

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

16.12.2019

Høringsfrist: 6.3.2020

Snr. 19/5915

### Innhold

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Innledning.....  | 2  |
| 2   | Bakgrunn .....   | 2  |
| 2.1 | Stortingets anmodningsvedtak nr. 938, 14. juni 2017 .....                          | 2  |
| 2.2 | Enslige, mindreårige asylsøkere .....  | 2  |
| 2.3 | Enslige mindreårige mellom 15 og 18 år og deres opphold i mottak .....             | 3  |
| 2.4 | Representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere .....                    | 5  |
| 2.5 | Sektoransvarsprinsippet .....  | 5  |
| 2.6 | Skillet i tilbudet til enslige mindreårige <i>under</i> og <i>over</i> 15 år ..... | 6  |
| 2.7 | Behovet for regulering .....   | 6  |
| 3   | Gjeldende rett .....   | 7  |
| 3.1 | Regulering av mottaksfeltet i lov, forskrift og retningslinjer .....               | 7  |
| 3.2 | Barnevernets ansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år .....               | 8  |
| 3.3 | Behandling av personopplysninger.....  | 9  |
| 3.4 | Konstitusjonelle og folkerettslige rammer .....                                    | 10 |
| 4   | Forslag til endringer i utlendingsloven .....                                      | 11 |
| 5   | Forslag til endringer i utlendingsforskriften .....                                | 11 |
| 5.1 | Forskriftsfesting av gjeldende praksis og dagens nivå .....                        | 11 |
| 5.2 | Krav til forsvarlig omsorg .....   | 12 |
| 5.3 | Oppfølging hos andre sektormyndigheter .....                                       | 12 |
| 5.4 | Mottakenes utforming .....   | 13 |
| 5.5 | Bemanning og kompetanse .....  | 13 |
| 5.6 | Medvirkning, aktivitetstilbud mv. ....   | 14 |
| 5.7 | Kartlegging og individuell oppfølging .....  | 15 |
| 5.8 | Kontraktoppfølging og retningslinjer for mottaksdrift .....                        | 16 |
| 6   | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                                    | 17 |
| 7   | Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften .....             | 18 |
| 7.1 | Forslag til endringer i utlendingsloven .....                                      | 18 |
| 7.2 | Forslag til endringer i utlendingsforskriften .....                                | 18 |

# **FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG -FORSKRIFTEN OM OMSORGSANSVARET FOR ENSLIGE, MINDRE- ÅRIGE ASYLSØKERE MELLOM 15 OG 18 ÅR I MOTTAK MV.**

## **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, utl.) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.).

Departementet foreslår å lov- og forskriftsfeste omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak.

Departementet foreslår videre å forskriftsfeste nærmere krav til omsorgstilbudet til enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak, samt krav til mottakene når det gjelder bl.a. fysisk utforming, bemanning, kartlegging, individuell oppfølging, beboermedvirkning og aktivisering. Departementet foreslår også å forskriftsfeste krav til utlendingsmyndighetenes kontraktsoppfølging av mottakstjenesten.

## **2 Bakgrunn**

### **2.1 Stortingets anmodningsvedtak nr. 938, 14. juni 2017**

Etter Stortingets behandling av et representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel<sup>1</sup>, ble følgende anmodningsvedtak fremmet:

*«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige asylsøkere.»*

Stortingets anmodningsvedtak inneholder krav om regelfesting av omsorgsansvaret, regulering av kvaliteten på den omsorgen som skal ytes og krav til mottakene for enslige, mindreårige asylsøkere. Stortingets vedtak gir imidlertid ingen føringer når det gjelder nivået på tilbudet.

### **2.2 Enslige, mindreårige asylsøkere**

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

---

<sup>1</sup> Dokument 8: 100 S (2016–2017), jf. også Innst. 397 S (2016–2017).

bo- og omsorgstilbud, og at det legges til rette for at den enkelte får en mest mulig meningsfull tilværelse i mottak, tilpasset den enkeltes behov.

Ankomsttallene for asylsøkere kan variere mye og være vanskelig å forutse. De økte ankomstene i 2015 medførte at UDI måtte øke mottakskapasiteten 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 betydelig og antall asylsøkere har vært rekordlavt. I 2017 søkte 191 enslige mindreårige om beskyttelse. Ved utgangen av oktober 2019 hadde 119 enslige mindreårige søkt om beskyttelse. Det har vært gjennomført omfattende nedleggelse av asylmottak. Per utgangen av oktober 2019 bor 51 personer over 15 år i mottak for enslige mindreårige. Nærmere halvparten av disse var da 17 år. En tredel er fra Afghanistan. 43 prosent har en søknad til behandling. Det var ved utgangen av oktober 2019 ingen enslige mindreårige i mottak som har fått en tidsbegrenset tillatelse. Over 75 prosent er gutter. Afghanistan, Eritrea og Syria har de siste årene vært de tre nasjonalitetene med flest søkere, men også i 2019, med svært lave ankomster, er langt over 20 nasjonaliteter representert på statistikken.

Enslige, mindreårige asylsøkere som har behov for beskyttelse (asyl) har rett til oppholdstillatelse i Norge, jf. utl. § 28. Enslige, mindreårige asylsøkere uten beskyttelsesbehov kan gis oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utl. § 38. Dersom søkere uten beskyttelsesbehov mangler dokumentasjon på sin identitet, kan det gis begrenset tillatelse i påvente av at slik dokumentasjon fremskaffes, jf. utl. § 38 femte ledd og utlf. § 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 førstegangens vedtak.

Enslige, mindreårige asylsøkere over 16 år som verken fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse etter utl. § 38, men som mangler forsvarlig omsorg ved retur, kan gis en tidsbegrenset oppholdstillatelse frem til fylte 18 år, jf. utlf. § 8-8. Tillatelsen kan ikke fornyes og innebærer at den enslige mindreårige ved fylte 18 år har en plikt til å forlate Norge. I 2017 ble 368 enslige mindreårige innvilget en slik tidsbegrenset oppholdstillatelse.

