

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref: 21/3846

Vår ref: 21/11042-6

Dato: 28.09.21

## **UDIs innspill til høring - Forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift - Statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak**

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) av 25. juni 2021 om forslag til endringer i lov av 15. mai 2008 nr. 35. om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og ny forskrift om statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Frist er satt til 1. oktober 2021.

Overordnet støtter UDI forslaget i høringen om å lovfeste at statsforvalteren skal være tilsynsmyndighet og føre tilsyn med den omsorgen som gis ovenfor enslige mindreårige i mottak. Videre støtter vi forslaget om å lovfeste at Statens helsetilsyn skal være overordnet tilsynsmyndighet. UDI mener at den nå ikrafttrådte lov- og forskriftsfestingen av UDIs omsorgsansvar for enslige mindreårige i mottak, sammen med en lov- og forskriftsfesting av en uavhengig statlig tilsynsordning, vil styrke rettsikkerheten og øke forutsigbarheten for hvilke rettigheter enslige mindreårige har mens de bor i mottak. I henhold til føringer fra departementet er reguleringen av vårt omsorgsansvar for enslige mindreårige ment å være en kodifisering av gjeldende praksis, tidligere nedfelt i kravspesifikasjoner og retningslinjer. Likevel vil bestemmelser som åpner for bruk av skjønn gi adgang til ulike fortolkninger som i enkelte tilfeller kan bidra til at praksis må endres.

UDIs innspill til forslaget presentert i høringen omhandler:

1. Kontraktsrettslige forhold
2. Behandling av personopplysninger
3. Hjemmel for utveksling av taushetsbelagte opplysninger i forbindelse med tilsynet
4. Risikovurdering
5. Publisering av tilsynsrapporter
6. Videre arbeid med tilsynsordningen
7. Innspill til foreslått forskriftstekst

## 1. Kontraktsrettslige forhold

UDI har enkelte innspill til forslaget til forskrift om tilsynsordningen som vil gjøre at UDI lettere kan oppfylle sin rolle som oppdragsgiver i kontraktsforholdet med driftsleverandørene.

I det vedlagte forslaget til forskrift er det i § 4 foreslått at statsforvalteren kan gi driftsoperatøren pålegg om å rette lovstridig forhold innen en rimelig frist, og nedlegge driften dersom forholdet ikke rettes opp. For at et slikt pålegg ikke skal være i motstrid med avtalene UDI har med driftsoperatørene, mener vi det er viktig at fristene for å rette avvik og eventuelt etterfølgende pålegg om å nedlegge driften, skjer i samsvar med rammeavtalene UDI har inngått med driftsoperatørene (Se [rammeavtalens punkt 16](#)).

Statsforvalteren kan gi pålegg som ikke samsvarer med UDIs tolkning og operasjonalisering av regelverket i kravspesifikasjonene. Påleggene kan være kostnadsdrivende, for eksempel pålegg knyttet til bemanning eller mottakets standard. Ifølge høringsnotatet skal UDI ta opp slike forhold med departementet som skal vurdere om det er behov for å endre UDIs rammebetingelser. En slik løsning fordrer en klarere grensedracting mellom tilsynsmyndighetenes og departementets oppgaver og ansvar. Hva skjer dersom departementet ikke er enig i tolkningen av regelverket som er gjort av statsforvalteren og Statens helsetilsyn? Vi forstår det slik at departementet ikke kan overprøve helsetilsynets vurderinger. Det bør derfor klargjøres hvilket handlingsrom departementet har til å gi føringer på hvordan lov og forskrift skal tolkes. Vil det i slike tilfeller være behov for en ordning der det er mulig å stille eventuelle pålegg i bero i påvente av en avklaring fra departementet? Dersom ikke disse forholdene kan presiseres i eksisterende forskriftstekst eller i et ikrafttredelsesrundskriv, er vår anbefaling at det presiseres i den kommende tilsynsveilederen.

