

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
25.06.2021
Høringsfrist: 01.10.2021
Snr. 21/3846

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunnen for forslaget.....	3
2.1	Stortingets anmodningsvedtak	3
2.2	Eksisterende tilsynsordninger med asylmottaksdrift.....	3
2.3	Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging.....	5
2.4	Enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse	6
2.5	Enslige mindreårige som bor i asylmottak.....	7
2.6	Behovet for et statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.....	8
3	Gjeldende rett	9
3.1	Regulering i utlendingsloven og tilhørende forskrifter	9
3.2	Representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere	12
3.3	Sektoransvarsprinsippet	12
3.4	Behandling av personopplysninger.....	13
3.5	Taushetsplikt	14
3.6	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer.....	14
4	Forslag til endringer i utlendingsloven	15
4.1	Statsforvalteren som tilsynsmyndighet.....	15
4.2	Statens helsetilsyn som overordnet ansvarlig for tilsynet.....	17
4.3	Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift.....	18
5	Forslag til ny forskrift	18
5.1	Tilsynets virkeområde.....	18
5.2	Et risikobasert tilsyn	18
5.3	Tilsynsbesøket	19
5.4	Tilsynsrapporten	20
5.5	Pålegg og klageadgang.....	21
5.6	Utlendingsdirektoratets ansvar.....	21

5.7	De enslige mindreåriges rettssikkerhet	22
5.8	Driftsoperatørenes kontradiksjonsadgang	23
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	23
7	Forslag til endringer i utlendingsloven og forslag til ny forskrift	24
7.1	Lov om endringer i utlendingsloven (statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak)	24
7.2	Forslag til forskrift om statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak	24

FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG NY FORSKRIFT (STATLIG TILSYN MED OMSORGEN FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE SOM BOR I ASYLMOTTAK)

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår med dette endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår å lovfeste at statsforvalteren er tilsynsmyndighet og skal føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Departementet foreslår videre å lovfeste at Statens helsetilsyn skal ha det overordnede ansvaret for tilsynet.

Departementet foreslår også å lovfeste at Kongen ved forskrift kan gi nærmere bestemmelser om tilsynsordningen.

Endelig foreslår departementet at de nærmere bestemmelser om tilsynsbesøk, rapportering, pålegg, klageadgang mv. gis i egen forskrift under utlendingsloven.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Stortingets anmodningsvedtak

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 bl.a. 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 asylmottaksdrift 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 (se punkt 2.2 og 2.3).

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. Følgende aktører og etater fører i dag tilsyn med asylmottakene på deres sektorområder:

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. Hovedfokuset 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 personvern hensyn, 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 elektrisk 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 etterleves. Forskriftens formål er å fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold, samt å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet, bl.a. 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 materi-

elle 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 bl.a. 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 f.eks. konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet, inn klima og helse. Kravene gjelder for alle bygg som omfattes av plan- og bygningsloven, uavhengig av om arbeidene 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 drifter 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 de 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 bl.a. 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 ulike 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 i dag 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. Som følge av de lave ankomsttallene er mange asylmottak nedlagt de siste årene. Per utgangen av mai 2021 var det 29 beboere i asylmottak for enslige mindreårige. Ti var under 16 år, mens 19 var over 16 år. 18 var fra Afghanistan og syv var fra Syria. 23 hadde en søknad til behandling, fem ventet på bosetting og én hadde en klage til behandling. 90 prosent hadde en botid i asylmottak på kortere enn seks måneder. 97 prosent var gutter. Afghanistan og Syria er nasjonalitetene med flest søkere som oppgir å være enslig mindreårig i 2021, og totalt er fem nasjonaliteter representert.

Enslige mindreårige som har behov for beskyttelse (asyl), 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, bl.a. 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 innvilget en slik tillatelse i 2020. Per utgangen av mai 2021 er 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 omsorgscenter 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 høringsnotatet 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 23 enslige mindreårige i asylmottak som per mai 2021 har en asylsøknad til behandling, har 20 av disse en botid på kortere enn tre måneder, mens ingen har en botid på mer enn 11 måneder. Den ene enslige mindreårige som har en botid på over 18 måneder venter på bosetting i en kommune.

