittel 11A og det gis fritt rettsråd i forbindelse med saksbehandlingen i UDI jf. utlendingslovens § 92 annet ledd. UDI har omsorgsansvaret for denne gruppen barn og har hatt det over tid. Allerede i forarbeidene til barnevernloven av 1992 kapittel 5A [Ot.prp. nr. 28 \(2007-2008\) \(regjeringen.no\)](#), ble ansvaret for enslige mindreårige med følgepersoner vurdert i kapittel 3.11. Barne- og familiedepartementet (BFD) mente den gang at «det oftest være uheldig for enslige mindreårige asylsøkere å bli skilt fra voksne personer som de har tilknytning til. Det er derfor departementet syn at der det er reell tilknytning mellom barnet og følgeperson, og følgepersonen utøver og fortsatt ønsker å utøve tilfredsstillende omsorg for den enslige mindreårige asylsøkeren, bør barnet og følgepersonen få bo sammen på asylmottak». Videre vurderes flere tilfeller i punkt 3.11.3 der grensedragningen mellom UDI, omsorgssenter og lokal barneverntjeneste er utfordrende. Det kan videre være tilfeller der det er tvil om relasjonen eller der omsorgen ikke er tilstrekkelig og barn og følgeperson motsetter seg at barnet kan bo på omsorgssenter. I forbindelse med at det fremmes lovforslag i barnevernsloven § 11-1 savner UDI en vurdering av ansvaret for enslige mindreårige som kommer sammen med følgepersoner og hvordan disse best bør ivaretas. I forbindelsen med de høye ankomstene fra Ukraina i 2022 har denne gruppen økt betraktelig da de fleste ukrainske enslige mindreårige som søker om beskyttelse i Norge kommer sammen med følgepersoner.

Enslig mindreårige som fyller 18 år

En annen grenseflate som UDI savner beskrevet i forslaget til lovendring av barnevernsloven § 11-1 er ansvaret for de enslige mindreårige som fyller 18 år. Mange unge vil fortsatt ha behov for støtte og oppfølging selv etter fylte 18 år, og en overgang til asylmottak vil trolig være en lite god løsning for denne gruppen. Vi viser her til rapport [NTNU Samforsk | Kan ikke reise - får ikke bli : Mottaksliv for tidligere enslige mindreårige på voksenmottak](#) fra 2020, hvor det anbefales at denne gruppen gis ettervern etter barnevernsloven.

Ved en overføring av omsorgsansvaret til barnevernsektoren vil denne gruppen unge kunne få rett til tiltak frem til fylte 25 år, jf. barnevernsloven § 1-2 første ledd. Dersom enslige mindreårige mellom 18 og opp til 25 år omfattes av denne adgangen så vil dette være en viktig styrking av tilbudet til denne gruppen. UDIs erfaring er at mange enslige mindreårige som er fylt 18 fortsatt har behov for veiledning og oppfølging. UDI opplever at disse ungdommene fortsatt har behov for voksenkontakt og oppfølging av bosituasjonen, herunder bistand til å organisere sin økonomi og til å lage mat. Videre får disse ungdommene i dag veiledning i å bo for seg selv og klare seg i samfunnet, veiledning og bistand i konflikthåndtering og støtte i å etablere deltakelse i fritidsaktiviteter og organisasjoner i mottak i dag.

Når det gjelder vurdering av enslige mindreåriges alder så har UDI, der det ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, anledning til å anmode om aldersundersøkelse for å klargjøre alderen, jf. utlendingslovens § 81. En varierende andel som oppgir å være mindreårige på søknadstidspunktet vil etter en konkret og individuell aldersvurdering kunne fastsettes som overårige på vedtakstidspunktet. Dette innebærer at det er en risiko for at det i asylsøkerperioden bor personer som er over 18 år i asylmottak for enslige mindreårige. Denne risikoen bør også vurderes konkret ved en vurdering av botilbud for alle enslige mindreårige.

En gradvis tilnærming ved overføring av de yngste?

UDI vil løfte frem at det kan være en hensiktsmessig tilnærming å vurdere en gradvis endring ved å flytte aldersgrensen i barnevernslovens § 11-1 fra 15 til 16 år. Det er ingen faglig begrunnelse for aldersgrensen som er satt. Et skille på 16 år vil harmonisere bedre med

andre sektorers aldersgrenser som helserettlig myndighetsalder og alder for å begynne på videregående skole. Vi erfarer at det er store forskjeller i oppfølgingsbehovet til en 15 åring og de som er eldre. De yngste beboerne har ofte større oppfølgingsbehov når det kommer til personlig hygiene, matlaging, daglige rutiner, skole og leksehjelp. De har også større behov for omsorg og voksenkontakt i det daglige. 16 og 17 åringer er derimot ofte mer selvstendige, og kan reagere negativt på rammer og regler. De har selvsagt oppfølgingsbehov og behov for omsorg, men på et annet nivå enn 15 åringene. UDI mener derfor at det er gode faglige grunner til å vurdere å først heve grensen til 16 år i barnevernsloven § 11-1.

Behov for utredning av kostnader

Barnevernsutvalget skriver i NOUens punkt 32.4 at utvalget ikke har funnet informasjon om hvorvidt en eventuell overføring av omsorgsansvaret fra justissektoren til barnevernssektoren for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år innebærer en endring i statens utgifter. De skriver at det avhenger av kostnadsforskjellene mellom de to tilbudene.

UDI mener at dersom det vurderes en slik lovendring så vil det være viktig at den reelle kostnaden utredes nærmere, da den trolig vil være betydelig høyere enn dagens kostnad og det må tas høyde for betydelige svingninger i ankomstene og derav budsjettbehovet.

I [høringsnotat](#) til forslag til ny lov om omsorgssentre (omsorgssenterloven) som ble sendt på høring i 2016 har Barne- og likestillingsdepartementet eksempelvis i kapittel 8 om Administrative og økonomiske konsekvenser foretatt ulike beregninger av hvilke kostnader endringer i tilbudet i omsorgssentrene antas å ville innebære. Forslaget om ny omsorgssenterlov ble skrinlagt etter høringsrunden, men det er likevel relevant å se hen til forslagene der om differensiering av krav til ulike tilbud ut fra mindreåriges alder og behov, ved vurdering av hva det vil innebære av økonomiske kostnader for barnevernssektoren å overta hele gruppen enslige mindreårige. Det er videre relevant å se på om sammenligningen omsorgssentre for enslige mindreårige yngre enn 15 og asylmottak for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år er en hensiktsmessig sammenligning. Det kan vurderes å heller sammenligne andre tilbud i barnevernssektoren som gis til unge over 15 år, eller eventuelt sammenligne botilbud som gis til enslige mindreårige over 15 år etter bosetting i kommune.

Vennlig hilsen

Frode Forfang

Direktør

Stephan Mo

Direktør for styring og regelverk

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.