



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/872 - MOBL

Dato
03.03.2023

Dokument 8:124 S (2022–2023) - Representantforslag om å bedre livs- og boforholdene for enslige mindreårige asylsøkere

Jeg viser til brev av 10. februar 2023 fra Kommunal- og forvaltningskomiteen, der jeg blir bedt om å vurdere Dokument 8:124 S (2022-2023) - Representantforslag om å bedre livs- og boforholdene for enslige mindreårige asylsøkere fra stortingsrepresentantene Ingvild Wetrhus Thorsvik, Grunde Almeland, Guri Melby og Ane Breivik.

I tillegg til å berøre mitt ansvarsområde berører forslagene ansvarsområdene til arbeids- og inkluderingsministeren, helse- og omsorgsministeren og barne- og familieministeren. Etter samordning departementene imellom svarer jeg på vegne av alle berørte statsråder.

Enslige, mindreårige asylsøkere som kommer til Norge kan ha ulike bakgrunn og ulike motiver for reisen hit, samt ulike livserfaringer og opplevelser i opprinnelseslandet og under reisen. Noen har flyktet fra krig og forfølgelse i eget hjemland. For andre er reisen primært betinget av en søken etter bedre fremtidsmuligheter – som muligheten til å få utdanning, oppnå en bedre økonomisk situasjon osv. Noen kommer direkte fra hjemlandet, mens andre har vært på reise lenge gjennom mange land.

Enslige mindreårige som søker beskyttelse i Norge er med andre ord en sammensatt gruppe med ulike behov, men felles for de fleste er at de befinner seg i en sårbar og vanskelig situasjon. Det er derfor viktig at denne gruppen får et forsvarlig bo- og omsorgstilbud, og at det legges til rette for at den enkelte får en mest mulig meningsfull tilværelse, tilpasset den enkeltes behov.

Nedenfor går jeg nærmere inn på representantenes forslag:

- 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.*

Barn som kommer alene til Norge er som nevnt en sårbar gruppe og prioriteres derfor høyt i alle ledd i utlendingsforvaltningen. Norge har et alderstilpasset omsorgstilbud til enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse. Dagens ordning innebærer at enslige mindreårige som bor i asylmottak får en mer begrenset oppfølging og omsorg enn både enslige mindreårige som bor i omsorgssentrene underlagt Barne-, ungdoms- og familieetats (Bufetat) ansvar og andre barn som oppholder seg i barnevernsinstitusjoner.

I utgangspunktet har alle barn rett på likeverdig omsorg, uavhengig av barnets alder og oppholdsstatus, jf. barnekonvensjonen artikler 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.

Regjeringen innførte i fjor et statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, der Statsforvalteren er tilsynsmyndighet og Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret. Formålet med tilsynet er å avdekke at enslige mindreårige asylsøkere får forsvarlig oppfølging under mottaksoppholdet og å ivareta rettssikkerheten deres.

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

På denne bakgrunn mener jeg at omsorgen for enslige mindreårige over 15 år er ivaretatt i asylmottak. Jeg støtter ikke forslaget om at omsorgsansvaret til denne gruppen legges under barnevernstjenestens ansvar.

- 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.*

Et grunnleggende vilkår for å bli bosatt er og må være at den enslige mindreårige har fått oppholdstillatelse. Bosetting har kostnads- og integreringsmessige konsekvenser for både stat og kommune. Det er derfor viktig at ressursene brukes på de mindreårige som får opphold og som skal integreres for et fremtidig liv i Norge. Dette er det ikke ønskelig å endre.

Når det gjelder saksbehandlingstiden for asylsøknader fra enslige mindreårige har det i flere år vært tatt inn i tildelingsbrevene til UDI og Utlendingsnemnda (UNE) at etatene skal prioritere denne gruppen i alle ledd i saksbehandlingen. Behandlingen av deres saker prioriteres derfor før behandling av søknader fra andre asylsøkere. I tiden frem til det blir fattet et vedtak i asylsaken blir det foretatt nødvendige undersøkelser. Vi skal vite hvem som får opphold i Norge og vi skal bare gi beskyttelse til de som trenger det. Avklaring av identitet og gjennomføring av asyLintervju er viktig for å vurdere om det foreligger grunnlag for opphold og hva slags tillatelse som ev. skal gis. Dette gjelder for alle asylsøkere, også de enslige mindreårige. Jeg kan tilføye at enslige mindreårige som får en begrenset oppholdstillatelse i dag blir bosatt.