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 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (utl. § 38). Dette har igjen ført til at flere enslige mindreårige har fått tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-8. Enslige, mindreårige asylsøkere som får en tidsbegrenset tillatelse etter utlf. § 8-8 har særskilte behov, bl.a. knyttet til oppholdet i mottak. Ved utgangen av oktober 2019 bodde det ingen enslige mindreårige i mottak med en slik tidsbegrenset tillatelse.

### **2.3 Enslige mindreårige mellom 15 og 18 år og deres opphold i mottak**

Enslige, mindreårige asylsøkere er i en situasjon der foreldre eller andre personer med foreldreansvar er fraværende. I deres fravær har barna behov for at andre utøver omsorgsansvaret for dem. UDI har i dag omsorgen for alle enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak, uavhengig av hva slags

mottak den mindreårige bor i.<sup>2</sup> Enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år bor vanligvis i egne mottak for enslige mindreårige, også i ankomst- og transittfasen. En enslig mindreårig kan likevel bo i et ordinært mottak dersom den mindreårige bor med følgeperson eller i enkelte andre unntakstilfeller. UDI har også omsorgen for enslige mindreårige med følgeperson som bor i mottak.

Mottakene skal være et midlertidig botilbud i asylsøkerfasen frem til bosetting eller retur. Det er ikke i mottakene de enslige mindreårige skal bo over tid, selv om enkelte, herunder de som får en tidsbegrenset oppholdstillatelse etter utlf. § 8-8, kan bli boende i mottak over en 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.

Tilbudet skal etter gjeldende retningslinjer være *forsvarlig*. Det fremgår av UDIs rundskriv om omsorgsarbeid i mottak for enslige mindreårige at mottaket skal sikre at de enslige mindreårige får nødvendig oppfølging og gis et godt omsorgstilbud og oppvekstmiljø.<sup>3</sup> I dette inngår å dekke basisbehov som mat, klær, husrom, samt ivareta trygghet, grensesetting, fellesskap og aktiviteter.

Mottakene skal ivareta omsorgen til de enslige mindreårige i mottak, men de skal ikke tilby behandling eller terapi. UDI har retningslinjer med krav til kompetanse og omsorgsarbeid som skal sikre at beboerne får et forsvarlig bo- og omsorgstilbud i mottak. Det er et krav at hvert mottak skal ha minst én person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå, men utover dette kreves det ikke at mottaksansatte har en bestemt utdanning eller kompetanse, for eksempel innenfor barnevern, helse- eller utdanningsfeltet. Det stilles kun et krav om at de ansatte i mottaket skal bidra til at den mindreårige får den oppfølgingen vedkommende har rett til fra andre sektormyndigheter, som helsemyndighetene og utdanningsmyndighetene, i tråd med sektoransvarsprinsippet.<sup>4</sup>

UDI krever også at mottakene legger til rette for beboermedvirkning og at beboerne i størst mulig grad kan bruke sine ressurser og utvikle sine evner og sin sosiale kompetanse. Mottakene skal ivareta den enkeltes behov gjennom tett daglig oppfølging.

Mottakene skal kartlegge den enslige mindreåriges bakgrunn, situasjon og behov, bl.a. for å identifisere sårbarhet og vurdere hvordan den enslige mindreårige skal følges opp i mottaket. Oppfølgingen skal tilpasses den enkelte enslige mindreåriges behov innenfor rammene av mottaksdriften. UDI har i dag et eget rundskriv med krav og retningslinjer til mottakene når det gjelder identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap.<sup>5</sup> Formålet med disse retningslinjene er bl.a. å tilrettelegge for et trygt botilbud og bidra til at mulige ofre mottar nødvendig bistand fra andre instanser.

I 2016 fikk UDI bevilget om lag 50 mill. kroner ekstra pr. år til økt bemanning og barnefaglig kompetanse i mottak for enslige mindreårige. Denne bevilgningen er

---

<sup>2</sup> Barnevernmyndighetene har omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, jf. punkt 3.2 nedenfor.

<sup>3</sup> Se bl.a. UDIs RS 2011-034, punkt 3.

<sup>4</sup> RS 2011-034.

<sup>5</sup> RS 2015-007.

senere videreført både i 2017, 2018 og 2019. Dermed har UDI fått flere profesjonelle omsorgsarbeidere i mottakene for enslige mindreårige. Dette antas å ha bidratt til at de enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i den senere tid har fått et styrket omsorgstilbud, i form av tettere oppfølging, bedre omsorg og en mer meningsfull tilværelse.

UDI forvalter i dag en tilskuddsordning for aktivitetstilbud for barn i mottak.<sup>6</sup> Tilskuddsordningen har som mål å bidra til at barn i mottak får en meningsfull hverdag og en så normal barndom som mulig innenfor rammene av et mottak.

Selv om botilbudet er frivillig, er det fra myndighetenes side ønskelig at enslige mindreårige bor i mottak, og at de mottaksansatte oppfordrer ungdommene til å bli boende i mottaket frem til bosetting eller retur. Mottakene har ikke hjemmel til å anvende tvang overfor enslige mindreårige, utover hva som følger av alminnelige nødretts- og nødvergebetraktninger etter straffeloven §§ 17 og 18.

#### **2.4 Representantordningen for enslige, mindreårige asylsøkere**

Enslige, mindreårige asylsøkere får oppnevnt en representant som skal ivareta deres interesser i asylsaken og utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til vergemålsloven, jf. utl. § 98 d. Det er representanten – og ikke mottaket – som har samtykkekompetanse på vegne av den enslige mindreårige i foreldrenes sted, jf. vergemålsloven § 17 annet ledd, jf. utl. § 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 mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke selv ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg – det er det UDI og mottakene som har.

