



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 80 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i utlendingsloven  
(tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige  
som bor i asylmottak)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	6.1.3	Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift .....	20
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b> .....	6	6.2	Forslag til ny forskrift .....	20
2.1	Stortingets anmodningsvedtak nr. 921, 16. juni 2016 .....	6	<b>7</b>	<b>Høringsinstansenes syn</b> .....	21
2.2	Eksisterende tilsynsordninger med asylmottaksdrift .....	6	7.1	Etablering av en statlig tilsynsordning .....	21
2.3	Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging .....	7	7.2	Lovfesting av tilsynsmyndighetens adgang til å gi pålegg .....	21
2.4	Enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse .....	8	7.3	Taushetsplikt .....	21
2.5	Enslige mindreårige som bor i asylmottak .....	9	7.4	Forslaget til forskrift .....	22
2.6	Behovet for et statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak .....	10	<b>8</b>	<b>Departementets vurdering</b> .....	23
<b>3</b>	<b>Høringen</b> .....	12	8.1	Etablering av en statlig tilsynsordning .....	23
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	14	8.2	Statsforvalteren som tilsynsmyndighet .....	23
4.1	Regulering i utlendingsloven og tilhørende forskrifter .....	14	8.3	Tilsynets målgruppe .....	23
4.2	Representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere ....	15	8.4	Tilsynets virkeområde .....	24
4.3	Sektoransvarsprinsippet .....	15	8.5	Adgangen til å gi pålegg .....	24
4.4	Behandling av personopplysninger .....	16	8.6	Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet .....	24
4.5	Taushetsplikt .....	17	8.7	Taushetsplikt .....	25
<b>5</b>	<b>Konstitusjonelle og folkerettslige rammer</b> .....	18	8.8	Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift .....	25
<b>6</b>	<b>Forslagene i høringsnotatet</b> ....	19	<b>9</b>	<b>Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 209 (2020–2021) – skjerping av underholdskravet</b> .....	26
6.1	Forslag til endringer i utlendingsloven .....	19	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	27
6.1.1	Statsforvalteren som tilsynsmyndighet .....	19	<b>11</b>	<b>Merknader til lovforslaget</b> .....	28
6.1.2	Statens helsetilsyn som overordnet ansvarlig for tilsynet ....	20		<b>Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak)</b> .....	30





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 80 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i utlendingsloven (tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 8. april 2022,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 95. Forslaget går ut på å lovfeste at statsforvalteren er tilsynsmyndighet og skal føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Det foreslås videre å lovfeste at statsforvalteren kan gi pålegg til Utlendingsdirektoratet eller driftsoperatøren om å rette et forhold eller om å nedlegge driften, dersom tilsynet avdekker forhold i strid med utlendingsloven og tilhørende forskrifter.

Det foreslås også å lovfeste at Statens helsetilsyn skal ha det overordnede ansvaret for tilsynet, og følgelig at Statens helsetilsyn er klageinstans for pålegg som gis av statsforvalteren.

Videre foreslås det å lovfeste at statsforvalteren og Statens helsetilsyn kan kreve at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren, uten hinder av taushetsplikt, gir dem de opplysninger og den tilgangen som er nødvendig for å utøve sine tilsynsoppgaver.

I tillegg foreslås det å lovfeste at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om tilsynsordningen.

I punkt 9 i proposisjonen redegjøres det for oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak nr. 209 fra stortingsperioden 2020–2021, der regjeringen bes «legge frem forslag til endringer i forskrift som sikrer selvforsørgelse gjennom en skjerping av underholdkravet samt vurdere mulig skjerping av bestemmelsen om tilknytningskravet i familieetableringssaker».

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Stortingets anmodningsvedtak nr. 921, 16. juni 2016

---

Bakgrunnen for forslaget er Stortingets vedtak nr. 921 av 16. juni 2016:

«Stortinget ber regjeringen etablere en uavhengig tilsynsordning for asylmottaksdrift.»

I Innst. 399 S (2015–2016), som ligger til grunn for anmodningsvedtaket, fremgår det blant annet at «god kontrollpraksis tilsier at [tilsynet] bør legges til noen som ikke selv er en del av kontraktsprosessen. Det vil også sikre tilsyn i en periode hvor Utlendingsdirektoratet må prioritere saksbehandlingskapasitet».

Departementet forstår Stortingets intensjon som at tilsynet skal føres av et annet organ enn Utlendingsdirektoratet, både for å ivareta hensynet til uavhengighet og for å sikre nok ressurser til tilsynsvirksomheten til enhver tid. Departementets forslag er vurdert i lys av disse hensynene.

Departementets syn er at enslige mindreårige som bor i asylmottak, er en særskilt sårbar gruppe, og at ressursinnsatsen til en statlig tilsynsordning med asylmottaksdriften bør rettes inn mot oppfølgingen av denne gruppen. Departementets forslag innebærer derfor en tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, mens oppfølgingen av andre deler av asylmottaksdriften anses ivaretatt gjennom eksisterende tilsynsordninger med asylmottaksdriften og Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging.

### 2.2 Eksisterende tilsynsordninger med asylmottaksdrift

---

I og med at asylmottaksdrift er underlagt krav fra andre sektormyndigheter på lik linje med andre virksomheter og annen næringsvirksomhet, er asylmottaksdriften i dag gjenstand for tilsyn fra andre sektormyndigheter når det gjelder etterlevelsen av *deres* regelverk.

*Arbeidstilsynets* oppgave er å føre tilsyn med at virksomheter følger de krav som er fastsatt i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens hovedregel er at den gjelder for alle virksomheter som sysselsetter arbeidstakere. Asylmottak er omfattet av arbeidsmiljøloven og er derfor å anse som tilsynsobjekter for Arbeidstilsynet. Hovedfokus for Arbeidstilsynet vil normalt være på de ansatte i asylmottak og på asylmottakene som arbeidsplass og arbeidsmiljø.

*Datatilsynet* skal føre tilsyn med at personopplysningsloven blir fulgt. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot krenking av personvernet gjennom bruk av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvernhen-syn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger. Asylmottak håndterer en stor mengde personopplysninger, og mye er også sensitive personopplysninger som krever særskilt aktsomhet. Asylmottakene er såkalte databehandlere for Utlendingsdirektoratet. Dette reguleres gjennom egne avtaler som inngås parallelt med driftsavtalene. Datatilsynet kan gjennomføre tilsyn med at asylmottakene håndterer personopplysninger på en tilfredsstillende måte.

*Mattilsynet* lager regelverk som skal sikre at ingen blir syke av maten de spiser. Alle som produserer, bearbeider eller omsetter mat, er ansvarlige for å overholde regelverket. Mattilsynet fører tilsyn med at regelverket overholdes. Asylmottak med kantinedrift er etter dette et aktuelt tilsynsobjekt for Mattilsynet.

*Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE)*: Netteiere kan av sentral tilsynsmyndighet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – DSB) pålegges å utføre tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, jf. forskrift om det lokale elektrisitetstilsyn og sakkyndige som utfører oppgaver for netteier. Tilsynet utføres med hjemmel i lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Loven skal sikre at elektriske anlegg prosjekteres, utføres, drives og vedlikeholdes slik at de ikke fører til fare for liv, helse og materielle verdier. Loven omfatter alle elektriske anlegg og alt elek-

trisk utstyr og er slik også gjeldende for asylmottak. Et tilsyn vil normalt kontrollere den tekniske tilstanden til elektriske anlegg.

*Den kommunale helsetjenesten:* I henhold til forskrift om miljørettet helsevern, som er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven, er asylmottak en meldepliktig virksomhet. Det innebærer at asylmottak skal meldes til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer. Kommunen kan kreve retting av forhold før oppstart, utvidelse og endring dersom meldingen avdekker forhold som gjør at forskriftens krav til helsemessig forsvarlig drift ikke etterlevs. Forskriftens formål er å fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold, samt å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet, blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale, som kan ha negativ innvirkning på helsen. Forskriften gjelder for alle private og offentlige virksomheter og eiendommer hvis forhold direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Forskriftens brede målgruppe (befolkningen) gjør at kommunen skal fokusere på forhold som har negativ innvirkning på helsen både til beboere og ansatte i asylmottak. I tillegg kan asylmottakets innvirkning på omgivelsene være et tema.

*Det kommunale brannvesen:* Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn regulerer de alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon, herunder gjennomføring av brannforebyggende tiltak i ethvert brannobjekt i bruk samt kommunens brannforebyggende oppgaver. Formålet er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier. Forskriften gjelder også for asylmottak, og i en del tilfeller vil et asylmottak bli klassifisert som et særskilt brannobjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven. Av dette følger det blant annet krav både til organisering og dokumentasjon av det brannforebyggende arbeidet. Det kommunale brannvesenet er tilsynsmyndighet etter forskriften. For særskilte brannobjekter inneholder forskriften krav til hyppigheten av tilsyn. Et tilsyn vil se på sikkerheten både til ansatte og beboere.

*Kommunale bygningsmyndigheter:* Etter plan- og bygningsloven er oppføring eller bruksendring av bygning til asylmottak avhengig av søknad og tillatelse. Det samme gjelder vesentlig endring eller vesentlig utvidelse av eksisterende asylmottak. Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) stiller nasjonale minimumskrav innen områder som for eksempel konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet, inneklima og helse. Kravene gjelder for alle bygg som omfattes av plan- og bygningsloven, uavhengig av om arbei-

dene krever søknad til kommunen eller ikke. Formålet med plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift er å sikre forsvarlig byggkvalitet. Kommunen kan føre tilsyn med at plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift er oppfylt.