Regjeringens mål er at bosetting av flyktninger skal skje styrt og spredt, raskt og treffsikkert. Lang ventetid har uheldige konsekvenser for alle flyktninger. Enslige mindreårige er spesielt sårbare og skal derfor prioriteres for rask bosetting etter innvilget oppholdstillatelse. Enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder etter at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) starter bosettingsprosessen etter at oppholdstillatelse er gitt. Bufetat bosetter enslige mindreårige flyktninger under 15 år, mens IMDi har ansvaret for å bosette barn og ungdom over 15 år. Gjennomsnittlig ventetid for enslige mindreårige fra vedtak om opphold til bosetting var i 2022 på 2,8 måneder for de under 15 år og 2,3 måneder for de mellom 15 og 18 år.

For å bosette enslige mindreårige så raskt som mulig og for å gi et forsvarlig bo- og omsorgstilbud, får kommuner som bosetter enslige mindreårige et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Det særskilte tilskuddet utbetales til og med året personen fyller 20 år.

- 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.*

Enslige mindreårige flyktninger er spesielt sårbare og trenger trygge og gode oppvekstvilkår. Valg av bo- og omsorgsløsning gjøres allerede etter en kartlegging av den enslige mindreåriges livssituasjon og en vurdering basert på hvilket behov den enkelte enslige mindreårige har, med utgangspunkt i faktorer som alder, modenhet, kjønn, mestring, samt fysisk og psykisk helse. Kvalitativt godt forarbeid med kartlegging og planlegging bidrar til at kommunene kan foreta egnet og treffsikker bosetting til barnets beste.

Kommunene har et stort handlingsrom når det gjelder å etablere ulike botiltak. Enslige mindreårige flyktninger har behov for voksenpersoner rundt seg som kan gi dem trygghet, omsorg og veiledning. Dette innebærer at kommunen bør vurdere ulike omsorgsløsninger og ha et differensiert bo- og omsorgstilbud for å gi den enslige mindreårige gode oppvekstbetingelser. De aller fleste enslige mindreårige flyktninger blir plassert i kommunale, døgnbemannede bofellesskap. Andre aktuelle botiltak kan blant annet være kommunalt fosterhjem (utenom slektplassering), slektplassering med godkjenning som fosterhjem, statlig barneverninstitusjon, vertsfamilie og familiehjem.

- 4. Stortinget ber regjeringen stille krav om oppfølging etter helsekartlegging av enslige mindreårige asylsøkere, med særlig vekt på psykisk helsehjelp.*

Asylsøkere og deres familiemedlemmer har fulle rettigheter til helsetjenester, og alle barn under 18 år som oppholder seg i Norge har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester og henvise til spesialisthelsetjenesten ved behov. Helse- og omsorgsministeren legger til grunn at dette følges.

Kommunen bør ha et godt samarbeid med asylmottak i kommunen, slik at beboerne sikres nødvendig og forståelig informasjon om rettigheter og helsetjenestetilbud i Norge og lokalt. Som forslagsstillerne viser til skal asylmottaket gjennomføre strukturerte, individuelle samtaler for å kartlegge den enslige mindreåriges situasjon og behov og utarbeide en tiltaksplan sammen med den enslige mindreårige. Helsedirektoratet anbefaler at kommunene gjennomfører tidlig helseundersøkelse for å kartlegge akutte behov og sikre oppfølging jf. nasjonal veileder om helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente. Kartleggingen bør gjøres av sykepleier eller annet kvalifisert helsepersonell og tilrettelegges via kvalifisert tolk. Det er videre anbefalt fra helsemyndighetene at kommunene tre måneder etter ankomst til landet bør tilby en helseundersøkelse til alle flyktninger, asylsøkere og familiegjennforente for å kartlegge helsetilstand og eventuelle behov for psykisk og/eller somatisk oppfølging. Helseundersøkelsen kan gjøres av leger, sykepleier eller helsesykepleier.

- 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.*

Departementet har innhentet innspill fra Riksadvokaten, som vedlegges. Riksadvokaten støtter ikke forslaget om endringer i påtaleinstruksen. Jeg er enig i Riksadvokatens konklusjon, og viser til begrunnelsene gitt i brevet.

- 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.*

Viser til svar på forslag 5 og vedlagt innspill fra Riksadvokaten som jeg støtter.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Vedlegg: Brev fra Riksadvokaten av 16/02-2023



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

23/373 - 2 / TAA020

16.02.2023

Anmodning om innspill til representantforslag om enslige mindreårige asylsøkere - saknetsaker

Innledning

Det vises til e-post av 14. d.m. om innspill fra Riksadvokaten om forslag 5 og 6 i Representantforslag 124 S vedr. enslige mindreårige asylsøkere, jf. deres refnr. 23/687 og frist 16. d.m. Riksadvokaten har til innspillet innhentet informasjon fra *Nasjonal faggruppe for etterforskningsledelse* i fagutviklings-apparatet som har arbeidet med å revidere retningslinjene for behandling av saknetsaker siden våren 2022.