#### **2.5 Sektoransvarsprinsippet**

Oppfølgingen av asylsøkere og flyktninger baserer seg på sektoransvarsprinsippet i norsk forvaltning. Dette prinsippet gjelder også enslige mindreårige i mottak. Det innebærer at den enkelte sektormyndighet har samme ansvar for enslige, mindreårige asylsøkere som for andre barn. Etter sektoransvarsprinsippet har for eksempel utdanningsmyndighetene et lovpålagt ansvar for at barn og unge i mottak får et forsvarlig skoletilbud, mens helsemyndighetene har et lovpålagt ansvar for at de gis et forsvarlig helsetilbud.

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

UDI skal bistå slik at enslige mindreårige får tilgang til tjenester de har krav på. Dette ansvaret er i dag fastsatt i departementets instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere.<sup>7</sup> Instruksen slår også fast at UDI ikke har ansvar for oppgaver som hører under andre sektormyndigheters ansvarsområder. UDI har også egne rund-

---

<sup>6</sup> Prop. 1 S (2017–2018), kap. 490, post 71.

<sup>7</sup> GI-13/2017, punkt 6.

skriv som viser til sektoransvarsprinsippet. I UDIs rundskriv om krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak, RS 2011-034, vises det bl.a. til at den enkelte faginstans har samme ansvar for flyktninger og innvandrere som for den øvrige befolkning, og at prinsippet om sektoransvar gjelder på alle forvaltningsnivåer, dvs. både stat og kommune.

## 2.6 Skillet i tilbudet til enslige mindreårige under og over 15 år

Omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år ble overført fra utlendingsmyndighetene ved UDI til barnevernmyndighetene ved Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i 2008. Det er gitt nærmere regler i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) kapittel 5 A om ansvaret for enslige mindreårige under 15 år og det omsorgstilbudet de har krav på mens de oppholder seg på omsorgssenter for mindreårige. Det er klare forskjeller på det tilbudet som gis i omsorgssentre og det tilbudet som gis i mottak for enslige, mindreårige over 15 år. Eksempelvis stiller UDI krav til at hvert mottak skal ha én person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå,<sup>8</sup> mens Bufdir til sammenligning krever at opp mot 50 % av de ansatte skal ha sosialfaglig/barnevernfaglig utdanning i et omsorgssenter for enslige mindreårige under 15 år.<sup>9</sup>

FNs barnekomité har i sine «Concluding observations» fra 4. juli 2018 anbefalt at enslige, mindreårige asylsøkere i alle kommuner, inkludert de over 15 år, skal motta god omsorg. Videre har FNs menneskerettighetskomité i sine «Concluding observations» fra 5. april 2018 anbefalt at enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år gis et likeverdig omsorgstilbud som de barna barnevernmyndighetene har ansvaret for. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) anbefaler i sin temarapport for 2016, i sin årsmelding for 2018 og i skyggerapporter til FN at enslige mindreårige mellom 15 og 18 år i mottak gis et omsorgstilbud som er likeverdig det tilbudet som gis til enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år og øvrige barnevernsbarn. NIM mener at forskjellsbehandlingen utgjør diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 22 og 20, jf. artikkel 2, og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 26.

Norge har et alderstilpasset omsorgstilbud til enslige, mindreårige asylsøkere. Omsorgen som tilbys til enslige mindreårige i alderen 15 til 18 år er tilpasset for å møte behovene til denne gruppen. Utlendingsmyndighetene arbeider systematisk for å sikre best mulig omsorg for enslige mindreårige over 15 år i mottak. Samtidig må det legges til grunn for et alderstilpasset tilbud at yngre barn vanligvis har større behov for oppfølging enn eldre barn. Departementet mener det ikke er diskriminering å bruke flere ressurser på de yngste barna, så lenge alle enslige, mindreårige asylsøkere gis et tilstrekkelig omsorgstilbud ut fra alder.

## 2.7 Behovet for regulering

Regulering i lov og forskrift av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak vil klargjøre dagens rettstilstand, noe som vil gi de enslige mindreårige større forutsigbarhet og danne grunnlag for mer

---

<sup>8</sup> RS 2010-084, punkt 3.

<sup>9</sup> Retningslinjer for kvalitet i statlige, kommunale og private omsorgssentre og til godkjenning av private og kommunale omsorgssentre § 5.

effektiv forvaltning, økt kontroll og bedre tilrettelegging av bo- og omsorgstilbudet. Forskriftsfesting av tilbud og rettigheter i mottak vil bidra til å styrke rettssikkerheten under oppholdet i mottak, bl.a. ved at det kan gi de enslige mindreårige bedre muligheter til å ivareta sine rettigheter ved eventuell svikt i omsorgstilbudet fra mottakenes side.

Videre vil forskriftsfesting av UDIs omsorgsansvar bidra til å klargjøre hva UDI har – og ikke har – ansvar for sett hen til sektoransvarsprinsippet, slik at rette myndigheter kan ansvarliggjøres.

Reguleringen i lov og forskrift bør avgrenses til rettslige standarder og overordnede krav, mens de mer detaljerte kravene bør fremgå av rundskriv fra UDI, slik som i dag. En slik innretning vil ivareta hensynet til fleksibilitet.

### 3 Gjeldende rett

#### 3.1 Regulering av mottaksfeltet i lov, forskrift og retningslinjer

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 utl. § 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.

Departementet har i instruks GI-13/2017 om innkvartering av asylsøkere delegert ansvaret for innkvarteringen til UDI. Instruksen angir departementets samlede føringer til UDI når det gjelder direktoratets ansvar for innkvartering av asylsøkere, herunder UDIs ansvar for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak.

Instruksen slår fast at UDI har omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak. I dette ansvaret ligger at UDI skal sikre at de enslige mindreårige i mottak får nødvendig omsorg og trygghet.