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 innkvarteringstilbudet er frivillig, er det fra myndighetenes side ønskelig at enslige mindreårige bor i et 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 som bor i asylmottak (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 godt 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 deres, dersom de opplever mangler i omsorgstilbudet.

Et sentralt mål med å føre statlig tilsyn på et velferdsområde er å ivareta rettssikkerheten til dem 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 ivaretatt.

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 dem 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 forebyggende 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 et 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 rettssikker 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 til 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 bl.a. å sikre at enslige mindreårige i asylmottak får et forsvarlig omsorgstilbud.

Oppsummert mener derfor departementet at ressursinnsatsen i en statlig tilsynsordning med asylmottsdrift, som følger opp Stortingets vedtak nr. 921 av 16. juni 2016, bør rettes inn mot oppfølgingen av enslige mindreårige som bor i asylmottak.

3 Gjeldende rett

3.1 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.¹

Kravene til den omsorgen som skal gis til enslige mindreårige som bor i asylmottak er nærmere regulert i egen forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.²

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 § 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 asylmottakene der det bor enslige mindreårige i forskriften, da disse kravene samlet sett skal bidra til å gi den enslige mindreårige et forsvarlig omsorgstilbud under oppholdet i asylmottak. Dette gjelder bl.a. kravene til asylmottakenes 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 mindreårige 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 mindreårige på et språk den enslige mindreårige behersker.

Retten til medvirkning i § 5 innebærer at den enslige mindreårige 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 mindreårige, og asylmottaket skal på bakgrunn av kartleggingen utarbeide en tiltaksplan for hver enkelte enslige mindreårige som bor i asylmottak. Asylmottaket skal legge kartleggingen og tiltaksplanen til grunn for den individuelle oppfølgingen av den enslige mindreårige under hele oppholdet i asylmottak, og frem til den enslige mindreårige enten bosettes eller returneres. Asylmottaket skal også gi

¹ Ny § 95 annet ledd i utlendingsloven trer i kraft 1. juli 2021

² Forskrift om omsorg for enslige mindreårige som bor i asylmottak trer i kraft 1. juli 2021

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 bl.a. 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 bl.a. 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 f.eks. 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 f.eks. 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 adferd. 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 politiregisterloven § 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 asylmottak. 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 våren 2021 sendt 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.

3.2 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 bl.a. 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.

3.3 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 f.eks. 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 f.eks. 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 bl.a. helse- og omsorgstjenesteloven.

I slike situasjoner har imidlertid Utlendingsdirektoratet og asylmottaket en særskilt aktivitetsplikt for å legge til rette for at den 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 3.1.

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.

3.4 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 bl.a. 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. Det kan ikke utelukkes at asylmottaket på eget initiativ registrerer personopplysninger for egne formål, f.eks. praktiske opplysninger om den enslige mindreårige som søvnrutiner, matpreferanser e.l. Slike opplysninger vil da asylmottaket selv være behandlingsansvarlig for.

3.5 Taushetsplikt

Forvaltningsloven § 13 regulerer taushetsplikt om noens personlige forhold for enhver som utføre tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, med de unntak som følger av §§ 13 b til 13 f. Ansatte i asylmottak med kommunal driftsoperatør har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Asylmottak med privat driftsoperatør anses ikke som et forvaltningsorgan, og i utgangspunktet er de derfor ikke omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Utlendingsdirektoratet har imidlertid pålagt den samme taushetsplikten for ansatte som utfører arbeid eller tjeneste i asylmottak med privat driftsoperatør, med den begrensning at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor Utlendingsdirektoratet, se bl.a. Utlendingsdirektoratets egne databehandleravtale med driftsoperatørene.³

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 unntak fra taushetsplikten kan komme i konflikt med omsorgsrollen og tilliten mellom ansatte og barn.

3.6 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.

³ Avtale om behandling og sikring av personopplysninger mellom Utlendingsdirektoratet og driftsoperatørene er tilgjengelig her: <https://www.udi.no/globalassets/global/asylmottak/rammeavtale/rammeavtalens-bilag-5---databehandleravtale-med-vedlegg.pdf>

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. 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. 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 flyktningstatus, 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.

4 Forslag til endringer i utlendingsloven

4.1 Statsforvalteren som tilsynsmyndighet

Kravet til 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, mener 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 mener imidlertid at de økonomiske og administrative konsekvensene ved å etablere og drifte et eget tilsynsorgan kun til dette formålet vil 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 mener det er 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 uforsvarlig 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 bl.a. 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 bl.a. ved at statsforvalteren har en lovfestet oppgave med å føre tilsyn med kommunene på enkelte områder.