## 2.3 Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging

---

Anskaffelse av innkvarteringskapasitet gjennomføres i dag ved at Utlendingsdirektoratet inngår privatrettslige avtaler med leverandører av innkvarteringstjenester (driftsoperatører). Anskaffelsen skal skje innenfor rammene av lov og forskrift om offentlige anskaffelser og annet relevant regelverk. Utlendingsdirektoratet skal gjennom anskaffelsesprosessen tilstrebe at både kommuner, ideelle organisasjoner og private foretak driver innkvarteringstjenester på vegne av Utlendingsdirektoratet.

Utlendingsdirektoratet har i tillegg til selve avtalen med driftsoperatørene om asylmottaksdrift, utarbeidet kravspesifikasjoner med detaljerte retningslinjer til innkvarteringsdriften. Kravspesifikasjonene er vedlagt driftsavtalen, og driftsoperatørene er kontraktsrettslig bundet av kravspesifikasjonene på lik linje med selve driftsavtalen.

Utlendingsdirektoratet er, som kontraktspart, ansvarlig for å følge opp kontraktene med driftsoperatørene. Utlendingsdirektoratet skal i sin kontraktsutforming og etterfølgende oppfølging ha et system som sikrer at kontrakten overholdes, at målene nås og at rapporteringen er pålitelig.

Utlendingsdirektoratet skal kontrollere at driftsoperatørene driver asylmottaket i henhold til gjeldende driftsavtale, og at driftsoperatørene leverer den tjenesten de har forpliktet seg til. Utlendingsdirektoratets arbeid med å gjennomføre etterkontroll av asylmottakene er begrunnet i behovet for å kontrollere at staten mottar de tjenestene den betaler for, og er ikke definert som et statlig tilsyn.

Utlendingsdirektoratet har de siste årene iverksatt tiltak for å styrke og forbedre sitt arbeid med kontraktsinngåelser og -oppfølging, noe som skal bidra til at innkvarteringstilbudet holder avtalt kvalitet. Utlendingsdirektoratet har gjort en rekke utbedringer etter råd fra eksterne kompetansemiljøer, som de siste årene blant annet har evaluert flere enkeltsaker og kontrakter, samt Utlendingsdirektoratets kontraktsforvaltning mer generelt. Departementet forutsetter at Utlendingsdirektoratet fortsetter sitt kvalitetsforbedringsarbeid i tråd med disse evalueringene.

## 2.4 Enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse

Enslige, mindreårige asylsøkere som kommer til Norge kan ha ulik bakgrunn og ulike motiver for reisen, 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 enslige mindreårige får en mest mulig meningsfull tilværelse i asylmottak, tilpasset den enkeltes behov.

Ankomsttallene for asylsøkere kan variere mye og er vanskelig å forutse. Det økte antallet asylsøkere i 2015 medførte at Utlendingsdirektoratet måtte øke asylmottakskapasiteten betraktelig på svært kort tid. I 2015 søkte totalt 31 150 personer asyl i Norge, hvorav 5 480 oppga at de var enslige mindreårige.

Fra våren 2016 og frem til mars 2022 har tallet på asylsøkere til Europa og Norge sunket betraktelig, og antallet asylsøkere har vært rekordlavt. I 2019 søkte 135 enslige mindreårige om beskyttelse i Norge, mens 89 enslige mindreårige søkte om beskyttelse i 2020. I de første 11 månedene av 2021 var det 145 enslige mindreårige som søkte om asyl i Norge. Som følge av de lave ankomsttallene er mange asylmottak nedlagt de siste årene. Per utgangen av november 2021 var det 54 beboere i asylmottak for enslige mindreårige. 12 var under 16 år, mens 42 var over 16 år. 28 var fra Afghanistan og 20 var fra Syria. 43 hadde en søknad til behandling og 11 ventet på bosetting. 89 prosent hadde en botid i asylmottak på kortere enn seks måneder. 91 prosent var gutter. Afghanistan og Syria var nasjonalitetene med flest søkere som oppga å være enslig mindreårig i 2021, og totalt var seks nasjonaliteter representert.

Etter Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022, har tallet på asylsøkere til Norge økt kraftig. I mars 2022 ble det mottatt ca. 7800 asylsøknader fra ukrainske borgere i Norge, hvorav 103 oppga å være enslige mindreårige (tallene er foreløpige).

De reelle ankomsttallene var enda høyere, siden mange ukrainere ikke søkte asyl med en gang de ankom Norge, dels pga. forsinkelser hos utlendingsmyndighetene med registreringen av asylsøknader, og dels fordi en del ukrainere valgte å vente med å søke asyl etter ankomst (ukrainere med biometrisk pass kan reise visumfritt inn i Norge og være lovlig i Schengenområdet i tre måneder). Av de 103 enslige mindreårige ukrainske asylsøkerne som ble registrert i mars, var 52 gutter og 51 jenter. 39 av dem var yngre enn 15 år, mens 64 var i alderen 15–17 år.

Regjeringen innførte midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina 11. mars 2022. Enslige mindreårige fra Ukraina som omfattes av ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, jf. utlendingsforskriften § 7-5a og utlendingsloven § 34, kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (primært som ukrainsk statsborger bosatt i Ukraina før 24. februar 2022). Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Tillatelsen gjelder for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil tre år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse. Deretter kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter fem år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse såfremt vilkårene for å inneha tillatelsen fortsatt er til stede og vilkårene for øvrig er oppfylt.

For enslige mindreårige som ikke faller inn under ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse, gjelder de ordinære bestemmelsene om beskyttelse (asyl). Enslige mindreårige som har behov for beskyttelse, har rett til oppholdstillatelse i Norge, jf. utlendingsloven § 28. Enslige mindreårige uten beskyttelsesbehov kan gis oppholdstillatelse pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utlendingsloven § 38. Dersom søkere uten beskyttelsesbehov mangler dokumentasjon på sin identitet, kan det gis begrenset oppholdstillatelse i påvente av at slik dokumentasjon fremskaffes, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd og utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd. Slik begrenset tillatelse kan fornyes og innebærer at den enslige mindreårige får bli i Norge. Regjeringen besluttet i 2017 at denne gruppen skal bosettes ved førstegangs vedtak.

Enslige mindreårige over 16 år som verken fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, men som mangler forsvarlig omsorg ved retur, kan gis en tidsbegrenset oppholdstillatelse frem til fylte 18 år, jf. utlendingsforskriften § 8-8. Tillatelsen kan



ikke fornyes og innebærer at den enslige mindreårige ved fylte 18 år har en plikt til å forlate Norge. I 2016 vedtok Stortinget å fjerne rimelighetsvilkåret ved vurdering av om søkeren kan henvises til internflukt. Endringen innebærer i noen tilfeller at der det tidligere ville blitt gitt beskyttelse fordi henvisning til internflukt ikke ble ansett som rimelig, nå gis opphold pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (utlendingsloven § 38). Dette førte igjen til at noen flere enslige mindreårige fikk tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8.

Enslige mindreårige som får en tidsbegrenset tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8, kan ha særskilte behov, blant annet knyttet til oppholdet i asylmottak. I 2017 ble 368 enslige mindreårige innvilget en slik tidsbegrenset oppholdstillatelse. Antallet sank etter dette betraktelig, til seks personer i 2018, fire i 2019, mens ingen fikk en slik tillatelse i 2020. Per utgangen av november 2021 var det ingen enslige mindreårige i asylmottak med en slik tidsbegrenset tillatelse.

## 2.5 Enslige mindreårige som bor i asylmottak

Enslige, mindreårige asylsøkere er i en situasjon der foreldre eller andre personer med foreldreansvar er fraværende. I deres fravær har de enslige mindreårige behov for at andre utøver omsorgsansvaret for dem.

Enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år bor vanligvis i egne asylmottak for enslige mindreårige, også i ankomst- og transittfasen. En enslig mindreårig kan likevel bo i et ordinært asylmottak dersom den mindreårige bor med følgeperson eller i enkelte andre unntakstilfeller. Tilsvarende kan det også forekomme at en enslig mindreårig *under* 15 år med følgeperson bor i et asylmottak, og ikke i et omsorgssenter underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets ansvar, jf. barnevernloven kapittel 5A. Utlendingsdirektoratet har omsorgen for alle enslige mindreårige, med og uten følgeperson, som bor i asylmottak, uavhengig av alder og hva slags asylmottak den enslige mindreårige bor i. I proposisjonen her vil betegnelsen *asylmottak* brukes som samlebetegnelse på alle innkvarteringsordninger etter utlendingsloven § 95 som blir tilbudt enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse.

Utlendingsdirektoratet har i praksis omsorgsansvaret for de enslige mindreårige som bor i asylmottak, frem til bosetting eller retur. Dette

inkluderer både de som har en søknad om beskyttelse til behandling, men også de som har fått oppholdstillatelse og som venter på bosetting, de som har fått en tidsbegrenset tillatelse og de som har fått avslag og skal returnere. Utlendingsdirektoratets omsorgsansvar er dermed ikke avgrenset til kun enslige mindreårige som er asylsøkere.

Asylmottakene skal være et midlertidig botilbud i asylsøkerfasen frem til bosetting eller retur. Av de 43 enslige mindreårige i asylmottak som per november 2021 hadde en asylsøknad til behandling, hadde 30 av disse en botid på kortere enn tre måneder, mens ingen hadde en botid på mer enn 7 måneder. Av de enslige mindreårige som hadde fått tillatelse, var det én med botid på mer enn 8 måneder.

Det er ikke i asylmottakene de enslige mindreårige skal bo over tid, selv om enkelte, herunder de som får en tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-8, kan bli boende i asylmottak over en noe lengre periode. Enslige mindreårige som får oppholdstillatelse, skal bosettes så raskt som mulig. Det er først ved bosetting i en kommune at den enslige mindreårige vil kunne få en mer stabil tilværelse. Det er i bosettingskommunen den viktigste oppfølgingen skjer.