Videre har UDI gitt retningslinjer til driftsoperatørene om mottakstilbudet og utøvelsen av omsorgen for enslige mindreårige i mottak, se bl.a. UDIs rundskriv om krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak (RS 2011-034). I medhold av dette rundskrivet er oppgaven med å utøve den daglige omsorgen for enslige mindreårige fra 15 til 18 år som bor i mottak overført fra UDI til mottakene, via driftsoperatørene. Driftsoperatørene er, gjennom privatrettslige avtaler med UDI, pålagt å gi enslige mindreårige et «forsvarlig omsorgstilbud».

Det fremgår av utl. § 97 første ledd at den som skal ansettes i mottak 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 mottak. 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 mottak eller oppgaver som nevnt i bestemmelsens første ledd.

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–13 f. Ansatte i mottak med kommunal driftsoperatør har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Mottak med privat driftsoperatør anses ikke som et forvaltningsorgan, og i utgangspunktet er de derfor ikke omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. UDI har imidlertid pålagt den samme taushetsplikten for ansatte som utfører arbeid eller tjeneste i mottak med privat driftsoperatør, med den begrensning at taushetsplikten ikke skal gjelde overfor UDI.<sup>10</sup>

Ansatte som utfører arbeid eller tjeneste i mottak skal, etter anmodning, gi utlendingsmyndighetene opplysninger om en beboer til bruk i sak etter utlendingsloven, uten hinder av reglene om taushetsplikt, jf. utl. § 84 b første ledd. De ansatte har adgang til å gi opplysninger om beboeren på eget initiativ. For beboere som er enslige, mindreårige asylsøkere kan imidlertid ikke utlendingsmyndighetene anmode ansatte i mottak om slike opplysninger, jf. utl. § 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.

### 3.2 Barnevernets ansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år

Barnevernloven gjelder for alle barn som bor og har vanlig bosted i Norge, uavhengig av statsborgerskap. Loven gjelder også for flyktninger og når barnets bosted ikke lar seg fastsette, jf. barnevernloven § 1-2. Barnevernloven gir barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn med nødvendige tiltak dersom et barns omsorgssituasjon ikke er god nok, eller om barnet har vist alvorlige atferdsvansker.

Barneverntjenestens ansvar for enslige, mindreårige asylsøkere i mottak er presisert i Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv Q-06/2010 av 16. desember 2010, men dette rundskrivet er nå under revisjon. Rundskrivet fastslår bl.a. at dersom barneverntjenesten mener det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4 i barnevernloven, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet og eventuelt også utrede saken. Barneverntjenesten kan på grunnlag av sine undersøkelser enten henlegge saken eller iverksette tiltak etter lov om barneverntjenester.

Kommuner med mottak for enslige, mindreårige asylsøkere kompenseres i dag for utgifter knyttet til oppfølgingen fra lokale barneverntjenester gjennom vertskommunetilskuddet (Kap. 490, post 60 i statsbudsjettet). Kommunen kan i dag søke UDIs regionkontor om refusjon for særlig høye utgifter (særtilskudd) til plassering utenfor mottak.<sup>11</sup>

Barneverntjenesten kan være forpliktet til å iverksette tiltak for enslige mindreårige som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 4-24. Dette er ungdom som ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte har vist alvorlige atferdsvansker og som trenger hjelp og behandling som går ut over det omsorgsansvaret som ligger til UDI. Alternativet «på annen måte» er i lovens forarbeider definert som «annen form for utpreget normløs atferd». Ett eksempel på slik atferd kan være salg eller bytte av seksuelle tjenester. Bruk av de nevnte tiltakene fra barnevernet skal være begrunnet i at barnet trenger et tilbud utover ren omsorg og skal være motivert ut fra hensynet til barnets beste. Barneverntiltak kan også være aktuelle overfor ungdom der

---

<sup>10</sup> RS 2008-026.

<sup>11</sup> RS 2011-025, punkt 3.2.1.

det er fare for menneskehandel, jf. barnevernloven § 4-29. Fylkesnemnda kan i slike tilfeller treffe vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven.

Mottakene er pålagt å ha rutiner om varsling av barneverntjenesten i mottakets vertskommune når det ankommer enslige, mindreårige asylsøkere. Det fremgår av UDIs rundskriv RS 2011-034 punkt 3.7 at dersom mottakspersonalet er bekymret for en beboer, skal de drøfte situasjonen med UDIs regionkontor og vurdere hva som kan settes inn av tiltak innenfor mottakets eller UDIs rammer. Saken kan også drøftes anonymt med barnevernet og/eller helsesøster/lege/psykolog.

Dersom det fremkommer opplysninger av den karakter som fremgår av barnevernloven § 6-4 første ledd, har ansatte i utlendingsforvaltningen og mottak en plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikten, jf. også utlf. § 17-6. UDI har et eget rundskriv som angir rutiner for saksbehandlere og ansatte i mottak om når den lovpålagte opplysningsplikten til barneverntjenesten inntreffer.<sup>12</sup>

### 3.3 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 behandle personopplysninger ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere. I og med at utøvelse av

---

<sup>12</sup> UDI RS 2014-015.

omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere ikke fremgår av loven, 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 mottak. I den grad mottaket behandler personopplysninger som databehandler på vegne av UDI, vil behandlingen reguleres gjennom en databehandleravtale. UDI vil være ansvarlig for at opplysninger som mottaket innhenter på vegne av UDI behandles i tråd med kravene som nevnt over. Personopplysninger mottaket innhenter for egne formål, for eksempel praktiske opplysninger om den mindreårige som er relevante for den daglige omsorgen, er mottaket selv behandlingsansvarlig for.

### 3.4 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 statens myndigheter 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 om ivaretagelse av barn generelt, og enslige, mindreårige asylsøkere spesielt. Departementet viser i denne sammenheng til FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989, FNs konvensjon om flyktningers 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, 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 asylsøkere – uavhengig av deres oppholdsstatus – er derfor omfattet av vernet.

Gjennom 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 permanent eller midlertidig 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 statene 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.

Også i EMK er det flere bestemmelser som er relevante for enslige, mindreårige asylsøkere. Sentrale bestemmelser er retten til respekt for familie og privatliv i artikkel 8 og ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 14.