Departementet foreslår derfor 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 statsforvalterembetenes 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 statsforvalterembeter. I dagens situasjon, der det er få asylmottak med enslige mindreårige, kan det være mest hensiktsmessig at tilsynsoppgaven gis til kun ett statsforvalterembete. Når departementet bruker *statsforvalteren* som betegnelse i høringsnotatet og i lov- og forskriftsbestemmelsene som foreslås her, menes derfor de statsforvalterembetene som til enhver tid har i oppgave å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, enten dette er ett eller flere statsadvokatembeter.

Administrativt sett vil statsforvalteren kunne 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 statsforvalterembetene.

I dag har enslige mindreårige som bor i asylmottak begrensede individuelle rettigheter og dermed få formelle muligheter til å forfølge et ev. mangelfullt eller uforvarlig omsorgs- og botilbud. Å gi statsforvalteren hjemmel til å føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, vil etter departementets mening styrke rettssikkerheten til denne gruppen. 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.

4.2 Statens helsetilsyn som overordnet ansvarlig for tilsynet

Departementet foreslår å legge det overordnede ansvaret for tilsynet til Statens helsetilsyn.

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 statsforvalterembetene.

Statens helsetilsyn har allerede det overordnede ansvaret for tilsynet statsforvalteren fører med den kommunale barnevernvirksomheten og med institusjoner, 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.

Etter forslaget vil det 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, se punkt 5.5 og 5.8.

4.3 Adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift

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

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.

Departementets forslag til ny forskrift om tilsynsordningen er omtalt i punkt 5.

5 Forslag til ny forskrift

5.1 Tilsynets virkeområde

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak er i samsvar med kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter.

Departementets forslag innebærer at målgruppen for tilsynet er *enslige mindreårige som bor i asylmottak*. Målgruppen for tilsynet avgrenses dermed mot oppfølgingen av øvrige beboere i asylmottak og enslige mindreårige som bor i omsorgscentre etter barnevernloven kapittel 5A.

Departementets forslag innebærer videre at det skal føres tilsyn med overholdelsen av *kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter*. Tilsynet som foreslås her avgrenses dermed mot overholdelsen av andre sektormyndigheters regelverk og andre eksisterende tilsynsordninger (se punkt 2.2).

Selv om kravene til omsorgen i all hovedsak i dag er regulert i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, foreslår departementet å bruke betegnelsen «tilhørende forskrifter». Dette for å sikre at statsforvalteren ved behov også kan føre tilsyn med kravene etter andre forskriftsbestemmelser som gis med hjemmel i utlendingsloven, f.eks. om aktivitetstilbud til barn i asylmottak eller stønad til beboere i asylmottak.

5.2 Et risikobasert tilsyn

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren skal føre tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak etter en risikobasert tilnærming, på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsvurdering. Departementet vurderer at slike risiko- og sårbarhetsvurderinger vil være nyttige redskaper for å prioritere hvilke asylmottak det bør føres tilsyn med. For eksempel bør statsforvalteren prioritere å åpne tilsyn i asylmottak der det er vurdert å være en risiko for svikt i omsorgen, kombinert med store konsekvenser av svikten.

I statsforvalterens risiko- og sårbarhetsvurdering kan det være relevant med informasjon som fremgår av klager, sammenholdt med annen informasjon som tilsier at asylmottaket ikke etterlever gjeldende krav i utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Statistikk og rapporteringer fra tjenestene og resultater fra interne og eksterne kartlegginger kan også bidra i vurderingen av hvilke asylmottak det skal føres tilsyn med.

For asylmottakene kan det også være aktuelt å gi statsforvalteren innsyn i driftsavtaler, budsjetter, regnskap, planarbeid og annen relevant dokumentasjon knyttet til driften av asylmottaket. Det kan også være behov for at asylmottakene fremlegger dokumentasjon om oppfølgingen av omsorgsansvaret, i form av kartleggings skjemaer og tiltaksplaner. Etter departementets syn kan slik dokumentasjon gi viktig informasjon om hva slags oppfølging og tilrettelegging den enkelte enslige mindreårige som bor i asylmottaket får.