Riksadvokaten er opptatt av at saknetsaker, herunder saknetsaker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere, skal behandles på en tryggende måte. Det er viktig at samfunnet, politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelig oppmerksomhet om feltet, og at barna får den nødvendige beskyttelsen av myndighetene som de har krav på.

Riksadvokaten kan imidlertid ikke støtte forslaget om endringer i påtaleinstruksen, og har både prinsipielle og konkrete innvendinger til forslaget. Verken behovet for forskriftsendringen eller konsekvensene av forslaget er tilstrekkelig klarlagt.

Etterforskningsplikt og etterforskningskompetanse i dag

Etter straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4 foretas etterforskning når det er "rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige". Hva som kreves for at det foreligger "rimelig grunn" er nærmere beskrevet i riksadvokatens rundskriv RA-1999-3 *Etterforskning*. Formuleringen i straffeprosessloven § 224 om at etterforskning "foretas" på de nevnte vilkår, forstås primært som en kompetanseregulering (som angir politiets rett til å iverksette etterforskning). Formuleringen må imidlertid også forstås slik at den innebærer en etterforskningsplikt for politiet i tilfeller der momenter som tilsier etterforskning gjør seg sterkt gjeldende, og i påtaleinstruksen § 7-4 femte og sjette ledd er etterforskningsplikten nærmere regulert for visse sakstyper, jf. for eksempel Prop.105 L (2010–2011) *Endringer i straffeprosesslova mv. (etterforskningsplikt mv)* pkt. 3.3.3.1.

Det er en overordnet forutsetning at straffbare forhold som utgangspunkt skal etterforskes og forfølges, noe som også gjelder for saknetsaker. Denne forutsetningen modifiseres av opportunitetsprinsippet, som gir påtalemyndigheten en viss skjønnsmessig adgang til å unnlate å iverksettes etterforskning selv om det foreligger "rimelig grunn", jf. også RA-2018-2 *Kvalitetsrundskrivet* pkt. 4.1.1.

På enkelte områder er det innført en særskilt etterforsningsplikt, uten at det kreves mistanke om et straffbart forhold. Det gjelder for brann og andre ulykker, og når personer under 18 år dør plutselig og uventet, se straffeprosessloven § 224 fjerde ledd og påtaleinstruksen § 7-4 femte og sjette ledd. Når det gjelder plutselig og uventet barnedød er det fastsatt i påtaleinstruksen at riksadvokaten kan fastsette begrensninger i etterforsningsplikten for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet og unngå unødvendige etterforskinger.

Riksadvokaten har i eget rundskriv om saknetsaker gitt generelle føringer til politiet om når det skal foretas etterforskning, jf. RA-2004-5. Når det gjelder mindreårige som forsvinner fra asylmottak har riksadvokaten understreket behovet for prioritering og vurdering av iverksettelse av etterforskning en rekke ganger, for eksempel i RA-2018-1, RA-2017-1 og RA-2015-2-P (året 2008 pkt. 6). I RA-2018-1 het det: *Innsatsen hvor barn forsvinner fra mottak eller omsorgssenter skal prioriteres på linje med andre forsvinningssaker, og politidistriktene må etablere gode samarbeidsrutiner med utlendingsmyndighetene og barneverntjenesten i slike saker.*

Politiet har i dag kompetanse og rett til å gjøre en rekke undersøkelser i saknetsaker uten at det må iverksettes etterforskning. I RA-2004-5 heter det om den innledende fasen:

I en innledningsfase vil undersøkelser, ettersøking og leteaksjoner knyttet til saknetmeldinger vanligvis være av polisiær karakter og høre under Politidirektoratets overordnede ansvar og myndighetsområde. Politiets informasjonsinnhenting i denne sammenheng er ikke å anse som etterforskning og straffeprosessloven og påtaleinstruksen gjelder derfor ikke direkte for virksomheten. Også innhenting av forklaringer fra personer som kan antas å vite noe om den saknede eller ha observert noe av betydning for ettersøkingen og sikring av spor som kan gi informasjon om hvor ettersøkingsinnsatsen bør konsentreres, faller i denne fasen ofte utenfor etterforskningsbegrepet.

Videre heter det:

Dersom ett av formålene med politiets virksomhet er å avklare om det foreligger straffbart forhold, jf straffeprosessloven § 224, skal etterforskning under påtalemyndighetens ansvarsområde iverksettes.