I 2016 fikk Utlendingsdirektoratet bevilget om lag 50 mill. kroner ekstra per år til økt bemanning og barnefaglig kompetanse i asylmottak for enslige mindreårige. Denne bevilgningen er senere videreført, men den er noe nedjustert som følge av nedgangen i antallet enslige mindreårige i asylmottak. Dermed har Utlendingsdirektoratet fått flere profesjonelle omsorgsarbeidere i asylmottak der det bor enslige mindreårige. Utlendingsdirektoratet erfarer at denne bevilgningen har bidratt til at de enslige mindreårige som bor i asylmottak, har fått et styrket omsorgstilbud i form av tettere oppfølging, bedre omsorg og en mer meningsfull tilværelse.

Utlendingsdirektoratet forvalter i dag også en tilskuddsordning til aktivitetstilbud for barn i asylmottak (se Prop. 1 S (2020–2021), kap. 490, post 71). Tilskuddsordningen har som mål å bidra til at alle barn i asylmottak får en meningsfull hverdag og en så normal barndom som mulig innenfor rammene av et asylmottak. En ny forskrift om tilskuddsordningen trådte i kraft 1. januar 2021.

Selv om innkvarteringsstilbudet er frivillig, er det fra myndighetenes side ønskelig at enslige mindreårige bor i asylmottak. Asylmottaksansatte oppfordrer enslige mindreårige til å bli boende i asylmottaket frem til bosetting eller retur.

## 2.6 Behovet for et statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak

Formålet med et uavhengig, statlig tilsyn er å føre kontroll med at staten følger opp sine forpliktelser på et forvaltningsområde. Departements vurdering er at dette formålet ivaretas gjennom eksisterende tilsynsordninger med asylmottaksdriften (se punkt 2.2) sammenholdt med Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging med driftsoperatørene (se punkt 2.3), når det gjelder oppfølgingen av de fleste beboerne i asylmottak.

Samtidig mener departementet at det er én gruppe beboere i asylmottak som er særlig utsatt, og som likevel har behov for oppfølging fra en uavhengig instans, og det er enslige mindreårige (se punkt 2.4 og 2.5).

Ved at det i dag ikke eksisterer en uavhengig tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, kan det være en utfordring at de enslige mindreårige ikke opplever å ha noen å henvende seg til dersom de mener de ikke får de tjenestene de har krav på. Utlendingsdirektoratet er i dag både den aktøren som skal sikre at de enslige mindreårige får et forsvarlig omsorgstilbud, og den aktøren som skal avgjøre de enslige mindreåriges søknad om beskyttelse. Det kan være av betydning for den enslige mindreårige og dennes representant å ha mulighet til å henvende seg til en uavhengig aktør som ikke behandler asylsøknaden, dersom de opplever mangler i omsorgstilbudet.

Et sentralt mål med å føre statlig tilsyn på et velferdsområde er å ivareta rettssikkerheten til personer som mottar offentlige tjenester. Et statlig tilsyn skal sikre at en gruppe mottar de tjenestene de har rett til etter gjeldende regelverk, at disse tjenestene er tilstrekkelige i omfang og at innholdet i tjenestetilbudet er forsvarlig. Overfor grupper med behov for et særlig rettssikkerhetsvern, og på områder der konsekvensene av rettighetstap kan bli særlig alvorlig, kan et statlig tilsyn være et hensiktsmessig styringsvirkemiddel for å sikre at de lovbestemte rettighetene blir ivarettatt.

Dette formålet er særlig viktig ved tjenester og tiltak der barn, unge og andre utsatte grupper er involvert. Enslige mindreårige som bor i asylmottak, er i en særlig sårbar situasjon. Selv om representanten skal ivareta den enslige mindreåriges interesser, kan enkelte enslige mindreårige likevel ha begrensede muligheter til selv å gi uttrykk for synspunkter om sin egen livssituasjon eller å fremme egne interesser på en tilfredsstillende og adekvat måte. Et statlig tilsyn kan gi økt kontroll

med at de enslige mindreårige som bor i asylmottak, får den oppfølgingen og omsorgen de har rett til etter utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Et velfungerende tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, vil dermed bidra til at rettssikkerheten til denne gruppen ivaretas og styrkes.

Et annet mål for statlig tilsynsvirksomhet er å skape tillit i allmennheten til at offentlige tjenesteytere leverer sine tjenester innenfor rammene i gjeldende regelverk. Dette tillitsaspektet gjør seg ikke bare gjeldende overfor personer som mottar de offentlige tjenestene; også den øvrige befolkningen må kunne forvente at tjenester som finansieres gjennom statsbudsjettet er i samsvar med de kravene som stilles gjennom gjeldende regelverk. Slik kontroll av offentlig myndighetsutøvelse er et sentralt formål med all statlig tilsynsvirksomhet. Et statlig tilsyn kan dermed tilføre legitimitet og tillit i befolkningen til at utlendingsmyndighetenes forvaltning av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak, er forsvarlig og innenfor lovens rammer.

Et statlig tilsyn kan også bidra til kvalitetsforbedring av de offentlige tjenestene som leveres. En kvalitetsforbedring av tjenestene forutsetter at det i de anbefalingene tilsynsmyndighetene gir, er tydelig for virksomheten hvilke forhold som er lovstridige. En tilsynsordning kan også bidra til å forebygge at det over tid utvikler seg en lovstridig praksis, også i de asylmottakene som ikke har vært gjenstand for tilsyn.

Et uavhengig, statlig tilsyn sikrer dessuten en ekstern lovlighetskontroll av omsorgstilbudet utover den kontraktsoppfølgingen som blir gjennomført av Utlendingsdirektoratet selv. En uavhengig instans kan i større grad ha en nøytral rolle, og på den måten best ivareta tilsynsoppgaver med oppfølgingen av, og omsorgen for, enslige mindreårige som bor i asylmottak, på en retts sikker og tillitsvekkende måte. En slik ekstern lovlighetskontroll kan bidra til en styrking av rettssikkerheten til enslige mindreårige som bor i asylmottak. Ved at tilsynsmyndighetens rapporter offentliggjøres, bidrar tilsynsvirksomheten også til åpenhet i allmennheten om at omsorgen for denne gruppen er i samsvar med lov og forskrift.

Departementet viser også til at det i NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom* og i NOU 2017: 12 *Svikt og svik* anbefales å etablere et uavhengig tilsyn med tilbudet til enslige mindreårige som bor i asylmottak, for blant annet å sikre at enslige mindreårige i asylmottak får et forsvarlig omsorgstilbud.

Oppsummert mener derfor departementet at ressursinnsatsen i en statlig tilsynsordning med asylmottaksdrift, som følger opp Stortingets ved-

tak nr. 921 av 16. juni 2016, bør rettes inn mot oppfølgingen av enslige mindreårige som bor i asylmottak.

### 3 Høringen

Departementets forslag til endringer i utlendingsloven og en ny forskrift om etableringen av en statlig tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, ble sendt på høring 25. juni 2021. Høringsfristen var 1. oktober 2021.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)  
 Datatilsynet  
 Domstolsadministrasjonen  
 Helsedirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Nasjonalt ID-senter  
 Norad  
 Politidirektoratet (POD)  
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Språkrådet  
 Statens helsetilsyn  
 Statsforvalterne  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter  
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Antirasistisk Senter  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bispedømmene  
 Den norske dommerforening  
 Den norske kirke – Kirkerådet  
 DROF – Driftsoperatørforum  
 Fagforbundet

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 Flyktninghjelpen  
 For Fangers Pårørende (FFP)  
 Helsingforskomiteen  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human Rights Service (HRS)  
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)  
 Islamsk Råd  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)  
 Jussbuss  
 Jussformidlingen  
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
 Kontoret for fri rettshjelp  
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)  
 KUN Senter for kunnskap og likestilling  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)  
 Mennesker i Limbo  
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner  
 Norges Juristforbund  
 Norges Kommunistiske Parti  
 Norges politilederslag  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 PRESS – Redd Barna Ungdom  
 Redd Barna  
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Seniorsaken  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)  
 UNHCR Stockholm

Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede  
Vergeforeningen  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Arbeiderpartiet  
Demokratene  
Det liberale folkepartiet  
Fremskrittspartiet  
Høyre  
Kristelig Folkeparti  
Kystpartiet  
Miljøpartiet De Grønne  
Pensjonistpartiet  
Rødt  
Senterpartiet  
Sosialistisk Venstreparti  
Venstre

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Barneombudet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Bufetat Region Øst  
Datatilsynet  
Statens helsetilsyn  
Utlendingsdirektoratet

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Statsforvalteren i Agder

Statsforvalteren i Innlandet  
Statsforvalteren i Oslo og Viken  
Statsforvalteren i Rogaland  
Statsforvalteren i Vestland

Jussbuss  
Mira-senteret  
Norsk organisasjon for asylsøkere  
Norsk Sykepleierforbund  
Norske Kvinners Sanitetsforening  
Redd Barna  
SOS Barnebyer  
Unio

Følgende høringsinstanser innleverte innspill uten merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Domstoladministrasjonen

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser knyttet til forslagene til lovendringer er nærmere redegjort for i punkt 7 nedenfor. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på departementets nettsider.

Høringsuttalelser som knytter seg til høringsnotatets forslag til forskriftendringer vil bli fulgt opp av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet og omtales ikke nærmere i proposisjonen her.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Regulering i utlendingsloven og tilhørende forskrifter

Utlendingsloven § 95 slår fast at en utlending som søker beskyttelse (asyl), skal gis tilbud om innkvartering. Plikten til å gi tilbud om innkvartering gjelder fra utlendingen fremmer søknad om beskyttelse og frem til det foreligger et endelig vedtak fra utlendingsmyndighetene. Videre følger det av utlendingsloven § 95 første ledd annet punktum at en utlending som har fått avslag på søknad om beskyttelse, *kan* gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise.

