



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Justis- og beredskapsministeren*

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref.  
2023/621

Vår ref.  
23/678 - JAA

Dato  
03.03.2023

**Dokument 8:117 S (2022–2023) - Representantforslag om granskning av hvordan enslige mindreårige asylsøkere har forsvunnet fra asylmottak og omsorgssentre**

Jeg viser til brev datert 3. februar 2023, der Kommunal- og forvaltningskomiteen ber om min uttalelse i forbindelse med representantforslag om granskning av hvordan enslige mindreårige asylsøkere har forsvunnet fra asylmottak og omsorgssentre.

*Botilbudet*

Norge har et alderstilpasset omsorgstilbud til enslige, mindreårige asylsøkere. Det innebærer at Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å gi et botilbud til enslige mindreårige mellom 15 og 18 år på egne asylmottak eller avdelinger som er tilpasset behovene deres. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), under Barne- og familieministerens ansvarsområde, har ansvar for å gi enslige mindreårige under 15 år et botilbud på omsorgssentre for mindreårige mens asylsøknaden behandles.

Enslige mindreårige asylsøkere plasseres i åpne institusjoner. Det er kjent at enkelte barn kan ha fått beskjed av bakmenn om raskt å forlate institusjonen. Er det fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, kan barnet derfor plasseres i lukket institusjon med hjemmel i barnevernloven. Formålet med plasseringen vil være å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Det er Fylkesnemnda som har kompetanse til å treffe vedtak basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, dersom nemnda finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak.

Det kan i slike saker iverksettes beskyttelsestiltak som begrenser barnets adgang til å motta besøk, til å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og til å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også innebære å begrense hvem som kan få vite hvor barnet er.

Det er bare helt unntaksvis at det foreligger grunnlag for plassering i lukket institusjon etter barnevernloven. Enslige mindreårige asylsøkere bor derfor nesten uten unntak i åpne institusjoner der det ikke er fysiske stengsler mot å forlate området.

### *Felles europeisk utfordring*

Alle europeiske land som huser enslige mindreårige asylsøkere har erfart at enkelte barn forlater institusjonen de oppholder seg ved. Det har vist seg utfordrende å tallfeste antall forsvinninger, og vanskelig for myndighetene å fastslå hvor barna drar.

Enslige mindreårige asylsøkere befinner seg i en krevende situasjon som ikke kan sammenlignes med hvordan vertslandets barn lever. Grunnene til at barn forlater institusjonen kan være sammensatte. Det er likevel kjent at forsvinninger har sammenheng med omsorgssituasjonen på mottaket. Videre har mange barn en mer eller mindre godt begrunnet frykt for å bli tvangsutsendt, og for noen vil det eksistere et ønske om å bli gjenforent med familie i andre land.

Vi har en del informasjon om hvilke enslige mindreårige asylsøkere som forlater norske asylmottak, og hvor de drar.

NTNU Samfunnsforskning utga i 2018 en kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Den redegjorde også for forskningen om forsvinninger. Forskningen viste at det var en sammenheng mellom juridisk status og forsvinning fra mottak. De som forlot mottak var som regel asylsøkere som hadde fått avslag på søknad om asyl og som risikerte å bli uttransportert til hjemlandet, men det var også andre grupper enslige mindreårige.

Flere rapporter viste til at afghanske enslige mindreårige i en periode dominerte forsvinningsstatistikken. Totalt forsvant 484 enslige mindreårige fra mottak mellom 2013 og 2017, hvorav 316 var enslige mindreårige fra Afghanistan. Rapporter viste eller estimerte at mange av dem forsvant til andre europeiske land.

I 2018 ble det gjennomført et større antall kvalitative intervjuer med enslige mindreårige og mottaksansatte i Norge i en tid da mange midlertidige tillatelser var i ferd med å utløpe. Forskerne beskrev psykiske påkjenninger og dilemmaer ungdommene stod overfor. Blant enslige mindreårige på mottak var det flere som hadde vurdert å forlate mottaket, men – til forskjell fra mange andre – valgte de foreløpig å fortsette å bo der. Ifølge forskerne var valget et resultat av manglende alternativer, samt en oppfatning om at de ikke sto i umiddelbar fare for å bli

uttransportert til hjemlandet med tvang. Så lenge de var under 18 år og hadde midlertidig tillatelse følte de seg ikke direkte utsatt. De valgte dermed å vente og se om noe kom til å endre seg til det bedre, samtidig som de ikke utelukket at de ville forsvinne fra mottaket hvis det skulle oppstå fare for at de ble uttransportert.

#### *Forebyggende tiltak*

UDI opplyser at etter de høye ankomstene av enslige mindreårige i perioden 2015-2016 og påfølgende innstrammings tiltak, ble situasjonen i mottakene svært utfordrende. UDI fulgte den gang situasjonen tett, og det ble i perioden 2017 til 2019 satt inn en rekke tiltak for å bedre omsorgen i mottak for enslige mindreårige. Mottakene for enslige mindreårige fikk tre ekstra barnefaglige stillinger. Stillingene har bidratt til at mottakene har større kapasitet til å arbeide systematisk opp mot omsorgssituasjonen og til å redusere risikoen for uønskede hendelser, eksempelvis forsvinninger.