## **4 Forslag til endringer i utlendingsloven**

Departementet foreslår at UDIs ansvar for omsorgen for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak lovfestes. Dette ansvaret omfatter alle enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak, uavhengig av hva slags mottak den mindreårige bor i. Det vises til punkt 2.3 over.

Departementet foreslår videre å lovfeste at utøvelsen av den daglige omsorgen for en enslig, mindreårig asylsøker kan utføres av mottaket. Dette vil i praksis være hovedregelen, men det fratar ikke UDI det overordnede ansvaret. Det er de ansatte i mottaket som følger opp barna i det daglige, og forslaget innebærer en videreføring av dagens praksis.

Departementet foreslår også at innholdet i omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere i mottak reguleres i forskrift. En nærmere angivelse av omsorgen som skal gis, innholdet i botilbudet og kravene til mottakene 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, som igjen må utdypes i rundskriv, rutiner og retningslinjer. Departementets forslag til forskriftsbestemmelser om innholdet i omsorgsansvaret for enslige mindreårige i mottak omtales nærmere i punkt 5 nedenfor.

## **5 Forslag til endringer i utlendingsforskriften**

### **5.1 Forskriftsfesting av gjeldende praksis og dagens nivå**

Departementet foreslår å forskriftsregulere tilbud om innkvartering og utøvelse av omsorg for enslige, mindreårige asylsøkere, herunder krav om at mottakene skal gi

forsvarlig omsorg, mottakenes fysiske utforming, bemanning, kartlegging, individuell oppfølging mv. Dagens nivå på den omsorgen som utøves og gjeldende standard på mottakene opprettholdes. Forslaget her innebærer følgelig ikke en nivåheving på det tilbudet som skal gis enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak. Stortingets anmodningsvedtak nr. 938 (2016–2017) gir, som nevnt i punkt 2.1 over, heller ingen føringer om dette.

## **5.2 Krav til forsvarlig omsorg**

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i utlendingsforskriften som regelfester dagens standard og gjeldende krav til forsvarlig omsorg. Forslaget innebærer at kravet innholdsmessig er likt det som i dag følger av UDIs rundskriv og kontrakter med driftsoperatører om drift av mottakene. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Dette innebærer at innholdet i vesentlig grad bestemmes av normer utenfor selve forskriften. Det nærmere innholdet er dynamisk og vil utvikles over tid. Hva som er forsvarlig må vurderes ut fra botilbudets formål og målgruppe, og det må følgelig være tilpasset barnets individuelle behov, alder og modenhet. En slik standard, som fastsetter krav om forsvarlig omsorg, vil etter departementets oppfatning ivareta hensynet til fleksibilitet i regelverket.

Kravet til forsvarlig omsorg må ses i sammenheng med andre krav som stilles til mottakene, da disse kravene totalt sett skal bidra til å gi den enslige mindreårige et forsvarlig omsorgstilbud. Dette gjelder bl.a. kravene til mottakenes fysiske utforming, bemanning, arbeid med kartlegging og individuell oppfølging, beboermedvirkning, aktivitetstilbud mv. Departementets forslag knyttet til disse kravene blir beskrevet nærmere i punktene nedenfor.

## **5.3 Oppfølging hos andre sektormyndigheter**

Departementet foreslår å forskriftsfeste et krav om at UDI, og dermed mottakene, skal bidra til at den enslige mindreårige kan få nødvendig oppfølging fra andre sektormyndigheter. Dette vil kunne være avgjørende for å yte forsvarlig omsorg, jf. punkt 5.2 over. Forslaget innebærer at UDI – som i dag – gjennom utøvelsen av omsorgsansvaret skal bistå slik at den enslige mindreårige får den oppfølgingen vedkommende har krav på eller behov for. Dette gjelder bl.a. tilgang til kommunale og statlige tjenester og nødvendig oppfølging fra andre sektormyndigheter, som for eksempel skole og helsevesen. UDI skal også sørge for at mottakene legger til rette for at de enslige mindreårige kan benytte de tilbud og tjenester de har krav på eller behov for, for eksempel skole og helsetjenester.

Eventuelle uklarheter i sektoransvaret kan få konsekvenser i oppfølgingen av den enkelte beboer og bidra til varierende og uensartet praksis overfor enslige mindreårige i mottak i de ulike vertskommunene. Departementets forslag tydeliggjør at mottakene, innenfor rammene av de mottaksansattes taushetsplikt, har en 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 mottaket er bekymret for den enslige mindreåriges adferd. Samtidig tydeliggjør forslaget at det ikke er forventet at UDI eller mottakene selv skal ivareta funksjoner som tilligger andre sektormyndigheters ansvarsområde etter sektoransvarsprinsippet.

Den foreslåtte bestemmelsen vil etter departementets mening bidra til å klargjøre rekkevidden av utlendingsmyndighetenes sektoransvar, og dermed medvirke til at utlendingsmyndighetenes sektoransvar for enslige mindreårige ikke griper inn i det ansvaret andre sektormyndigheter har.

#### 5.4 Mottakenes utforming

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i utlendingsforskriften som slår fast at mottakene skal være utformet for å utføre mottakets oppgaver sett hen til målgruppen. Departementet mener det kan legges til grunn et enkelt, men akseptabelt tilbud, tilpasset den beboergruppen som til enhver tid oppholder seg i mottaket. Kravet til et enkelt, men akseptabelt innkvarteringstilbud gjelder tilsvarende for andre ordinære mottak, i tråd med gjeldende retningslinjer om krav til boforhold, fellesarealer, trygghet og sikkerhet, brannsikkerhet, personal og opplæring, utstyr mv. i mottak.<sup>13</sup> UDI praktiserer i dag meningsinnholdet i kravet slik at det stilles strengere krav til bemanning og fellesarealer i mottak for enslige mindreårige enn til andre, ordinære mottak.