For Utlendingsdirektoratet kan det være aktuelt å fremlegge dokumentasjon fra anbudskonkurranser, driftsavtaler, rapporter fra kontraktsoppfølging, klager på innkvarteringstilbudet, asylmottakets rapporteringer på alvorlig hendelser, samt resultater fra interne og eksterne kartlegginger.

Departementet forutsetter at statsforvalteren behandler personopplysninger og taushetsbelagt informasjon i samsvar personopplysningsloven og forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, slik som for andre tilsynsoppgaver hos statsforvalterembetene.

Departementets forslag innebærer at statsforvalteren alltid skal vurdere å gjennomføre tilsynsbesøk på bakgrunn av klager, når statsforvalteren på annen måte er kjent med uheldige forhold eller når andre grunner tilsier det. Et eksempel på «andre grunner» som kan foranledige et tilsynsbesøk, er funn fra kartlegginger og evalueringer.

Departementet foreslår ikke å gi føringer i forskriften om valg av tilsynsmetode. Etter departementets syn bør det overlates til statsforvalteren å avgjøre hvilken tilsynsmetode som gir best måloppnåelse til enhver tid.

5.3 Tilsynsbesøket

Departementet foreslår å forskriftsfeste at det ved alle tilsynsbesøk skal delta minst to representanter fra statsforvalteren. Departementet foreslår også å forskriftsfeste at tilsynsbesøket bør legges til tidspunkter der det kan forventes at det er enslige, mindreårige beboere og ansatte til stede ved asylmottaket, og videre at statsforvalteren under tilsynsbesøket skal ha kontakt med både enslige, mindreårige beboere og ansatte. Videre foreslår departementet å forskriftsfeste at de enslige mindreårige skal ha rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at ansatte er til stede.

Slike krav vil etter departementets syn gi tilsynet større tillit og legitimitet, og det vil bidra til at representantene fra statsforvalteren er mer synlige og tilgjengelige for de enslige, mindreårige beboerne og for de ansatte ved asylmottaket under tilsynsbesøket.

Tilsynsbesøket kan være varslet på forhånd, men det kan også skje uanmeldt.

Formålet med uanmeldt tilsyn er å få kjennskap til hverdagssituasjonen for de enslige mindreårige som bor i asylmottaket. Det er derfor viktig at et uanmeldt tilsyn gjennomføres uten at tilsynsobjektet er varslet i forkant. Statsforvalteren kan imidlertid gjøre visse forundersøkelser ved f.eks. å innhente asylmottakets ukeplaner. Slike forundersøkelser skal bidra til at tilsynsbesøket finner sted når enslige, mindreårige beboere og ansatte ved asylmottaket kan forventes å være til stede.

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren skal gi de enslige mindreårige som bor i asylmottaket informasjon om at de kan ta kontakt med statsforvalteren utenom tilsynsbesøket. Et slikt krav skal bidra til at de enslige mindreårige som bor i asylmottak gjøres oppmerksomme på statsforvalteren som en uavhengig instans hvor de kan søke hjelp og få informasjon.

Tilsynsbesøket kan ved behov avsluttes med et møte mellom statsforvalteren, de enslige mindreårige som bor i asylmottaket, de enslige mindreåriges representanter og ansatte ved asylmottaket, for å orientere om de foreløpige, faktiske funnene fra tilsynsbesøket.

Øvrige krav til tilsynsbesøket og til statsforvalterens tilsynsoppgaver kan gis i en egen tilsynsveileder, innenfor rammene av kravene som foreslås i forskriften her.

5.4 Tilsynsrapporten

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren etter tilsynsbesøket skal utarbeide en skriftlig tilsynsrapport, som oppsummerer de viktigste funnene fra tilsynet. Etter departementets syn vil en slik tilsynsrapport være et viktig virkemiddel i statsforvalterens kommunikasjon med driftsoperatøren ved et asylmottak der det er ført tilsyn, Utlendingsdirektoratet og andre som har interesse av å lese rapporten.

Tilsynsrapporten bør inneholde opplysninger om hva som er formålet med tilsynet, hva statsforvalteren har undersøkt og hva som er funnet under tilsynet som ikke er i samsvar med kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Tilsynsrapporten bør utarbeides på en slik måte at både den aktuelle driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet forstår hvorfor statsforvalteren har vurdert et forhold som lovlig eller ulovlig.