Dessuten 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. Tiltakene har vært svært viktige risikoreduserende tiltak og har hatt betydelig effekt på ivaretagelsen av omsorgen til enslige mindreårige i mottak.

I tillegg til bemanningsøkning og kompetansetiltak i mottakene, har implementeringen av lov- og forskriftsreguleringen av UDIs omsorgsansvar i mottakene bidratt til å tydeliggjøre hvilke rettigheter enslige mindreårige har når de bor i mottak.

Asylmottakene har ellers en særskilt aktivitetsplikt for å sikre at den mindreårige får nødvendige tjenester fra andre sektormyndigheter i henhold til sektoransvarsprinsippet, herunder også fra barnevernsmyndighetene. Dersom en enslig mindreårig for eksempel utviser alvorlige adferdsvansker som ikke kan følges opp i asylmottaket, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn med nødvendige tiltak etter barnevernloven. I 2022 er det også etablert et uavhengig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, der statsforvalteren er tilsynsmyndighet.

#### *Dagens situasjon*

Tall fra UDI viser at antallet forsvinninger er kraftig redusert de senere årene. I løpet av de åtte årene fra 2015 til forrige årsskifte forsvant i alt 360 barn, hvorav 277 var afghanske borgere. Bare 12 av de 360 barna forsvant i løpet av de fire siste årene.

### *Hva gjøres når barn forsvinner fra asylmottak?*

Når enslige mindreårige forsvinner fra mottak har UDI rutiner for oppfølging, som blant annet innebærer at barnevern, representant for barnet (verge), advokat og politi blir varslet.

Barn som forsvinner kan ha blitt utsatt for en ulykke eller ha gått seg vill. I tillegg er barn som er alene i et fremmed land sårbare og kan bli utsatt for straffbare handlinger. Det er i dag høy bevissthet i hjelpeapparatet om behovet for å fange opp asylbarna dersom de påtreffes i omgivelser der de står i fare for å bli utnyttet.

### *Rutiner ved forsvinninger fra omsorgssentre*

I likhet med UDI har Bufetat rutiner for oppfølging når et barn under 15 år blir borte fra et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Rutinene som følges er omtalt i *Retningslinjer om ansvar når barn og unge rømmer fra barnevernsinstitusjon*, utgitt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Politidirektoratet. Når et barn forsvinner kan omsorgssenteret, ifølge retningslinjene, enten varsle politiet eller inngi en formell skriftlig saknetmelding. En formell saknetmelding inngis dersom et barns tilholdssted er ukjent. Bufetat opplyser at omsorgssentrene i hver enkelt sak gjør en vurdering av om barnet skal meldes saknet ved en formell skriftlig melding. Vurderingene gjøres på grunnlag av de opplysningene omsorgssenteret har, herunder eventuell informasjon om hvor barnet befinner seg. Informasjonen kan være gitt av barnet selv eller komme fra barnets nettverk. Bufetat opplyser videre at de fleste barna som rømmer fra omsorgssentrene, reiser ut av Norge. De fleste har en plan om å reise og et klart mål om hvor de skal videre.

Til illustrasjon av mangfoldet i de aktuelle sakene viser jeg til mitt svar nylig på skriftlig spørsmål nr. 1132 fra representanten Dag-Inge Ulstein. Spørsmålet gjaldt en 14-årig gutt som forsvant fra et omsorgssenter på Østlandet i desember 2022, uten at han ble meldt savnet.

Her kunne Bufetat opplyse at omsorgssenteret varslet politiet om at barnet var borte. Omsorgssenteret vurderte på det tidspunktet at det ikke var nødvendig å inngi en formell savnetmelding, siden de visste hvor ungdommen var og at han ikke ville tilbake. Det ble derfor ikke sendt en skriftlig savnetmelding.

### *Politiets innsats*

Stortinget ba i 2015 regjeringen sikre at barn som forsvinner fra asylmottak blir ettersøkt. Dette forutsetter et tydelig samarbeid mellom aktuelle myndigheter. Varslingen fra mottak og omsorgssentre skal inneholde opplysninger som legger til rette for at politiet kan undersøke om forsvinningen kan skyldes et straffbart forhold, herunder iverksette undersøkelser, etterlyse den savnede, og eventuelt iverksette etterforskning.

Politidirektoratet understreket i brev til politidistriktene 1. juni 2016 at den videre oppfølgingen hører under det lokale politidistriktet. Når en enslig mindreårig asylsøker forsvinner under påfallende eller uforklarlige omstendigheter, må politimesteren i det aktuelle politidistriktet fortløpende vurdere om det skal anmodes om bistand fra Kripos. Politidistriktet skal undersøke om forsvinningen skyldes et straffbart forhold, herunder iverksette undersøkelser, etterlyse den savnede og eventuelt iverksette etterforskning. Dersom det er grunn til å tro at den saknede har forsvunnet som følge av en straffbar handling, må etterforskning settes i verk. Saknetmelding skal straks registreres i politiets registre og den savnede skal registreres i Schengen Informasjonssystem.