I høringsnotatet står det «*ved behov* kan statsforvalteren gi driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet anledning til å uttale seg om de faktiske forholdene som statsforvalteren bygger sine vurderinger på, før tilsynsrapportene ferdigstilles» (s. 20). Vi mener at UDI og driftsoperatøren bør ha denne muligheten rutinemessig. Det bør ikke være opp til statsforvalteren å vurdere når det eventuelt er behov for en slik kvalitetssikring. Vi foreslår at dette inntas i et nytt andre ledd til § 3 i forslaget til forskrift om tilsynsordningen (se punkt 7).

## 2. Behandling av personopplysninger

Departementet skriver under punkt 3.4 i høringsnotatet om behandling av personopplysninger at det ikke kan 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. UDI er ikke enig i denne vurderingen. Slik forslaget til endringen i utlendingsloven § 95 annet ledd er utformet, er det UDI som får tillagt omsorgsansvaret for de enslige, mindreårige asylsøkerne som bor i asylmottak. Selv om UDI delegerer den daglige utøvelsen av dette ansvaret til asylmottaket, er det fortsatt UDI som avgjør hvordan mottakene skal utføre de oppgavene som er delegert til dem. Mottakene skal ikke innhente personopplysninger for egne formål. Vi mener derfor at UDI er

behandlingsansvarlig for alle personopplysningene, herunder også praktiske opplysninger om den mindreårige, som mottakene behandler for å gi daglig omsorg.

### **3. Hjemmel for utveksling av taushetsbelagte opplysninger i forbindelse med tilsynet**

I høringsnotatets punkt 3.5 om taushetsplikt beskriver departementet hjemmelsgrunnlaget for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra asylmottak til UDI, men utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra UDI til statsforvalteren og Statens helsetilsyn i forbindelse med tilsynet er ikke nevnt.

Slik UDI ser det er det nødvendig at vi deler taushetsbelagt informasjon med tilsynsmyndigheten. UDI stiller blant annet krav om at mottakene skal gjennomføre en individuell kartlegging og utarbeide en tiltaksplan for enslige, mindreårige asylsøkere. Kartleggingen, tiltaksplanen, klager på innkvarteringstilbudet og asylmottakenes rapporteringer på uro og alvorlig hendelser vil være en viktig kilde for tilsynsmyndigheten for å vurdere om de enslige mindreårige får den oppfølgingen og omsorgen de har krav på og inneholder taushetsbelagte opplysninger om barnets personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Videre kan det være nødvendig for tilsynsmyndigheten å få opplysninger om mottaket knyttet til driften som kan ha konkurransemessig betydning og derfor være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Det fremgår av forvaltningsloven § 13 b nr. 4 at taushetsplikten ikke er til hinder for å dele opplysningene i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen. Selv om denne bestemmelsen kan være en tilstrekkelig hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten i disse tilfellene, mener vi at det bør gis egen hjemmel som uttrykkelig sier at UDI, uten hensyn til taushetsplikten, skal dele opplysninger med statsforvalteren og Statens helsetilsyn i forbindelse med tilsyn.

UDI mener en slik bestemmelse kan gis i forskriften med henvisning til forvaltningsloven § 13 b nr. 4, og at den kan inneholde en klar avgrensing av hvilke opplysninger som skal deles.

Videre må det sikres et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for tilsynsmyndighetens behandling av personopplysninger til dette formålet, og UDI mener det også bør gis en egen hjemmel for behandling av personopplysninger.

Dersom departementet mener det ikke er behov for å gi egne bestemmelser om taushetsplikt og behandling av personopplysninger, er det viktig at det fremgår av et eventuelt ikrafttredelsesrundskriv hvilke vurderinger som er tatt.

### **4. Risikovurdering**

Klager eller informasjon fra andre aktører som representanter eller vertskommuner kan også bli en sentral del av risiko- og sårbarhetsanalysen som statsforvalteren skal gjennomføre, se høringsnotatet kapittel 5.3. For eksempel vil skole, barnevern og helsemyndigheter kunne fange opp mangler ved omsorgen som gis. Det er derfor viktig at de mindreåriges representanter og vertskommuner får informasjon om tilsynsordningen og hvem de skal kontakte dersom de vil rapportere om bekymringsfulle forhold.