Departementet bemerker at flere av de andre kravene som stilles til driftsoperatørene vil få betydning for de kravene som stilles til mottakenes fysiske utforming. Den fysiske utformingen bør bl.a. støtte kravet til beboermedvirkning og aktivisering. Dette innebærer at mottaket skal ha egnede fellesarealer, lokaler egnet for fritidsaktiviteter, samt egnede utearealer for å ivareta målgruppen og sikre at de mindreårige gis mulighet til å delta i daglige rutiner og aktivitetstilbud. Videre bør mottakene ha materiell og utstyr som barna kan benytte når de deltar i fritidsaktiviteter o.l., for eksempel fritidsutstyr, spill, bøker mv. UDIs rundskriv slår bl.a. fast at mottakene skal «disponere tilstrekkelig med fellesarealer til sosial omgang», og at de skal «ha kjøkken og spiserom hvor beboerne kan delta i matlaging og spise i fellesskap, dersom mottaket har egen innkvarteringsløsning for enslige mindreårige».<sup>14</sup> De nærmere kravene som i dag er fastsatt i UDIs rundskriv vil gjelde tilsvarende, også med de forslagene til endringer i utlendingsforskriften som foreslås her.

Det er en forutsetning at den fysiske utformingen av mottakene er i overensstemmelse med kravene i andre sektormyndigheters regelverk, som plan- og bygningslovens bestemmelser.

#### 5.5 Bemanning og kompetanse

Departementet foreslår å forskriftsfeste et krav om at mottaket til enhver tid skal ha en bemanning som gjør mottaket i stand til å utøve omsorgen i samsvar med det som ellers er regulert i forskriften. Mottakene må ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta de oppgavene mottakene er pålagt på en forsvarlig måte. Dette innbefatter også å bistå med at barna får tilgang til lovpålagte tjenester fra andre sektormyndigheter, jf. kravet om at mottakene skal bidra til at den enslige mindreårige får den oppfølgingen og behandlingen vedkommende har krav på og behov for fra andre tjenester.

---

<sup>13</sup> RS 2008-031.

<sup>14</sup> RS 2008-031 punkt 3.2.

Kravet innebærer følgelig også at de ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner til å utføre de oppgavene de blir tildelt. Departementet foreslår ikke her å forhåndsdefinere spesifikke kompetansekrav, eller å kreve at en viss andel av de ansatte skal ha en bestemt utdanning eller bakgrunn. Forskriftsbestemmelsen innebærer et krav om at det blant de ansatte i et mottak er tilstrekkelig bredde i kompetansen til å ivareta beboernes omsorgsbehov. De nærmere kravene til de ansattes kompetanse bør, som i dag, fremgå av avtalen mellom UDI og driftsoperatørene. Gjeldende rundskriv innebærer at mottak for enslige mindreårige som et minimum skal ha én fagansvarlig med relevant barnefaglig utdanning på høyskolenivå.<sup>15</sup> Som nevnt er det imidlertid ikke meningen at mottakene skal ha kompetanse for å utføre oppgaver som andre sektormyndigheter har ansvaret for.

Formuleringen «til enhver tid» innebærer at mottakene skal være døgnbemannet, slik mottakene for enslige mindreårige også er i dag.

På samme måte anses det lite hensiktsmessig å forskriftsfeste en forhåndsdefinert norm som fastsetter antall ansatte pr. mottak og konkrete krav til de ansattes kompetanse. Hva som anses som forsvarlig bemanning og kompetanse kan variere avhengig av beboersammensetningen i det enkelte mottak, den totale kapasiteten i mottakssystemet samt andre omstendigheter som kan variere over tid, og fra mottak til mottak. Hva som er forsvarlig bemanning må også vurderes ut fra mottakets formål og målgruppe. Bemanningstettheten må være tilstrekkelig til å gi de enslige mindreårige forsvarlig omsorg og for øvrig sikre en mottaksdrift i samsvar med de krav som følger av utlendingsforskriften, rundskriv og kontrakt. UDI stiller strengere krav til bemanningen i mottak for enslige mindreårige enn for andre, ordinære mottak, bl.a. skal mottak for enslige mindreårige som et minimum være bemannet med minimum to ansatte 24 timer i døgnet.<sup>16</sup> Vanligvis er det flere mottaksansatte enn dette til stede på dagtid. Bemanningsgraden i mottak for enslige, mindreårige asylsøkere er for tiden på om lag 0,65 årsverk pr. plass. Til sammenligning er bemanningsgraden i øvrige, ordinære mottak i dag på om lag 0,06 årsverk pr. plass. Departementet foreslår ingen endringer i de konkrete krav som stilles til bemanning, men forslaget her innebærer en plikt til å opprettholde en forsvarlig standard.

Kravene til bemanning må også sikre at mottakene har et handlingsrom til å tilpasse bemanningen til det konkrete behovet, samtidig som utlendingsmyndighetene må kunne ta høyde for svingninger i mottakssystemet over tid. En begrensning i UDIs handlingsrom kan øke risikoen for at UDI ikke greier å skaffe et tilstrekkelig antall mottaksplasser, og at dagens økonomiske rammer for mottaksdrift blir for knappe. Mottakssystemet må være fleksibelt for raskt å kunne møte endrede forutsetninger. Antall asylsøkere kan være vanskelig å forutse, noe de varierende ankomsttallene de siste årene har vist.

## 5.6 Medvirkning, aktivitetstilbud mv.

Departementet foreslår at barns rett til medvirkning fastsettes i utlendingsforskriften. Det er viktig at enslige mindreårige sikres deltakelse og innflytelse i daglige rutiner, aktivitetstilbud o.l., og det foreslås derfor at også dette reguleres i for-

---

<sup>15</sup> RS 2010-084, punkt 3.

<sup>16</sup> RS 2010-084, punkt 3.

skrift. Det vil bidra til å sikre god oppfølging av våre forpliktelser etter barnekonvensjonen, herunder artikkel 12 (rett til å si sin mening og å bli hørt), artikkel 13 (rett til å få og gi informasjon), artikkel 15 (organisasjonsfrihet) og artikkel 31 (rett til lek og fritid).