Opplysninger politiet mottar om en saknet mindreårig asylsøker fra asylmottak, skal behandles på samme måte som enhver annen melding om savnet mindreårig person. Samtlige politidistrikt skal, på bakgrunn av dette, ha tett og løpende dialog med asylmottak i sitt distrikt og de skal etablere gode rutiner for oppfølgingen av slike saker.

Saknetsaker som omhandler asylsøkere er utfordrende da informasjonen politiet mottar ofte er begrenset og mangelfull. Det knytter seg ofte usikkerhet både til identitet, oppholdssteder og ID-papirer. Denne gruppen av savnede har sjelden sporbare enheter tilknyttet norsk teleselskap eller norsk bank, omgangskretsen dere er ukjent m.m. Sakene skiller seg i så måte fra saknetmeldinger som politiet mottar om norske barn.

#### *Oppfølging og spørsmål om behov for gransking*

Ved forsvinninger fra mottak er det av avgjørende betydning at berørte myndigheter følger fastsatte og betryggende rutiner.

På bakgrunn av oppslag i media, der det reises tvil om dette er tilfelle, har Politidirektoratet iverksatt et arbeid med å se på rutiner og praksis. I brev 7. desember i fjor til politidistriktene minnet direktoratet om rutinene fastsatt i 2016 og ba distriktene redegjøre for hvordan sakene håndteres.

Tilbakemeldingene fra distriktene viser at det varierer hvordan distriktene har hentet ut tall for antall forsvinninger. Grunnlaget for de tallene som er oppgitt til media nylig er derfor ulikt. En nærmere gjennomgang av registreringene av forsvunne i Nordland politidistrikt viste at man hadde registrert 93 saker, og ikke 15 som tidligere opplyst til media.

POD har derfor i år utarbeidet nye statistikkgrupper som omhandler enslige mindreårige i saknetsakene i politiets systemer: "Savnet enslig mindreårig asylsøker (EMA) U/15 år" og "Savnet enslig mindreårig asylsøker (EMA) 15-17 år".

Politidirektoratet har videre gått i dialog med UDI og Bufdir for å sikre en felles forståelse av rundskriv, begrepsbruk, rutiner og praksis på feltet. En hurtigarbeidende arbeidsgruppe etableres nå for å følge opp denne sentrale oppgaven.

De enkelte etater ser også nærmere på egen registreringspraksis, for å sikre et til enhver tid korrekt tallgrunnlag.

Det kan fort oppstå misforståelser. Media meldte for eksempel om to enslige mindreårige asylsøkere på 5 og 7 år som hadde forsvunnet. Dette viste seg å gjelde barn som var registrert som enslige asylsøkere *ved ankomst* siden de var i følge med personer uten foreldreansvar. Senere kom foreldrene til Norge og tok barna ut av mottak og til et annet land, uten at registreringen ble endret. Barna var derved i realiteten ikke alene hverken ved ankomst eller utreise.

Saknetsaker er generelt krevende å håndtere, og politiet har fått kritikk for sin håndtering av enkeltsaker av ulik art. Politidirektoratet og riksadvokaten har derfor gitt *Nasjonal faggruppe for etterforskningsledelse* i oppdrag å oppdatere og videreutvikle gjeldende retningslinjer. Arbeidet skal etter planen være ferdig innen 1. april i år. Oppdraget er blant annet å identifisere risikomarkører som kan indikere om saknede kan være utsatt for en straffbar handling, slik at den innledende etterforskningen kommer i gang så tidlig som mulig i de tilfellene det er grunnlag for etterforskning.

Faggruppen innhenter forskning om saknetsaker og har også planlagt å foreta en gjennomgang av enkeltsaker i Norge som gjelder savnede enslige mindreårige asylsøkere.

Det pågår nå som nevnt en rekke prosesser for å sikre at alle myndigheter følger korrekte og effektive fremgangsmåter når barn forsvinner fra mottak og omsorgssentre. Justis- og beredskapsdepartementet følger de aktuelle prosessene, og vil vurdere hensiktsmessige tiltak i lov, forskrift, rundskriv eller retningslinjer når resultatene foreligger.

Som det fremgår er antall forsvinninger nå på et relativt sett lavt nivå. Et stort antall av barna som forsvant i 2015-2019 var afghanske borgere som kom til Norge under den daværende migrasjonskrisen, og som siden traff et valg om å forlate mottakene for å unngå tvangsutsendelse. Det kan videre legges til grunn at myndighetenes evne til å gi god omsorg og følge opp den enkelte ungdom i mottak for enslige mindreårige er styrket etter 2017.

Jeg kan samlet sett vanskelig se at en granskning fremstår som et nødvendig og hensiktsmessig grep for å klargjøre mulig svikt i den tidligere håndteringen av forsvinninger, eller for å sikre en fremtidig fullgod oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre.

Med hilsen

Emilie Mehl

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*