Ved behov kan statsforvalteren gi driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet anledning til å uttale seg om de faktiske forholdene som statsforvalteren bygger sine vurderinger på, før tilsynsrapporten ferdigstilles. Dette for å sikre at den faktiske fremstillingen i tilstandsrapporten er korrekt, og at statsforvalteren ikke gir ev. pålegg på et uriktig grunnlag.

Departementet foreslår å forskriftsfeste at tilsynsrapporten både skal sendes til det aktuelle asylmottaket ved driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet.

Departementet foreslår også å forskriftsfeste at det skal fremgå klart av tilsynsrapporten hvilke forhold som er rettsstridige og hvilke bestemmelser som er brutt, dersom tilsynsrapporten konkluderer med lovbrudd, se også punkt 5.5.

Videre foreslår departementet å forskriftsfeste at Utlendingsdirektoratet skal offentliggjøre alle endelige tilsynsrapporter på sine nettsider. Slik offentliggjøring kan bidra til tillit i allmennheten til at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak er i samsvar med kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Ved at tilsynsrapportene offentliggjøres, kan det videre forebygges at det over tid utvikler seg en rettsstridig praksis, også ved asylmottak der det ikke er ført tilsyn.

Ettersom tilsynsrapportene skal være offentlige, må det alltid foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger fra samtaler med enslige, mindreårige beboere som skal gjengis i den endelige tilsynsrapporten. Opplysninger underlagt taushetsplikt, og som kan identifisere enkeltpersoner, må unntas helt eller delvis i medhold

av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt, se punkt 3.6. Statsforvalteren må derfor være særlig oppmerksom på koblingsfaren når tilsynsrapporten utarbeides. Det kan være koblingsfare og lett å identifisere enkeltbeboere dersom det bor få enslige mindreårige i et asylmottak der det er ført tilsyn, og der tilsynsrapporten gir opplysninger om særskilte forhold som er egnet til å identifisere enkeltbeboere.

5.5 Pålegg og klageadgang

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren kan gi pålegg om retting av ev. rettsstridige forhold i tilsynsrapporten innen en rimelig frist. I ev. pålegg som gis i tilsynsrapporten bør det komme klart frem hvilke forhold som er rettsstridige og hvilke bestemmelser som er brutt, som nevnt også i punkt 5.4.

Departementet foreslår at det fremgår av forskriftsbestemmelsen at asylmottaket og Utlendingsdirektoratet skal gis en rimelig frist for å rette det lovstridige forholdet som fremgår av pålegget. Hva som er rimelig frist for å rette et lovstridig forhold, må ses i sammenheng med forholdets alvorlighetsgrad og kompleksitet.

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren også skal ha adgang til å gi pålegg om nedleggelse av driften ved et asylmottak der det er ført tilsyn, dersom statsforvalterens pålegg om retting ikke antas å føre frem. Departementet understreker at det bør være en høy terskel for å gi pålegg om nedleggelse av driften. Departementet viser særlig til de negative konsekvensene en nedleggelse av driften ved et asylmottak kan ha for de enslige mindreårige som bor i asylmottaket.

I kraft av å være tilsynsmyndighet, er imidlertid statsforvalteren etter departementets syn nærmest til å avgjøre hvilke pålegg som i størst grad bidrar til å rette et lovbrudd som er påpekt i et tilsyn. Departementet mener derfor det bør være opp til statsforvalteren å vurdere hvilke pålegg som skal gis.

Departementet mener tilsvarende at det bør være opp til statsforvalteren å vurdere om et pålegg skal rettes til et asylmottak eller Utlendingsdirektoratet, avhengig av om det er asylmottaket eller Utlendingsdirektoratet som er nærmest til å rette et lovbrudd som er påpekt. Tilsynet kan gjennomføres både ved å undersøke om en driftsoperatør etterlever gjeldende krav i lov og forskrift, og om nødvendig gjennom undersøkelser av hvordan Utlendingsdirektoratet følger opp sitt omsorgsansvar. Dersom tilsynet konkluderer med lov- eller forskriftsbrudd, er det Utlendingsdirektoratet, i kraft av å ha omsorgsansvaret og som oppdragsgiver for asylmottakene, som i siste instans vil være ansvarlig for å rette opp forholdet.