Det er av vesentlig betydning at den enslige mindreåriges perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Den enslige mindreåriges medvirkning kan også bidra til at ansatte ved mottaket opparbeider seg informasjon om den enslige mindreåriges bakgrunn og behov. Forslaget fastsetter gjeldende krav om beboermedvirkning og innebærer at beboere med forutsetninger for det, skal tilbys oppgaver der de gis medansvar for utformingen av beboerrettede tiltak.<sup>17</sup> Beboerne skal ha reelle påvirkningsmuligheter i saker som angår deres hverdag, slik at det kan legges til rette for at aktiviteter i mottakene er tilpasset de grupper og personer som til enhver tid befinner seg der. UDI stiller også krav til mottakene når det gjelder arbeid med oppvekstmiljø, tilrettelegging for beboermedvirkning og deltakelse i lokale aktivitetstilbud for barn og unge mv.<sup>18</sup> Tilrettelegging av oppvekstmiljøet skal inngå i mottakenes omsorgsansvar for enslige mindreårige.

I retten til medvirkning ligger det en rett til å bli informert, hørt, samt få anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir den enslige mindreårige en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til. Enslige mindreårige kan dessuten bli informert eller formidle sine synspunkter gjennom sin representant, jf. utl. kapittel 11 A. Departementet foreslår også at det fastsettes i utlendingsforskriften at mottakene skal drives på en slik måte at barn blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Forslaget innebærer at mottakenes arbeid med beboernes oppvekstmiljø skal omfatte en helhetlig strategi for livsutfoldelse, sosialisering og oppdragelse, i tråd med gjeldende retningslinjer.<sup>19</sup> Mottaket skal tilrettelegge for at barna blir hørt og får den informasjonen de har rett på, og at mottaket har rutiner som ivaretar barn og unges utviklingsbehov. Mottakene skal også legge til rette for at barn og unge kan ha kontakt med barn og ungdom i lokalmiljøet, og at de kan delta i ulike aktiviteter utenfor mottaket.<sup>20</sup>

### **5.7 Kartlegging og individuell oppfølging**

Departementet foreslår at det fastsettes i utlendingsforskriften at det skal utføres en kartlegging av den enslige mindreåriges situasjon og behov. En slik kartlegging av den enslige mindreårige vil bidra til å identifisere graden av sårbarhet, og det skal på denne bakgrunn utarbeides en tiltaksplan. I praksis vil mottaket gjennomføre kartleggingen slik som i dag, og de vil stå for oppfølgingen.

Kartleggingsarbeidet skal gjennomføres innenfor rammene av de mottaksansattes taushetsplikt, jf. utl. § 84 b annet ledd, jf. første ledd. Taushetsplikten varierer avhengig av om mottaket drives av kommunal eller privat driftsoperatør. Det vises til omtalen av taushetsplikt i punkt 3.1. Den mindreårige skal gis anledning til å medvirke til kartleggingen. Dette skal gjennomføres i tråd med dagens praksis. Det følger av RS 2012-2018 at «Det er en forutsetning at han eller hun selv medvirker i prosessen med kartleggingen og tiltaksplanen, og mottaket må forvisse seg om at

---

<sup>17</sup> GI-13/2017, punkt 4.

<sup>18</sup> RS 2012-012.

<sup>19</sup> RS 2011-034, punkt 2 avsnitt 3.

<sup>20</sup> RS 2011-011.

alle opplysninger blir gitt på frivillig grunnlag og på bakgrunn av god informasjon om hva de skal brukes til. Den enslige mindreårige skal ikke presses til å gi informasjon».

Kartleggingen vil danne grunnlag for den individuelle oppfølgingen av hver enkelt enslig mindreårige under oppholdet i mottak. På bakgrunn av en helhetsvurdering av den enkeltes situasjon, skal den enslige mindreårige følges opp på en måte som samsvarer med hans eller hennes alder og individuelle oppfølgingsbehov. Forslaget innebærer at UDI, i tråd med gjeldende retningslinjer fra departementet, skal påse at mottakene skal ta hensyn til utsatte gruppers særlige behov for et tilpasset innkvarteringstilbud og at mottakene skal gi nødvendig bistand slik at beboerne får tilgang til den hjelp de har krav på og behov for fra kommuner og statlige etater.<sup>21</sup>

De enslige mindreåriges situasjon og behov er sammensatt og varierer fra beboer til beboer. Mottakene skal bidra til at enslige mindreårige som gruppe får et likeverdig bo- og omsorgstilbud som samtidig er tilpasset den enkeltes individuelle behov. UDI stiller også i dag krav til at mottakene utarbeider individuelle tiltaksplaner for de enslige mindreårige mens de bor i mottak.<sup>22</sup> Dette gjøres for å sikre at den enkelte får systematisk oppfølging og at beboeren får det omsorgstilbudet han eller hun har behov for.

Gjennom kartleggingen vil ansatte ved mottaket opparbeide seg informasjon om den enslige mindreåriges bakgrunn, skolegang, helsetilstand, fritidsinteresser mv. Som en del av kartleggingen bør mottaket fortløpende vurdere og dokumentere nye opplysninger om den enslige mindreårige som kan ha betydning for oppfølgingen i mottaket.

Kartleggingen kan også danne grunnlag for eventuell oppfølging fra barnevernet, helsevesenet eller andre sektormyndigheter, dersom det er nødvendig å iverksette særlige tiltak eller dersom den enslige mindreårige har behov for lovpålagte rettigheter fra andre sektormyndigheter. Kravet til mottaksansattes taushetsplikt etter forvaltningslovens bestemmelser gjelder tilsvarende, med unntak av de opplysninger som kan gis til kommunens barneverntjeneste uten hinder av taushetsplikten, jf. utlendingsforskriften § 17-6 og jf. barnevernloven § 6-4.