Det fremgår av utlendingsloven § 95 annet ledd at Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, og videre at asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet.

Kravene til den omsorgen som skal gis til enslige mindreårige som bor i asylmottak, er nærmere regulert i egen forskrift under utlendingsloven om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Formålet med forskriften er etter § 1 å gi enslige mindreårige som bor i asylmottak, et tilbud om forsvarlig omsorg under oppholdet i asylmottak, tilpasset den enslige mindreåriges individuelle behov, alder og modenhet.

Kravene til forsvarlig omsorg er nærmere regulert i forskriften § 2. Bestemmelsen slår fast at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for den omsorgen som gis under oppholdet i asylmottak. Det fremgår også av bestemmelsen at asylmottaket skal ha en skriftlig plan for omsorgsarbeidet og sikre at de ansatte i asylmottaket gir forsvarlig omsorg i samsvar med planen. Den skriftlige planen skal beskrive hvordan asylmottaket ivaretar omsorgen med den bemanningen asylmottaket har.

Kravet til forsvarlig omsorg skal også ses i sammenheng med de andre kravene som stilles til asylmottak der det bor enslige mindreårige i forskriften, da disse kravene samlet sett skal bidra til å gi den enslige mindreårig et forsvarlig omsorgstilbud under oppholdet i asylmottak. Dette gjelder blant annet kravene til asylmottake-

nes fysiske utforming, bemanning, arbeid med kartlegging og individuell oppfølging, beboermedvirkning, aktivitetstilbud mv. Disse kravene er regulert i egne bestemmelser i forskriften som er nærmere beskrevet i avsnittene under.

Det er et krav etter § 3 at alle enslige mindreårige som bor i asylmottak, skal bli behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Det fremgår også av denne bestemmelsen at asylmottaket skal ta hensyn til den enslige mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn.

Etter § 4 har den enslige mindreårig rett til å få informasjon om sine rettigheter og plikter, tilpasset den enslige mindreåriges individuelle behov, alder og modenhet. Asylmottaket skal gi informasjon til den enslige mindreårig på et språk den enslige mindreårig behersker.

Retten til medvirkning i § 5 innebærer at den enslige mindreårig skal gis rett til å bli hørt og gis mulighet til medvirkning under oppholdet i asylmottak, herunder gjennom deltakelse og innflytelse i daglige rutiner, aktivitetstilbud mv.

Videre regulerer § 6 asylmottakets plikt til å gjennomføre strukturerte, individuelle samtaler for å kartlegge den enslige mindreåriges situasjon og behov. En slik kartlegging skal bidra til å identifisere graden av sårbarhet hos den enkelte enslige mindreårig, og asylmottaket skal på bakgrunn av kartleggingen utarbeide en tiltaksplan for hver enkelte enslig mindreårig som bor i asylmottak. Asylmottaket skal legge kartleggingen og tiltaksplanen til grunn for den individuelle oppfølgingen av den enslige mindreårig under hele oppholdet i asylmottaket, og frem til den enslige mindreårig enten bosettes eller returneres. Asylmottaket skal også gi den enslige mindreåriges representant anledning til å medvirke i arbeidet med kartleggingen og tiltaksplanen.

Kravene til asylmottakenes bemanning og de ansattes kompetanse er nærmere definert i § 7. Det er blant annet et krav etter bestemmelsen at asylmottaket til enhver tid skal ha en bemanning som gjør asylmottaket i stand til å gi en forsvarlig omsorg i samsvar med det som ellers er regulert i forskriften. Etter bestemmelsen er det også et krav

at de ansatte må ha tilstrekkelig barnefaglig kompetanse til å utføre de oppgavene de blir tildelt.

Etter § 8 skal alle asylmottak der det bor enslige mindreårige være utformet for å utføre asylmottakets oppgaver sett hen til beboergruppen. Kravet til asylmottakets utforming er nærmere definert i bestemmelsen, men skal samtidig ses i sammenheng med flere av de andre kravene som stilles til asylmottak der det bor enslige mindreårige etter forskriften. Den fysiske utformingen bør blant annet støtte kravet til beboermedvirkning og aktivisering. Dette innebærer at asylmottaket skal ha tilstrekkelige fellesarealer, lokaler egnet for fritidsaktiviteter og leksehjelp, samt andre egnede arealer for å ivareta behovene til de enslige mindreårige og sikre at de gis mulighet til å delta i daglige rutiner og aktivitetstilbud. Asylmottakene skal også skjerme, eller på andre måter tilrettelegge for, enslige mindreårige som har spesielle behov, herunder på bakgrunn av sitt kjønn eller sin etnisitet. Det forutsettes videre at den fysiske utformingen av asylmottakene der det bor enslige mindreårige, er i overensstemmelse med kravene i andre sektormyndigheters regelverk, som for eksempel plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift.

Det fremgår videre av § 9 at Utlendingsdirektoratet og asylmottaket har en særskilt aktivitetsplikt dersom en enslig, mindreårig beboer etter deres vurdering ikke mottar nødvendige tjenester fra det offentlige. Dette gjelder for eksempel behovet for oppfølging fra kommunens helse- og omsorgstjeneste eller spesialisthelsetjenesten, ved særskilte behov knyttet til den enslige mindreåriges skolegang eller i tilfeller der asylmottaket er bekymret for den enslige mindreåriges atferd. Etter bestemmelsen har Utlendingsdirektoratet og asylmottaket også et ansvar for å bidra til at den enslige mindreårige får nødvendig oppfølging fra sin representant.

For øvrig fremgår det av utlendingsloven § 97 første ledd at den som skal ansettes i et asylmottak, skal legge frem politiattest som nevnt i politi-registerloven § 39 første ledd (barneomsorgsattest). Det skal også kreves politiattest fra andre som skal utføre oppgaver for utlendingsmyndighetene og som har direkte kontakt med mindreårige som oppholder seg i asylmottak. Det slås fast i bestemmelsens annet ledd at den som har vedtatt forelegg eller er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, er utelukket fra å utføre arbeid i asylmottak eller oppgaver som nevnt i bestemmelsens første ledd.

Departementet har også gitt en egen forskrift om tilskudd til aktivitetstilbud for barn i asylmot-

tak. Formålet med tilskuddsordningen som er regulert i forskriften, er å gi barn i asylmottak, herunder også enslige mindreårige, en mer meningsfull hverdag, gjennom et aktivitetstilbud tilpasset barnas alder, utviklingsmessige behov og interesser.

Endelig har departementet i 2021 hatt på høring et forslag om lov- og forskriftsfesting av ordningen med stønad til beboere i asylmottak. Formålet med stønadsordningen er å sikre livsoppholdet til beboere i asylmottak, herunder enslige, mindreårige beboere, som ikke på annen måte er i stand til å dekke sine økonomiske behov.

## 4.2 Representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere

---

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 vergemålsloven, jf. utlendingsloven § 98 d. 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. Den enslige mindreåriges representant er dermed stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret. Representanten skal også påse at den enslige mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke selv ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg – det er det Utlendingsdirektoratet og asylmottakene som har.

## 4.3 Sektoransvarsprinsippet

---

Oppfølgingen av asylsøkere og flyktninger baserer seg på sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning. Dette prinsippet gjelder også for oppfølgingen av enslige mindreårige som bor i asylmottak. Sektoransvarsprinsippet innebærer at den enkelte sektormyndighet har det samme ansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak, som de har for andre. Etter sektoransvarsprinsippet har for eksempel utdanningsmyndighetene et lovpålagt ansvar for at enslige mindreårige som bor i asylmottak, får et forsvarlig skoletilbud, mens helsemyndighetene har et lovpålagt ansvar for at de får et forsvarlig helsetilbud.

Vertskommunene for asylmottak mottar et årlig tilskudd fra staten som skal dekke de gjennomsnittlige utgiftene til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon av slike tjenester i kommunen. Vertskommunene får også tilskudd for elever i grunnskolealder som bor i asylmottak.

Dersom en enslig mindreårig som bor i asylmottak, har behov som skal dekkes av andre sektormyndigheter, skal den enslige mindreårige følges opp av rette myndighet i henhold til sektoransvarsprinsippet. Dersom en enslig mindreårig utviser alvorlige atferdsvansker som ikke kan ivaretas i asylmottaket, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn med nødvendige tiltak etter barnevernloven. For enslige mindreårige som sliter med traumer eller andre psykiske helseplager, har helsemyndighetene et ansvar for å tilby nødvendig helsefaglig oppfølging etter blant annet helse- og omsorgstjenesteloven.

I slike situasjoner har imidlertid Utlendingsdirektoratet og asylmottaket en særskilt aktivitetsplikt for å legge til rette for at den enslige mindreårige får nødvendige tjenester fra andre berørte sektormyndigheter. Utlendingsdirektoratet og det aktuelle asylmottaket skal da bidra til at den enslige mindreårige får nødvendig oppfølging fra andre sektormyndigheter etter sektoransvarsprinsippet. Dette ansvaret er i dag fastsatt i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak § 9, se punkt 4.1.

Det eksisterer allerede etablerte tilsynsordninger på andre sektormyndigheters områder, som innen helse, skole og barnevern. Departementet har derfor ikke vurdert hvorvidt det tilsynet som i dag føres med andre sektormyndigheter, sikrer at andre sektormyndigheter overholder sitt regelverk og ivaretar sitt lovpålagte ansvar for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

#### **4.4 Behandling av personopplysninger**

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 15. juni 2018 nr. 38 gjennomfører i norsk rett Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger. De materielle reglene i forordningen er i stor grad en videreføring og videreutvikling av tidligere personvernlovgivning, men forordningen styrker de registrertes rettigheter. Personopplysningsloven utfyller bestemmelsene i forordningen.