Ettersom statsforvalterens pålegg anses å være enkeltvedtak, gjelder forvaltningslovens bestemmelser, herunder bestemmelsene om klage, for de pålegg som gis etter forskriften her. Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalterens pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn, se også punkt 4.2.

5.6 Utlendingsdirektoratets ansvar

Dersom tilsynet konkluderer med lovbrudd, har Utlendingsdirektoratet, i kraft av sitt omsorgsansvar for enslige mindreårige som bor i asylmottak og som oppdragsgiver for asylmottakene, et selvstendig ansvar for å følge opp funnene i tilsynsrapporten, uavhengig av om ev. pålegg rettes mot direktoratet eller det asylmottaket der det er ført tilsyn.

Som et ledd i Utlendingsdirektoratets kontraktsoppfølging med asylmottaksdriften, kan Utlendingsdirektoratet på selvstendig grunnlag vurdere egnede tiltak for å rette ev. rettstridige forhold som påpekes i tilsynsrapporten. Utlendingsdirektoratet har også kontraktsrettslig adgang til å ta i bruk de reaksjonsformene som er regulert i driftsavtalen med den aktuelle driftsoperatøren. Utlendingsdirektoratet kan bl.a. vurdere å reforhandle deler av driftsavtalen med driftsoperatøren der dette etter deres vurdering er nødvendig for å sikre lovlig håndtering av et rettstridig forhold, innenfor rammene av anskaffelsesregelverket.

Det kan oppstå tilfeller der det ikke er samsvar mellom statsforvalterens fortolkning av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser og Utlendingsdirektoratets operasjonalisering av gjeldende bestemmelser i driftsavtalen og tilhørende kravspesifikasjoner. Tilsvarende kan det oppstå tilfeller der ev. endringer i Utlendingsdirektoratets kravspesifikasjoner som anses påkrevd for å imøtekomme statsforvalterens pålegg på bakgrunn av deres fortolkning av gjeldende lov- og forskriftsbestemmelser, kan få økonomiske og administrative konsekvenser for Utlendingsdirektoratet.

Departementet forutsetter at Utlendingsdirektoratet tar opp slike forhold med departementet i den ordinære etatstyringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Departementet må da vurdere om de rammebetingelsene departementet har gitt Utlendingsdirektoratet gjennom tildelingsbrev og øvrig etatstyringsdialog i tilstrekkelig grad sikrer en overholdelse av kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter, eller om disse rammebetingelsene bør endres.

5.7 De enslige mindreåriges rettssikkerhet

Departementet foreslår å forskriftsfeste at statsforvalteren skal gi de enslige mindreårige informasjon om at de kan ta kontakt med statsforvalteren utenom tilsynsbesøket, som nevnt i punkt 5.3. Et slikt krav skal bidra til at enslige mindreårige i asylmottak gjøres oppmerksomme på statsforvalteren som en uavhengig instans hvor de kan søke hjelp og få informasjon. De enslige mindreårige har dermed anledning til å henvende seg til en uavhengig instans dersom de mener asylmottaket ikke ivaretar sine oppgaver, eller dersom de har behov for informasjon om sine rettigheter og plikter.

Enslige mindreårige som bor i asylmottak og andre med rettslige klageinteresse har i dag anledning til å påklage ev. rettighetsbrudd i innkvarteringstilbudet. Ved etablering av et statlig tilsyn kan antallet slike klager til Utlendingsdirektoratet øke i omfang. Departementet forventer at Utlendingsdirektoratet har rutiner for håndtering av klager, herunder om hvordan den enkelte klage skal følges opp.

Departementet understreker at klagene fremdeles skal behandles av Utlendingsdirektoratet, selv om det etableres en statlig tilsynsordning. Klagene kan imidlertid inngå i statsforvalterens risiko- og sårbarhetsvurdering av behovet for å åpne tilsyn ved det asylmottaket klagen retter seg mot. Statsforvalteren bør derfor jevnlig orienteres om klager Utlendingsdirektoratet har mottatt og om utfallet av klagesaksbehandlingen.

Departementet mener at rettssikkerheten til enslige mindreårige som bor i asylmottak styrkes gjennom forslaget her, ved at klager blir vurdert av Utlendingsdirektoratet som i dag, og ved at klager *kan* danne grunnlag for tilsynsbesøk.