Forslaget reiser spørsmål om registrering og oppbevaring av personopplysninger. Det er UDI som vil ha ansvaret for kartleggingen, og UDI vil dermed også være behandlingsansvarlig for personopplysninger som behandles i kartleggingen. Departementet mener at UDI kan gi nærmere retningslinjer om hvilke typer personopplysninger det kan være aktuelt å behandle i forbindelse med kartleggingen. Videre kan UDI, gjennom kontrakten med driftsoperatøren, gi mottaket oppgaven med å behandle personopplysninger om den enslige mindreårige på vegne av UDI. Personopplysninger mottaket behandler som databehandler på vegne av UDI, skal reguleres i en databehandleravtale mellom UDI og mottaket. Vi viser til punkt 3.2. Departementet vurderer at forslaget ivaretar hensynet til personvern.

## 5.8 Kontraktoppfølging og retningslinjer for mottaksdrift

Departementet foreslår at det fastsettes i utlendingsforskriften at UDI skal foreta kontraktoppfølging med driftsoperatørene for å påse at mottakstjenestene leveres

---

<sup>21</sup> GI-13/2017, punkt 4.

<sup>22</sup> RS 2012-018.

som spesifisert. Departementet viser til at kontraktsoppfølging er et effektivt virkemiddel for kontroll og styring av den daglige driften av mottakene. Kontraktsoppfølgingen skal bidra til kvalitetsforbedring samt forebygge svikt og uheldige hendelser. God kontraktsoppfølging vil etter departementets vurdering bidra til å styrke kvaliteten på mottakstjenestene for enslige mindreårige og gi barna et bedre omsorgs- og botilbud.

Gjeldende instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere<sup>23</sup> slår fast at UDI er ansvarlig for å følge opp kontraktene, bl.a. ved å påse at tjenestene leveres som spesifisert, at regelverket overholdes, målene nås og rapporteringen er pålitelig. Departementet legger til grunn en videreføring av gjeldende praksis for kontraktsoppfølging. Ifølge retningslinjer fra UDI fremgår det bl.a. at UDI skal føre minimum to kontroller i året på mottak og avdelinger for enslige mindreårige.<sup>24</sup> Den første kontrollen er knyttet til oppfølging av kontrakten mellom UDI og driftsoperatøren om drift av mottaket. Den andre kontrollen er spesielt rettet mot mottakets omsorgsarbeid for enslige mindreårige. UDIs rundskriv om krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak og andre rundskriv som er spesielt rettet mot arbeid i mottak og avdelinger for enslige mindreårige, danner grunnlag for hva UDI vil etterspørre i kontrollen.

Endelig foreslår departementet at det fremgår av bestemmelsen at UDI kan gi nærmere retningslinjer om innkvartering og omsorg for enslige, mindreårige asylsøkere, herunder om bemanning, utforming av mottak, kartlegging mv. Det vises til at UDI har gitt omfattende og detaljerte retningslinjer i rundskriv om mottaksdrift.

## **6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementets forslag omfatter regelfesting av utlendingsmyndighetenes omsorgsansvar og det omsorgstilbudet som gis når det gjelder mottakenes fysiske utforming, bemanning, kartlegging, individuell oppfølging, beboermedvirkning, aktivisering mv. Forslaget innebærer i all hovedsak en kodifisering av gjeldende praksis og retningslinjer og antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Eventuelle merutgifter som følge av forslaget dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetterrammer.

Regulering av UDIs omsorgsansvar kan bidra til større grad av rettslig avklaring av grensen mellom UDIs omsorgsansvar og andre sektors ansvar. *På lengre sikt* kan dette føre til mer effektiv saksbehandling hos utlendingsmyndighetene og hos andre sektorer.

---

<sup>23</sup> GI-13/2017, punkt 5.

<sup>24</sup> RS 2011-034, punkt 4.

## 7 Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

### 7.1 Forslag til endringer i utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) 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 asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak. Mottaket ved driftsoperatøren kan utøve omsorgen på vegne av Utlendingsdirektoratet.*

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innkvarteringsordninger, herunder bestemmelser om tildeling og bortfall av botilbud. *Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innkvartering og omsorg for enslige, mindreårige asylsøkere.*

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 kommunebosetting og bortfall av botilbud.

### 7.2 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) skal ny § 17-29 a lyde:

#### § 17-29 a. *Tilbud om innkvartering og omsorg for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak*

*Utlendingsdirektoratet skal gi enslige, mindreårige asylsøkere over 15 år et forsvarlig tilbud om omsorg i mottak, tilpasset deres individuelle behov, alder og modenhet.*

*Mottaket skal være utformet og til enhver tid bemannet til å utøve omsorgen i samsvar med bestemmelsen her. Den enslige mindreårige skal under sitt opphold i mottaket bli hørt og gis mulighet til medvirkning, herunder sikres deltakelse og innflytelse i daglige rutiner, aktivitetstilbud mv. Den enslige mindreåriges mening skal tillegges vekt etter alder og modenhet. Den enslige mindreårige skal behandles hensynsfullt og med respekt for sin integritet.*

*Den enslige mindreåriges situasjon og behov skal kartlegges og det skal utarbeides en tiltaksplan for oppholdet på mottaket. Den mindreårige skal få anledning til å medvirke til kartleggingen og tiltaksplanen. Kartleggingen og tiltaksplanen skal ligge til grunn for den individuelle oppfølgingen av den enslige mindreårige i mottaket. Utlendingsdirektoratet og mottaket skal bidra til at den enslige mindreårige får nødvendig oppfølging fra andre myndigheter, som helsevesen, skolevesen mv.*

*Utlendingsdirektoratet skal påse at mottakstjenestene leveres i samsvar med gjeldende bestemmelser og som spesifisert i kontrakt. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om innkvartering og omsorg for enslige mindreårige i mottak, herunder om bemanning, utforming av mottak, kartlegging mv.*