«Personopplysninger» defineres i personvernforordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4. Grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger fremgår av forordningens artikkel 5. Opplysningene skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte, samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenelige med disse formålene. Opplysningene må videre være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, være korrekte og nødvendig oppdaterte, lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i en lengre periode enn det som er nødvendig for formålene, og behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene.

Krav om behandlingens lovlighet følger av forordningens artikkel 6, som sier at behandlingen bare er lovlig dersom ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. I henhold til bokstav e er behandlingen lovlig dersom den er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Utlendingsloven § 83 a trådte i kraft samtidig med ny personopplysningslov. Bestemmelsen bygger på artikkel 6 nr. 1 bokstav e og gir utlendingsmyndighetene en generell hjemmel for å behandle opplysninger når det er «nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Etter bestemmelsens annet ledd er det gitt uttrykkelig hjemmel for å behandle personopplysninger ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere. I og med at utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere ikke fremgikk av loven da ny personopplysningslov trådte i kraft, var det nødvendig med en slik uttrykkelig henvisning for at bestemmelsen skulle få virkning også i slike tilfeller.

Utøvelsen av omsorgsansvaret delegeres i stor grad til et asylmottak. I den grad asylmottaket behandler personopplysninger som databehandler på vegne av Utlendingsdirektoratet, vil behandlingen reguleres gjennom en databehandleravtale. Utlendingsdirektoratet vil være behandlingsansvarlig for opplysninger som asylmottaket innhenter på vegne av Utlendingsdirektoratet, og må sørge for at opplysningene behandles i tråd med kravene som nevnt over. Dersom asylmottaket på eget initiativ registrerer personopplysninger for egne formål, for eksempel praktiske opplysninger om den enslige mindreårige, som



søvnrutiner, matpreferanser e.l., vil asylmottaket selv være behandlingsansvarlig.

#### 4.5 Taushetsplikt

---

Forvaltningsloven § 13 regulerer taushetsplikt for opplysninger om blant annet «noens personlige forhold» for enhver som utfører «tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», med de unntakene som følger av §§ 13 b til 13 g. Ansatte i asylmottak med kommunal driftsoperatør har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Et asylmottak med privat driftsoperatør anses ikke som et forvaltningsorgan, men ansatte ved slike driftsoperatører kan likevel være omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 omfatter «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Utlendingsloven § 95 annet ledd fastsetter at «[a]sylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen [for enslige mindreårige som bor i asylmottak] på vegne av Utlendingsdirektoratet». Ansatte ved asylmottak med private driftsoperatører må dermed også kunne sies å utføre «tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf. forvaltningsloven § 13, slik at de er omfattet av reglene om taushetsplikt. Hensynet som ligger til grunn for taushetsplikten, gjelder

også likt uavhengig av om asylmottaket har kommunal eller privat driftsoperatør, så det er ingen grunn til at beboere i asylmottak med privat driftsoperatør skal ha et svakere vern her enn beboere i kommunale asylmottak. I tråd med dette har Utlendingsdirektoratet i avtalene med de private driftsoperatørene inntatt den samme taushetsplikten som følger av forvaltningsloven. Dette følger blant annet av Utlendingsdirektoratets egne databehandleravtaler med driftsoperatørene. Ansatte hos driftsoperatørene er altså uansett avtalerettslig forpliktet til å følge reglene om taushetsplikt. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for straffansvar ved brudd på taushetsplikten.

Ansatte som utfører arbeid eller tjeneste i et asylmottak, skal etter anmodning gi utlendingsmyndighetene opplysninger om en beboer til bruk i sak etter utlendingsloven, uten hinder av reglene om taushetsplikt, jf. utlendingsloven § 84 b første ledd. De ansatte har adgang til å gi opplysninger om beboeren på eget initiativ. For beboere som er enslige mindreårige, kan imidlertid ikke utlendingsmyndighetene anmode ansatte i asylmottak om slike opplysninger, jf. utlendingsloven § 84 b annet ledd. Bakgrunnen er at Stortinget har ment at unntak fra taushetsplikten kan komme i konflikt med omsorgsrollen og tilliten mellom ansatte og barn.

## 5 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i handlinger og avgjørelser som berører barn, er nedfelt i Grunnloven § 104. Også prinsippet om barns medvirkning er nedfelt i Grunnloven § 104. Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Videre skal myndighetene legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet.

Norge har ratifisert flere internasjonale konvensjoner som berører ivaretagelse av barn. Departementet viser i denne sammenheng til FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989, FNs konvensjon om flyktingers rettsstilling av 28. juli 1951, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 og Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) av 4. november 1950.

Blant menneskerettighetskonvensjonene er det barnekonvensjonen som er av størst betydning for enslige mindreårige. Barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, ble 1. oktober 2003 inkorporert i norsk lov gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning.

Prinsippet om barnets beste er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 3 første ledd. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover, og det er utledet av den tanke at barn er sårbare og trenger spesielt vern og særlig omsorg. Ved anvendelsen av prinsippet skal det tas utgangspunkt i det enkelte barns behov og forutsetninger. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 har

barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Forbudet mot diskriminering i barnekonvensjonen artikkel 2 innebærer at alle barn skal sikres de rettigheter som følger av konvensjonen, og at ingen barn skal bli diskriminert. Diskrimineringsvernet gjelder for alle barn innen statens jurisdiksjon, også barn som søker opphold i en stat eller oppholder seg ulovlig der. Enslige mindreårige som har søkt asyl – uavhengig av deres oppholdsstatus – er derfor omfattet av vernet. Forskjellsbehandling som er saklig begrunnet omfattes ikke av forbudet mot diskriminering. Det vises i denne sammenheng også til Grunnloven § 98, som slår fast at ingen skal utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Gjennom barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 er Norge pålagt å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 22 at dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer til barn som søker flyktingstatus, skal barnet gis samme beskyttelse i henhold til konvensjonen som ethvert annet barn som av en eller annen grunn midlertidig eller permanent er berøvet sitt familiemiljø.

Barnekonvensjonen artikkel 20 slår fast at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I samsvar med nasjonal lovgivning skal staten sikre alternativ omsorg. Slik omsorg kan om nødvendig være plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til behov for kontinuitet og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Etter barnekonvensjonen artikkel 25 skal staten anerkjenne at et barn som er blitt plassert av kompetente myndigheter for å få omsorg, beskyttelse eller behandling, har rett til periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet.

## 6 Forslagene i høringsnotatet

### 6.1 Forslag til endringer i utlendingsloven

---

#### 6.1.1 Statsforvalteren som tilsynsmyndighet

Departementet foreslo i høringsnotatet at statsforvalteren gis oppgaven med å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, og at det reguleres i utlendingsloven at statsforvalteren er slik tilsynsmyndighet.

Departementet viste til at tillit, nøytralitet og legitimitet er grunnleggende hensyn som må ivaretas for at et statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, skal kunne fungere på en god og effektiv måte. For å ivareta disse hensynene, mente departementet at tilsynsansvaret bør legges til et annet organ enn Utlendingsdirektoratet.

For å sikre tilstrekkelig uavhengighet, bør tilsynsmyndigheten legges til et organ som er både faglig og administrativt uavhengig av utlendingsmyndighetene. Ett slikt alternativ er å etablere et eget tilsynsorgan, med en egen organisasjon og med nødvendige støttefunksjoner. Departementet mente imidlertid at de økonomiske og administrative konsekvensene ved å etablere og drifte et eget tilsynsorgan kun til dette formålet, ville bli uforholdsmessig store.

Et annet forhold som gjør en slik løsning lite hensiktsmessig, er de konstante svingningene i behovet for innkvarteringskapasitet. Tilsynsmyndighetens ressursbehov vil nødvendigvis variere i takt med antallet asylmottak der det bor enslige mindreårige. Denne organisatoriske utfordringen vil gjelde uansett hvordan et tilsyn utformes, men en egen tilsynsmyndighet vil være særlig sårbar. Departementet mente det ville være et bedre alternativ å legge tilsynsansvaret til et eksisterende tilsynsorgan og tilføre nødvendige ressurser til dette organet.

Uavhengighet må også ses i sammenheng med tilsynets faglige kompetanse. Uten et faglig sterkt tilsyn vil det etter departementets syn være uforvarlig å legge opp til økt uavhengighet. Hensynet til tillit, nøytralitet og legitimitet vil først oppnås gjennom et uavhengig tilsynsorgan som samtidig har høy faglig kompetanse.

Statsforvalteren har en uavhengig rolle overfor asylmottakene og utlendingsmyndighetene og har samtidig høy kompetanse på tilsynsområdet. Statsforvalteren fører allerede i dag tilsyn med blant annet barneverninstitusjoner, omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år og sentre for foreldre og barn. Ettersom statsforvalteren administrativt sett allerede har et stort antall tilsynsobjekter, vil statsforvalteren kunne integrere tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak i sin tilsynsvirksomhet, uten uforholdsmessig store økonomiske og administrative konsekvenser.

Statsforvalteren er Kongen og regjeringens representant i sin region og skal bidra til at Stortingets og regjeringens retningslinjer blir fulgt opp. Dette skjer blant annet ved at statsforvalteren har en lovfestet oppgave med å føre tilsyn med kommunene på enkelte områder.

På bakgrunn av dette foreslo departementet at statsforvalteren gis oppgaven med å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, og at det reguleres i utlendingsloven at statsforvalteren er slik tilsynsmyndighet.