## 5. Publisering av tilsynsrapporter

Tilsynsrapporter skal ifølge forskriftsforslaget § 3 offentliggjøres på UDIs hjemmesider. Her bør tilsynsordningen følge samme praksis for offentliggjøring som for andre typer tilsyn, der det er tilsynsmyndigheten som publiserer rapporten. For å tydeliggjøre tilsynsmyndighet og skille mellom tilsyn og kontraktsoppfølging, tenker vi det derfor er hensiktsmessig at tilsynsrapportene offentliggjøres på statsforvalterens hjemmesider, og at det heller lenkes til disse rapportene på udi.no. Vi foreslår å endre § 3, se nedenfor.

## 6. Videre arbeid med tilsynsordningen

Vi ser at det er en del prinsipielle og praktiske problemer som ikke løses i forslag til forskrift eller høringsnotatet. Vi støtter derfor forslaget om å utarbeide en tilsynsveileder for ordningen. Vi forstår det slik at det er Statens helsetilsyn som har hovedansvaret for å utforme en slik veileder, men bidrar gjerne med innspill til denne. Temaer vi tenker er relevante i en slik veileder, og som UDI bør bidra med innspill på er:

- grensedragning mellom hvilke pålegg statsforvalteren skal rette mot UDI og hvilke pålegg som skal rettes til driftsoperatør/asylmottaket (der særlig kostnadsdrivende avvik med pålegg bør rettes mot UDI)
- hvordan ulik forståelse av krav mellom statsforvalteren, UDI og driftsoperatør skal løses
- rutiner som sikrer sammenheng mellom statsforvalterens tilsyn og UDI kontraktsoppfølging
- rutiner for oversendelse av informasjon fra UDI som kan være aktuell i statsforvalterens risikovurderinger, slik som klager, varsler om uro og alvorlig hendelser, rapporter fra kontraktsoppfølging og lignende
- hvordan avdekking av manglende oppfølging fra andre sektormyndigheter skal følges opp
- bestilling og betaling av tolketjenester

Vi vil i tiden fremover også jobbe med å få på plass interne rutiner i UDI for tilsynsordningen. Vi må ha rutiner for å sikre at UDI deler nødvendig informasjon med statsforvalteren og som sikrer at tilsynsrapporter blir fulgt opp på riktig måte internt i UDI og ovenfor driftsoperatører/mottakene. Rapportene kan føre til behov for endringer i opplæring av mottakene, UDIs kontraktsoppfølging eller behov for å gjøre endringer i kontrakter og regelverk.

På sikt bør det utvikles løsninger i datasystemet for mottaksforvaltning (MOT) for informasjonsdeling mellom UDI og statsforvalteren. Vi tenker imidlertid i en oppstartsfase at det kan være greit med manuell oversendelse av informasjon, inntil vi vet litt mer om hva slags informasjonsdeling og andre systemer det er behov for.

## **7. Forslag til forskrift om statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak**

Forslag til endringer i forskriften er satt inn med blå skrift under.

### *§ 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 uannmeldt.

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.

Driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet skal få anledning til å uttale seg om de faktiske forholdene som statsforvalteren bygger sine vurderinger på, før tilsynsrapporten ferdigstilles.

Endelig tilsynsrapport skal sendes til asylmottaket ved driftsoperatøren og Utlendingsdirektoratet. Tilsynsrapporten skal offentliggjøres.

#### § 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 Taushetsplikt

Utlendingsdirektoratet skal, uten hinder av taushetsplikt, utlevere opplysninger til statsforvalteren og Statens helsetilsyn når det er nødvendig for gjennomføringen av tilsynet, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 4.

#### § 6 Behandling av personopplysninger

Statsforvalteren og Statens helsetilsyn kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for gjennomføringen av tilsyn etter forskriften.

#### § 7 Klageadgang

Statsforvalterens pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn.

#### § 8 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

Med hilsen

Stephan Mo  
avdelingsdirektør

Katinka Hartmann  
Fung. ass. avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.