I dag er det imidlertid et krav at det må foreligge "rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold" før etterforskning iverksettes. (En er ikke kjent med at dette kravet har vært til hinder for å gjøre undersøkelser i saknetsaker hvor politi og/eller påtalemyndighet mente at saken måtte undersøkes videre eller etterforskes.)

UDI har for øvrig gitt rutiner for asylmottakets varsling til politiet, barneverntjenesten, UDI og andre instanser der en enslig mindreårig forsvinner fra mottak i UDI 2015-009 (udiregelverk.no).

Ressursbruk og likebehandling

Slik riksadvokaten forstår representantforslaget ønsker man å pålegge politiet en ny plikt til å alltid iverksette etterforskning i noen spesielle saknetsaker som gjelder barn som forsvinner fra asylmottak og omsorgssentre, uavhengig av om det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold.

Saknetsaker omfatter ulike sakstyper, og i en del tilfeller er det ikke grunn til mistanke om at det ligger noe straffbart bak forsvinningen. I andre saknetsaker kan det ligge alvorlige straffbare forhold bak forsvinningen, og det er svært viktig at politiet identifiserer disse sakene så tidlig som mulig slik at det foretas tilstrekkelige og riktige etterforskningskritt.

Etter riksadvokatens syn bør en i utgangspunktet være varsom med å innføre en absolutt etterforskningsplikt for enkelte sakstyper, slik representantforslaget legger opp til, uten nærmere utredninger. En slik plikt vil bl.a. kunne få uheldige konsekvenser for bruk av politiets samlede etterforskningskapasitet. Det er uheldig om politiet er forpliktet til å iverksette etterforskning i en mengde saker hvor det er svært lite sannsynlig at det foreligger straffbare forhold. Det vil normalt gi en bedre fleksibilitet og utnyttelse av politiets og påtalemyndighetens ressurser dersom det for saknetsaker – som i andre saker – gjøres en konkret vurdering av om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, og i så fall i hvilket omfang.

Etter riksadvokatens syn er det også av hensyn til likebehandling av barn klart uheldig at en slik etterforskningsplikt skulle knyttes til hvilket sted et barn forsvinner fra.

Kunnskapsgrunnlag

Selv om det i representantforslaget fremgår at det faktisk ikke er iverksatt etterforskning i en rekke saker, så er det ikke undersøkt hvorvidt man i disse sakene burde eller skulle ha iverksatt etterforskning. I en del tilfeller vil politiet gjøre undersøkelser i saknetsaker uten at man iverksetter etterforskning. Etter riksadvokatens syn bør det, før en slik endring av etterforskningsplikten eventuelt innføres, vurderes nærmere om det skulle vært iverksatt etterforskning i disse sakene.

I *Nasjonal faggruppe for etterforskningsledelse* i fagutviklingsapparatet i politiet pågår det nå et arbeid med revidering av retningslinjer for saknetsaker. Faggruppen innhenter forskning om saknetsaker og har også planlagt å foreta en gjennomgang av enkeltsaker i Norge som gjelder

savnede enslige mindreårige asylsøkere. En bør avvende denne gjennomgangen til en vurderer hensiktsmessige tiltak i lov, forskrift, rundskriv eller retningslinjer.

Uklarhet om hvem som omfattes

Representantforslaget tar sikte på å bedre forholdene for enslige mindreårige asylsøkere. Forslaget i pkt. 5 og 6 er imidlertid utformet slik at det vil favne alle barn som forsvinner fra mottak uavhengig av om de har foresatte der eller ei, og alle barn som forsvinner fra omsorgssentre uansett om de er norske borgere eller asylsøkere. Det bør eventuelt klargjøres hvem man har ment å omfatte. Dersom det for eksempel er aktuelt å fastsette etterforsningsplikt i alle saker der et barn frivillig forsvinner fra en barnevernsinstitusjon, bør det først kartlegges nærmere hvor stort omfanget av slike saker er, og hva slags konsekvenser det vil få for politiets ressursbruk og prioritering av andre straffesaker.

Forholdet mellom straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4

Dersom det skal innføres en etterforsningsplikt som foreslått, må det vurderes også å endre straffeprosessloven § 224 slik at politiet gis kompetanse til å etterforske saknetsaker selv om det ikke foreligger rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. ovennevnte kommentar om forholdet mellom de to bestemmelsene.

Torunn Salomonsen Holmberg
ass. riksadvokat

Tone Aase
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Gjenpart

Politidirektoratet

Fridtjof Nansens vei 14-16 0369

OSLO