Ettersom antallet asylmottak der det bor enslige mindreårige kan variere over tid, kan også statsforvalternes organisering for å gjennomføre tilsyn variere over tid. I perioder med mange asylmottak spredt over hele landet, kan det være hensiktsmessig at tilsynsoppgaven fordeles på flere statsforvaltere. I dagens situasjon, der det er få asylmottak med enslige mindreårige, kan det være mest hensiktsmessig at tilsynsoppgaven gis til kun én statsforvalter. Når departementet brukte *statsforvalteren* som betegnelse i lov- og forskriftsbestemmelsene som ble foreslått i høringsnotatet, mente departementet de statsforvalterne som til enhver tid har i oppgave å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, enten dette er én eller flere statsforvaltere.

Departementet viste til at statsforvalterne kan integrere tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak i sin eksisterende tilsynsvirksomhet, ettersom de allerede har et stort antall tilsynsobjekter. Svingninger i

kapasitetsbehovet vil være en utfordring også for statsforvalteren, men for statsforvalteren vil likevel dette lettere kunne håndteres fordi tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, vil utgjøre en forholdsvis begrenset del av det totale antallet tilsynsoppgaver. Omdisponering av ressurser er dessuten et trekk ved statsforvalterens virksomhet, siden variasjonen i oppgaver er stor og behovet vil variere også på andre tilsynsområder. Det er dermed mindre sannsynlig at en nedgang i antallet enslige, mindreårige asylsøkere vil føre til nedbemanning hos statsforvalterne.

Departementet viste til at de enslige mindreårige som bor i asylmottak, har få formelle muligheter til å forfølge et ev. mangelfullt eller uforsvarlig omsorgs- og botilbud. Å gi statsforvalteren hjemmel til å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, kan bidra til å styrke rettssikkerheten til denne gruppen. Departementet viste videre til at forslaget kan bidra til at de enslige mindreårige som bor i asylmottak, blir mer oppmerksomme på statsforvalteren som en uavhengig instans hvor de kan søke hjelp og få informasjon. De enslige mindreårige som bor i asylmottak, får dermed anledning til å henvende seg til en uavhengig instans med betydelig kompetanse på tilsynsområdet dersom de mener asylmottaket ikke ivaretar omsorgen etter utlendingsloven og tilhørende forskrifter, eller dersom de enslige mindreårige har behov for informasjon om sine rettigheter og plikter.

### **6.1.2 Statens helsetilsyn som overordnet ansvarlig for tilsynet**

Departementet foreslo i høringsnotatet å legge det overordnede ansvaret for tilsynet til Statens helsetilsyn, og at det reguleres i utlendingsloven at Statens helsetilsyn er overordnet tilsynsmyndighet.

Departementet viste til at Statens helsetilsyn har erfaring og kunnskap om tilsyn som er viktig i kunnskaps- og metodeutviklingen på tilsynsområdet. Statens helsetilsyns overordnede ansvar for tilsynet vil også bidra til at tilsynet føres på en enhetlig og konsekvent måte blant statsforvalterne.

Departementet pekte på at Statens helsetilsyn allerede har det overordnede ansvaret for tilsynet statsforvalteren fører med den kommunale barnevernvirksomheten, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre for enslige mindreårige, samt med andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Statens helsetilsyn har også det overordnede

faglige tilsynet med sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Gjennom dette overordnede tilsynsansvaret har Statens helsetilsyn oversikt over sosiale og helsemessige forhold i befolkningen med særlig vekt på tjenestenes plikt til å oppfylle utsatte gruppers rettigheter. Disse ansvarsoppgavene er også relevante for tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Statlige tilsynsmyndigheter bør tilstrebe å harmonisere sine vurderingstemaer, sine faglige og juridiske vurderinger og sine metoder i tilsynet, av hensyn til tjenestene og dens eiere og av hensyn til brukerne av tjenestene. Ved å legge det overordnede ansvaret for tilsynet til en etat som har hele sin oppmerksomhet rettet mot å utvikle og vedlikeholde godt tilsyn, kan dette bidra til at kvaliteten på tilsynet videreutvikles.

Som overordnet ansvarlig tilsynsmyndighet vil Statens helsetilsyn være ansvarlig for å ha god faglig styring av tilsynet med tjenestene, inkludert å sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av effektiv tilsynsmetodikk, utarbeidelse av tilsynsveiledere, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer.

Departementets forslag innebar at det vil være statsforvalteren som har ansvaret for å utføre tilsynet, mens Statens helsetilsyn vil være overordnet ansvarlig for tilsynet. Statens helsetilsyn vil følgelig også være klageinstans over statsforvalterens pålegg.

### **6.1.3 Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift**

Departementet foreslo å regulere i utlendingsloven at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om tilsynet.

Departementet viste til at de nærmere kravene til tilsynsordningen bør fremgå av forskrift for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet. Også detaljeringsnivået det er behov for i en slik regulering tilsier at disse kravene bør fremgå av forskrift, fremfor av lov.

Videre kan kravene i forskriften igjen utdypes i en egen tilsynsveileder for tilsynsordningen.

## **6.2 Forslag til ny forskrift**

Departementet foreslo at de nærmere bestemmelser om tilsynsbesøk, rapportering, pålegg, klageadgang mv. gis i egen forskrift under utlendingsloven.

## 7 Høringsinstansenes syn

### 7.1 Etablering av en statlig tilsynsordning

---

Det var bred støtte i høringen for at det etableres en statlig tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Følgende høringsinstanser stiller seg bak forslaget om å etablere en statlig tilsynsordning: *Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Bufetat Region Øst, Jussbuss, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk organisasjon for asylsøkere, Norske kvinners sanitetsforening, Redd Barna, SOS Barnebyer, Statens helsetilsyn, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Vestland, Unio og Utlendingsdirektoratet.*

Flere høringsinstanser peker på at en tilsynsordning vil bidra til å ivareta og styrke rettssikkerheten til de enslige mindreårige som bor i asylmottak, og sikre at de enslige mindreåriges behov blir ivaretatt under oppholdet i asylmottak.

Enkelte av høringsinstansene som støtter forslaget, understreker likevel at deres primære tilrådning er at omsorgsansvaret for de enslige mindreårige som i dag bor i asylmottak, overføres til barnevernmyndighetene. Departementet viser her til vurderingene i Prop. 82 L (2020–2021), som gjelder et forslag om lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

De fleste høringsinstansene er positive til forslaget om at statsforvalteren er tilsynsmyndighet og at Statens helsetilsyn er overordnet ansvarlig for tilsynet. Det blir pekt på at dette er instanser som har lang erfaring og betydelig kompetanse på tilsynsområdet.

Flere høringsinstanser er enige med departementet i at enslige mindreårige som bor i asylmottak er en særskilt sårbar gruppe, og at ressursinnsatsen til en statlig tilsynsordning med asylmottaksdrift bør rettes inn mot oppfølgingen av denne gruppen.

Enkelte høringsinstanser påpeker på sin side at tilsynsordningen bør omfatte flere sårbare grupper enn de enslige mindreårige, herunder andre barn, gravide, beboere som har vært utsatt for vold og beboere med kronisk sykdom eller

nedsatt funksjonsevne. Det blir vist til at det også er andre sårbare beboere i asylmottak som kan ha begrensede muligheter til selv å gi uttrykk for synspunkter om sin egen livssituasjon eller å fremme egne interesser på en adekvat måte.

Noen høringsinstanser peker på at det ikke bare bør føres tilsyn med etterlevelsen av kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter, men også med etterlevelsen av andre sektormyndigheters regelverk, forhold utenfor loven av betydning for de enslige mindreåriges utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet, og de enslige mindreåriges menneskerettigheter, herunder FNs barnekonvensjon.

*Statens helsetilsyn* uttaler at forslaget i stor grad er lagt opp som et individtilsyn, og de påpeker at tilsynsordningen også bør gi adgang til å føre tilsyn med om selve virksomheten som yter tjenestene, følger krav i lov og forskrift, i hvert fall med sentrale deler av virksomheten som har betydning for det tilbudet barna gis.

### 7.2 Lovfesting av tilsynsmyndighetens adgang til å gi pålegg

---

*Norges institusjon for menneskerettigheter* ber departementet vurdere om adgangen til å gi pålegg bør reguleres i lov, og ikke kun i forskrift. *Norges institusjon for menneskerettigheter* viser til vurderingene i Prop. 62 L (2015–2016), der det blir lagt til grunn at forvaltningen i utgangspunktet må ha lovhjemmel for å gi pålegg i form av enkeltvedtak rettet mot private. Det blir vist til at departementet har foreslått en bestemmelse om påleggsadgang for statsforvalteren i forslaget til forskrift, men at det ikke er foreslått en lovregulering av denne påleggsadgangen.

### 7.3 Taushetsplikt

---

*Nasjonal institusjon for menneskerettigheter* ber departementet vurdere en nærmere regulering av tilsynsmyndighetens adgang til taushetsbelagte opplysninger, og det foreslås en lignende regule-

ring av taushetsplikten som i § 17-4 i ny barnevernslov. Etter denne bestemmelsen kan statsforvalteren og Statens helsetilsyn kreve at kommunale organer som hører inn under loven, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at tilsynsmyndighetene skal kunne utøve sine tilsynsoppgaver. Taushetsplikten er ikke til hinder for at slike opplysninger gis til myndighetene, jf. § 17-4 annet punktum. I tillegg til å kreve opplysninger, kan myndighetene kreve adgang til stedene der det skal føres tilsyn, jf. § 17-4 siste punktum.

*Utlendingsdirektoratet* påpeker også at det bør reguleres at Utlendingsdirektoratet skal dele opplysninger med statsforvalteren og Statens helsetilsyn i forbindelse med et tilsyn, uten hinder av taushetsplikten.

#### **7.4 Forslaget til forskrift**

---

Mange høringsinstanser har innspill til departementets forslag til forskriftsbestemmelser om tilsynsordningen.