5.8 Driftsoperatørenes kontradiksjonsadgang

Departementet vurderer at driftsoperatørenes kontradiksjonsadgang er ivarettatt i forslaget her.

For det første gis driftsoperatørene i forslaget adgang til å delta under selve tilsynsbesøket. Driftsoperatørene skal også gis anledning til å rette lovstridige forhold i et ev. pålegg innen en rimelig frist.

Endelig legger forslaget opp til at driftsoperatørene kan påklage statsforvalterens pålegg til Statens helsetilsyn, se også punkt 5.5.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltaket krever at det opprettes en tilsynsmyndighet ved minst ett statsforvalterembete, og at Statens helsetilsyn er overordnet tilsynsmyndighet. Videre vil det kreve oppfølging og tilrettelegging i Utlendingsdirektoratet. Merutgifter som følge av forslaget dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets og Helse- og omsorgsdepartementets gjeldende budsjettammer.

Ressursbehovet vil være påvirket av endringer i asylsøkertilstrømningen og antallet asylmottak der det bor enslige mindreårige. Ressursbehovet til en tilsynsenhet ved ett statsforvalterembete 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 394 000 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 gjøres systemtilpassinger i Utlendingsdirektoratets IKT-systemer for å systematisere og viderefremme kartleggingsskjemaer, klager og annen relevant informasjon til tilsynsmyndigheten.

Gitt dagens situasjon med tre asylmottak med enslige mindreårige og forutsetningene beskrevet over, kan det totale kostnadsbehovet utgjøre anslagsvis 5,4 mill. kroner per år. I en situasjon med fem asylmottak med enslige mindreårige, kan det totale kostnadsbehovet utgjøre anslagsvis 6,7 mill. kroner per år.

7 Forslag til endringer i utlendingsloven og forslag til ny forskrift

7.1 Lov om endringer i utlendingsloven (statlig 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 omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Statens helsetilsyn har det overordnede ansvaret for tilsynet.

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

7.2 Forslag til forskrift om statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak

§ 1 Tilsynets virkeområde

Tilsynet skal påse at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak er i samsvar med kravene i utlendingsloven og tilhørende forskrifter.

§ 2 Tilsynsbesøket

Statsforvalteren, ved minst to representanter, skal føre tilsyn etter en risikobasert tilnærming, ved besøk til asylmottak der det bor enslige mindreårige.

Tilsynsbesøk skal alltid vurderes ved klager, når statsforvalteren på annen måte er kjent med uheldige forhold eller når andre grunner tilsier det.

Tilsynsbesøket bør legges til tidspunkter der det kan forventes at det er enslige mindreårige og ansatte til stede ved asylmottaket. Tilsynsbesøket kan være varslet på forhånd eller det kan skje uanmeldt.

Statsforvalteren skal under tilsynsbesøket ha kontakt med både enslige mindreårige og ansatte, og informere om tilsynets funksjon og arbeid. Enslige mindreårige har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at ansatte er til stede.

Statsforvalteren skal gi enslige mindreårige som bor i asylmottaket informasjon om at de kan ta kontakt med statsforvalteren utenom tilsynsbesøket.

Tilsynsbesøket kan avsluttes med et møte mellom statsforvalteren, de enslige mindreårige som bor i asylmottaket, de enslige mindreåriges representant og ansatte ved asylmottaket.

§ 3 *Tilsynsrapporten*

Etter hvert tilsynsbesøk skal statsforvalteren utforme en tilsynsrapport. Dersom det i tilsynsrapporten konkluderes med lovbrudd, skal det fremgå klart hvilke forhold som er rettsstridige og hvilke bestemmelser som er brutt.

Tilsynsrapporten skal sendes til asylmottaket ved driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet. Tilsynsrapporten skal offentliggjøres på Utlendingsdirektoratets hjemmesider.

§ 4 *Pålegg*

Statsforvalteren kan gi pålegg om å rette et lovstridig forhold innen en rimelig frist. Dersom det lovstridige forholdet ikke rettes, kan statsforvalteren gi pålegg om å nedlegge driften ved et asylmottak der det er ført tilsyn.

Statsforvalteren kan gi pålegg til både asylmottaket ved driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet.

§ 5 *Klageadgang*

Statsforvalterens pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn.

§ 6 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.