*Statens helsetilsyn* ber departementet enten presisere i forskriften hvilke av statsforvalterne som skal være tilsynsmyndighet eller at det fremgår av forskriften at myndigheten til å avgjøre hvilke statsforvaltere som til enhver tid skal ha tilsynsoppgaven, legges til Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet. Statens helsetilsyn ber også departementet vurdere en mindre detaljert forskrift når det gjelder blant annet kravene til tilsynsbesøket, og at deler av disse kravene heller kan inngå i veiledende materiale.

Statens helsetilsyn, enkelte av statsforvalterne og noen andre høringsinstanser peker på at det er statsforvalteren, og ikke Utlendingsdirektoratet, som bør behandle ev. klager på innkvarteringstilbudet. Videre ber Statens helsetilsyn og noen andre høringsinstanser departementet vurdere å forskriftsfeste at statsforvalteren ved behov skal benytte seg av kvalifisert tolk.

Høringsinnspillene som knytter seg til departementets forslag til forskriftsbestemmelser om tilsynsordningen, omtales ikke nærmere i proposisjonen her, men de vil bli vurdert av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet.

## 8 Departementets vurdering

### 8.1 Etablering av en statlig tilsynsordning

---

Det var bred støtte i høringen for å etablere en statlig tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (se punkt 7.1). Departementet opprettholder derfor forslaget som ble sendt på høring om å lovfeste i utlendingsloven § 95 at det etableres en slik statlig tilsynsordning. Departementet foreslår likevel noen justeringer i bestemmelsen på bakgrunn av høringsinnspillene, sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring. Det vises til vurderingene i punktene under.

### 8.2 Statsforvalteren som tilsynsmyndighet

---

Departementet viser til at de fleste høringsinstansene er positive til forslaget om at statsforvalteren er tilsynsmyndighet (se punkt 7.1). Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om å lovfeste at statsforvalteren gis i oppgave å være tilsynsmyndighet og føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Det vises til at statsforvalteren har en uavhengig rolle overfor asylmottakene og utlendingsmyndighetene, og samtidig har høy fagkompetanse på tilsynsområdet. Statsforvalteren fører allerede i dag også tilsyn med den kommunale barnevernvirksomheten, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre for enslige mindreårige, samt med andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Ettersom statsforvalteren administrativt sett allerede har et stort antall tilsynsobjekter, vil statsforvalteren kunne integrere tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak i sin tilsynsvirksomhet, uten uforholdsmessig store økonomiske og administrative konsekvenser.

Statsforvalteren er Kongen og regjeringens representant i sin region og skal bidra til at Stortingets og regjeringens retningslinjer blir fulgt

opp. Dette skjer blant annet ved at statsforvalteren har en lovfestet oppgave med å føre tilsyn med kommunene på enkelte områder.

### 8.3 Tilsynets målgruppe

---

Departementet registrerer at enkelte høringsinstanser anbefaler at tilsynsordningen også bør omfatte andre grupper beboere i asylmottak, herunder andre barn, gravide, beboere som har vært utsatt for vold, og beboere med kronisk sykdom eller nedsatt funksjonsevne (se punkt 7.1).

Departementet er enig i at det også er andre sårbare grupper som bor i asylmottak, og at det er viktig at alle beboere i asylmottak får en forsvarlig og tilpasset oppfølging under mottaksoppholdet. Samtidig har departementet tiltro til at Utlendingsdirektoratet følger opp alle beboere i asylmottak på en forsvarlig måte, og at direktoratet gir en tilpasset oppfølging til beboere med særskilte behov. Utlendingsdirektoratet stiller også en rekke krav til driftsoperatørene når det gjelder oppfølgingen av ulike sårbare grupper i asylmottak. Videre skal Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølgingsarbeid bidra til å følge opp driftsoperatørenes etterlevelse av de kravene som stilles til innkvarteringsstedene, blant annet for å ivareta sårbare grupper. Utlendingsdirektoratet har de siste årene iverksatt tiltak for å styrke og forbedre sitt arbeid med kontraktsoppfølging, noe som skal bidra til at innkvarteringsstilbudet holder avtalt kvalitet, herunder når det gjelder oppfølgingen av sårbare grupper. Departementets syn er dermed at oppfølgingen av andre beboere i asylmottak anses ivaretatt gjennom eksisterende krav og Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging.

Departementet fastholder likevel at enslige mindreårige som bor i asylmottak og som Utlendingsdirektoratet har omsorgsansvaret for etter utlendingsloven § 95, er en særskilt sårbar gruppe, og at ressursinnsatsen til en statlig tilsynsordning med asylmottaksdrift bør rettes inn mot Utlendingsdirektoratets omsorg for denne gruppen.

## 8.4 Tilsynets virkeområde

---

Noen høringsinstanser anbefaler at tilsynsmyndigheten ikke utelukkende bør føre tilsyn med etterlevelsen av kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter, men også med etterlevelsen av andre sektormyndigheters regelverk, forhold utenfor loven av betydning for de enslige mindreåriges utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet, de enslige mindreåriges menneskerettigheter, og med selve virksomheten som yter tjenestene (se punkt 7.1).

Departementet viser for det første til at oppfølgingen av asylsøkere og flyktninger baserer seg på sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning. Dette prinsippet gjelder også for oppfølgingen av enslige mindreårige som bor i asylmottak. Sektoransvarsprinsippet innebærer at den enkelte sektormyndighet har det samme ansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak, som de har for norske borgere. Tilsvarende har også andre sektormyndigheter ansvaret for å føre tilsyn innenfor sine sektorområder med etterlevelsen av sine regelverk. I og med at asylmottaksdrift er underlagt krav fra andre sektormyndigheter på lik linje med andre virksomheter og annen næringsvirksomhet, er dermed asylmottaksdriften i dag gjenstand for tilsyn fra andre sektormyndigheter når det gjelder etterlevelsen av deres regelverk. Departementet mener derfor at det ikke vil være en hensiktsmessig bruk av ressurser om det statlige tilsynet som foreslås etablert i proposisjonen her, også skal føre tilsyn med oppfølgingen av andre sektormyndigheters regelverk, der det allerede er etablerte tilsynsordninger.

Departementet viser videre til at formålet med et statlig tilsyn på et forvaltningsområde er lovlighetskontroll, det vil si at tilsynet skal kontrollere pliktsubjektenes etterlevelse av de lov- og forskriftskravene som gjelder. Dette slås bl.a. fast i NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom* og NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Departementet mener derfor at tilsynet bør avgrenset til etterlevelsen av kravene i lov og forskrift, mens forhold utenfor loven ikke bør inngå i tilsynets lovlighetskontroll.

Etterlevelsen av de enslige mindreåriges menneskerettigheter, herunder bestemmelsene i FNs barnekonvensjon, kan etter omstendighetene inngå i tilsynsmyndighetens lovlighetskontroll, dersom tilsynsmyndigheten vurderer dette som relevant. Departementet viser til at FNs barnekonvensjon, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, 1. oktober 2003 ble inkorporert i norsk lov gjennom lov 21. mai 1999

nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Videre følger det av utlendingsloven § 3 at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av, når disse har til formål å styrke individets stilling.

Når det gjelder uttalelsen fra Statens helsetilsyn om at tilsynsordningen ikke bare bør legges opp som et individtilsyn, men at den også bør gi adgang til å føre tilsyn med selve virksomheten som yter tjenestene, bekrefter departementet at forslaget skal forstås slik. Både høringsforslaget og herværende lovforslag legger opp til at tilsynsordningen gir adgang til å føre tilsyn med de deler av Utlendingsdirektoratets virksomhet som er av betydning for den omsorgen som gis til de enslige mindreårige som bor i asylmottak, dersom tilsynsmyndigheten vurderer dette som relevant. Departementet vil vurdere om det er behov for å tydeliggjøre dette i forbindelse med utarbeidelse av forskriften.

## 8.5 Adgangen til å gi pålegg

---

Departementet er enig med Norges institusjon for menneskerettigheter i at hovedregelen om tilsynsmyndighetens adgang til å gi pålegg bør fremgå av utlendingsloven, mens de nærmere kravene til påleggsadgangen fremgår av forskriften. Departementet foreslår derfor å lovfeste at statsforvalteren kan gi pålegg til Utlendingsdirektoratet eller driftsoperatøren om å rette et forhold, dersom tilsynet avdekker ulovlige forhold. Et pålegg om retting av et ulovlig forhold kan gi grunnlag for ytterligere forvaltningstiltak i form av nedlegging av driften dersom pålegget om retting ikke etterleves.

## 8.6 Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet

---

Departementet viser til at de fleste høringsinstansene er positive til forslaget om at Statens helsetilsyn er overordnet tilsynsmyndighet (se punkt 7.1). Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om å lovfeste at Statens helsetilsyn har det overordnede ansvaret for tilsynet.

Som overordnet tilsynsmyndighet vil Statens helsetilsyn være ansvarlig for å ha god faglig



styring av tilsynet med tjenestene, inkludert å sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av effektiv tilsynsmetodikk, utarbeidelse av tilsynsveiledere, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer.

Siden departementet foreslår at statsforvalterens adgang til å gi pålegg lovfestes (se punkt 8.5), mener departementet at det bør reguleres tilsvarende i lovbestemmelsen at Statens helsetilsyn også er klageinstans for pålegg som gis av statsforvalteren.

## 8.7 Taushetsplikt

---

Departementet er enig med Norges institusjon for menneskerettigheter i at tilsynsmyndighetens adgang til taushetsbelagte opplysninger bør lovfestes (se punkt 7.3). Etter departementets syn vil slik lovfesting sikre at taushetsplikten ikke er til hinder for at tilsynsmyndigheten får informasjon som er av relevans for tilsynet. Departementet foreslår derfor å lovfeste en plikt for Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren til å gi statsforvalteren og Statens helsetilsyn de opplysninger og den tilgangen som er nødvendig for å utøve sine tilsynsoppgaver, uten hinder av taushetsplikt.

En slik lovfesting innebærer for det første at Utlendingsdirektoratet skal gi ut opplysninger i enhver form til statsforvalteren og Statens helsetilsyn når dette kreves av etatene, uten hinder av

taushetsplikten. Dette omfatter alle slags opplysninger som er nødvendig for å utøve etatenes tilsynsoppgaver. Eksempler på slike opplysninger kan være dokumentasjon fra anbudskonkurranser, driftsavtaler, kravspesifikasjoner, kartleggingsskjemaer, tiltaksplaner, budsjetter, regnskaper mv.

Videre foreslår departementet at det lovfestes at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren etter bestemmelsen skal gi statsforvalteren og Statens helsetilsyn tilgang til de asylmottakene som er gjenstand for tilsynsbesøk. Departementet viser til at selve tilsynsbesøket utgjør en sentral del av tilsynsvirksomheten, og at tilsynsmyndigheten i forbindelse med besøket vil ha behov for fysisk tilgang til hele asylmottaket.

## 8.8 Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift

---

Departementet foreslår å lovfeste en adgang for Kongen til å gi nærmere bestemmelser om tilsynsordningen i forskrift. Departementet mener at en nærmere angivelse av tilsynsordningen bør fremgå av forskrift for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet. Også detaljeringsnivået det er behov for i en slik regulering, tilsier at disse kravene bør fremgå av forskrift, fremfor av lov. Ved å fastsette en slik forskriftshjemmel kan det nærmere innholdet i tilsynsordningen reguleres i forskrift, som igjen kan utypes i en egen tilsynsveileder.

## **9 Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 209 (2020–2021) – skjerping av underholdskravet**

I forbindelse med behandlingen av dokument 8: 71 L (2020–2021) ba Stortinget 7. desember 2020 i vedtak nr. 209 regjeringen «legge frem forslag til endringer i forskrift som sikrer selvforsørgelse gjennom en skjerping av underholdkravet samt vurdere mulig skjerping av bestemmelsen om tilknytningskravet i familieetableringssaker».

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at utlendingsforskriften § 10-8 med virkning fra 1. oktober 2021 ble endret, slik at introduksjonsstønad ikke lenger regnes som inntekt ved vurde-

ring av om underholdskravet er oppfylt. Endringen sikrer større grad av faktisk selvforsørgelse når referansepersonen har fått beskyttelse i Norge.

Når det gjelder tilknytningskravet i familieetableringssaker, har departementet vurdert mulige innskjerpinger, men konkludert med at det ikke er behov for endringer i tilknytningskravet nå. Anmodningsvedtaket anses med dette fulgt opp.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltaket krever at det opprettes en tilsynsmyndighet hos minst én av statsforvalterne, og at Statens helsetilsyn er overordnet tilsynsmyndighet. Videre vil tiltaket kreve oppfølging og tilrettelegging i Utlendingsdirektoratet. Merutgifter som følge av forslaget, dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets gjeldende budsjetttrammer. I statsbudsjettet for 2022 er det overført 1,2 mill. kroner fra Justis- og beredskapsdepartementet til statsforvalterens kap. 525, post 01. Midlene skal dekke kostnader til etablering av en tilsynsenhet hos en statsforvalter og til gjennomføring av tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak fra 1. juli 2022. Helårseffekten av tiltakets budsjettmessige konsekvenser vil bli håndtert i den ordinære budsjettprosessen for statsbudsjettet for 2023.

Ressursbehovet vil være påvirket av endringer i asylsøkertilstrømningen og antallet asylmottak der det bor enslige mindreårige. Det er stor usikkerhet forbundet med behovet og antall asylmottak grunnet krigen i Ukraina. Ressursbehovet til en tilsynsenhet ved én statsforvalter er anslått til om lag 1,3 mill. kroner. Dette dekker grunnbemanning, implementering og opplæring. Det vil

i tillegg tilkomme kostnader til gjennomføringen av tilsyn. Kostnadsanslaget for gjennomføring av tilsyn baserer seg på en risikobasert tilsynsmodell, anslått til 0,4 mill. kroner per tilsyn. Dette innebærer at antallet tilsyn som gjennomføres hvert år vil variere, men det er foreløpig estimert at det vil gjennomføres ett tilsyn per asylmottak der det bor enslige mindreårige per år. Det anslås at tiltaket kan utgjøre opp mot to årsverk hos Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet. Oppfølging og tilrettelegging for tilsyn kan utgjøre mellom et halvt og ett årsverk i Utlendingsdirektoratet. I tillegg kan det være hensiktsmessig å utvikle løsninger og gjøre systemtilpasninger i Utlendingsdirektoratets IKT-systemer for å systematisere og videreformidle kartleggingsskjemaer, klager og annen relevant informasjon til tilsynsmyndigheten.

Gitt dagens situasjon med fire asylmottak med enslige mindreårige og forutsetningene beskrevet over, kan det totale kostnadsbehovet utgjøre anslagsvis 5,8 mill. kroner per år. I en situasjon med åtte asylmottak med enslige mindreårige, kan det totale kostnadsbehovet utgjøre anslagsvis 7,9 mill. kroner per år.

## 11 Merknader til lovforslaget

### Til § 95

Det er tatt inn et *nytt tredje ledd* i bestemmelsen, som lovfester en statlig tilsynsordning med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Nytt tredje ledd *første punktum* innebærer at statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, utøves i samsvar med utlendingsloven og forskrifter til loven. Med betegnelsen *statsforvalteren* menes de statsforvalterne som til enhver tid har i oppgave å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, enten dette er én eller flere statsforvaltere. Formålet med tilsynet skal være lovlighetskontroll, dvs. å kontrollere asylmottakenes etterlevelse av kravene i utlendingsloven med forskrifter. Forhold utenfor dette regelverket skal ikke inngå i tilsynet. Etterlevelsen av de enslige mindreåriges menneskerettigheter, herunder bestemmelsene i FNs barnekonvensjon, kan imidlertid etter omstendighetene inngå i tilsynsmyndighetens lovlighetskontroll, dersom tilsynsmyndigheten vurderer dette som relevant. Departementet viser til at menneskerettsloven §§ 2 og 3 fastsetter at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og at konvensjonens bestemmelser ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Videre følger det av utlendingsloven § 3 at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av, når disse har til formål å styrke individets stilling.

I *annet punktum* lovfestes en adgang for statsforvalteren til å gi pålegg til Utlendingsdirektoratet eller driftsoperatøren om å rette et forhold eller nedlegge asylmottaksdriften, dersom tilsynet avdekker forhold i strid med utlendingsloven og

tilhørende forskrifter. Bestemmelsen innebærer for det første at statsforvalteren kan gi pålegg om retting av et ulovlig forhold. Videre kan et pålegg om retting av et ulovlig forhold gi grunnlag for ytterligere forvaltningstiltak i form av nedlegging av driften dersom pålegget om retting ikke etterleves.

*Tredje punktum* innebærer at Statens helsetilsyn skal ha det overordnede faglige ansvaret for tilsynet, og følgelig at Statens helsetilsyn er klageinstans for pålegg som gis av statsforvalteren. Som overordnet tilsynsmyndighet vil Statens helsetilsyn, i tillegg til å være klageinstans, være ansvarlig for å ha god faglig styring av tilsynet med tjenestene, inkludert å sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av effektiv tilsynsmetodikk, utarbeidelse av tilsynsveiledere, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer.

I *fjerde punktum* fastsettes det at statsforvalteren og Statens helsetilsyn kan kreve at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren gir dem de opplysninger og den tilgangen som er nødvendig for å utøve etatenes tilsynsoppgaver, uten hinder av taushetsplikt. For det første fastsetter bestemmelsen at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren skal gi opplysninger i enhver form til tilsynsmyndigheten når dette kreves, uten hinder av taushetsplikten. For det andre innebærer bestemmelsen at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren i forbindelse med et tilsynsbesøk, skal gi statsforvalteren og Statens helsetilsyn tilgang til asylmottak der det bor enslige mindreårige.

Gjeldende tredje ledd er blitt *nytt fjerde ledd*. Her er det tatt inn en adgang for Kongen til å gi nærmere bestemmelser om tilsynsordningen i forskrift.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven (tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak)

#### I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 95 lyde:

#### § 95 Innkvartering ved søknad om beskyttelse

En utlending som søker beskyttelse, skal gis tilbud om innkvartering. En utlending som har fått avslag på søknad om beskyttelse, kan gis tilbud om innkvartering i påvente av utreise.

Utlendingsdirektoratet har omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Asylmottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet.

*Statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, utøves i samsvar med denne loven og forskrifter til loven. Dersom tilsynet avdekker forhold som er i strid med denne loven eller forskrifter til loven, kan statsforvalteren gi pålegg til Utlendingsdirektoratet eller driftsoperatøren om å rette forholdet eller nedlegge driften. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet og er klageinstans for ved-*

*tak som fattes av statsforvalteren. Statsforvalteren og Statens helsetilsyn kan kreve at Utlendingsdirektoratet og driftsoperatøren uten hinder av taushetsplikt gir de opplysningene og den tilgangen som er nødvendig for å utføre tilsynsoppgavene.*

Kongen kan gi forskrift om innkvarteringsordninger, blant annet om tildeling og bortfall av botilbud, innkvartering av og omsorg til enslige mindreårige som bor i asylmottak, stønad til beboere i asylmottak og om tilsyn etter tredje ledd.

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse og §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om tildeling av botilbud og overføring til nytt innkvarteringssted. Forvaltningsloven §§ 28 til 34 om klage gjelder ikke for utlendingsmyndighetenes vedtak om bortfall av botilbud.

#### II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.





