



Veileder for tilsyn med mottak for enslige mindreårige asylsøkere

Saksbehandler: Seniorrådgiver Camilla Sønnichsen Kayed, Seniorrådgiver Øystein Skrolsvik,
26. januar 2024

Godkjent av: Konstituert direktør Heidi Merete Rudi, 1. februar 2024

Saksnummer: 2023/1187

Vurderes innen: 31. desember 2024

Gjelder for: Ansatte i statsforvalterembetene, ansatte i Statens helsetilsyn, revisjonsledere.

Innhold

1	Om veilederen	2
2	Om asylmottakene og barna som bor der	2
2.1	Om asylmottakene	2
2.2	Om enslige mindreårige.....	4
3	Lovgrunnlaget for tilsyn med enslige mindreårige i asylmottak.....	5
3.1	Barns menneskerettslige vern	5
3.2	Om omsorgsansvaret.....	6
3.3	Tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.....	8
4	Planlegging og gjennomføring av tilsynet.....	9
4.1	Vurdering av risiko.....	9
4.2	Valg av tema og innhenting av dokumenter.....	10
4.3	Varsel om tilsyn	10
4.4	Gjennomføring av stedlig tilsyn	11
4.4.1	<i>Vurdering av praksis opp mot gjennomgang av dokumenter</i>	<i>11</i>
4.4.2	<i>Samtaler med enslige mindreårige</i>	<i>11</i>
4.4.3	<i>Intervju av ledelsen og personalet.....</i>	<i>12</i>
4.4.4	<i>Befaring av lokaler</i>	<i>12</i>
4.5	Uanmeldte tilsyn – forberedelse og gjennomføring.....	13
5	Tilsynsrapporten	14
5.1	Tilsynets tema og omfang.....	14
5.2	Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet	14
5.3	Beskrive fakta.....	14
5.4	Vurdering av fakta opp mot aktuelt lovgrunnlag	15
5.5	Statsforvalterens konklusjon	15
5.6	Oppfølging av lovbrudd og varsel om eventuelle pålegg.....	16
5.7	Utsendelse av foreløpig rapport.....	16
5.8	Endelig rapport	16
6	Oppfølging av lovbrudd	18
7	Andre tjenesters ansvar.....	19
8	Mistanke om straffbare forhold	20
	Litteratur	21

1 Om veilederen

Statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, utøves i samsvar med utlendingsloven og tilhørende forskrifter etter utlendingsloven § 95 tredje ledd.

Denne veilederen er et verktøy for statsforvalterens tilsyn. Veilederen beskriver hvordan tilsynet skal planlegges og gjennomføres, og må sees i sammenheng med øvrige styrende dokumenter fra Helsetilsynet for gjennomføring av et godt og virkningsfullt tilsyn. Alt materiell er tilgjengelig for statsforvalterne på Losen.

Lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige ble innført i 2022 og det er foreløpig ikke utarbeidet veiledende materiell for hvordan omsorgsansvaret skal utføres på en forsvarlig måte. Utlendingsdirektoratet (UDI) er i gang med å utarbeide slik veiledning. Derfor bygger denne veilederen på annet lovverk, som FNs barnekonvensjon, forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak og forskrift om tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. Helsetilsynet vil revidere tilsynsveilederen når det veiledende materialet fra UDI er ferdig, og det er tydeligere hvilket nivå på omsorgen som forventes av asylmottakene.

2 Om asylmottakene og barna som bor der

Dette tilsynet gjelder enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15-18 år som bor i asylmottak, og enslige mindreårige mellom 0 og 18 år med følgeperson som bor i asylmottak. UDI har omsorgsansvaret for barna, uavhengig av type mottak.

Barn som kommer til Norge uten formelle omsorgspersoner, regnes som enslig mindreårig, selv om barnet kommer sammen med en følgeperson (for eksempel et familiemedlem eller en bekjent). Det er UDI som har omsorgen for barn som kommer med følgeperson, og skal sikre at asylmottakene følger særskilt med på hvordan omsorgssituasjonen er. Blant annet skal de tildele særkontakt og kartlegge både følgepersonens egnethet og den enslige mindreåriges omsorgsbehov (1).

Barnet får tilbud om å bo på mottak fram til bosetting eller retur til hjemlandet. Det er frivillig å bo på et asylmottak. Asylmottak skal være et midlertidig botilbud. Barnas botid vil variere mye – fra dager til måneder.

2.1 Om asylmottakene

Asylmottak i Norge drives på oppdrag fra UDI. Mottakseier kan eie og drive flere asylmottak, og de kan være enten private selskaper, kommuner eller ideelle organisasjoner. Hvert mottak har en mottaksleder.

Om et asylmottak skal defineres som en selvstendig enhet avgjøres av UDI som oppdragsgiver, og følger av kontraktsdokumentene.

Asylmottaket utøver omsorgen for de som bor der, på vegne av UDI. Utlendingsloven og omsorgsforskriften gjelder for alle mottak hvor det bor enslige mindreårige asylsøkere, uavhengig av type mottak og UDIs ulike kravspesifikasjoner til mottakene.

Barna kan bo i følgende mottaksordninger:

Transittmottak – alle enslige mindreårige 15-18 år har et opphold i transittmottak før de reiser videre til et asylmottak for enslige mindreårige. Hovedintensjonen med oppholdet i transittmottak er å gi barnet informasjon og avklare eventuelle behov for helseoppfølging.

Asylmottak for enslige mindreårige – er egen innkvartering for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år der de skal få et trygt og forsvarlig bo- og omsorgstilbud frem til de eventuelt skal bosettes eller reise tilbake til hjemlandet. UDI kan inngå avtaler om midlertidige mottak. Disse må følge de samme kravene etter lov og forskrift som ordinære asylmottak for enslige mindreårige.

Ordinære asylmottak – Barna som kommer sammen med en følgeperson bor i et ordinært mottak sammen med sin følgeperson. Det er likevel UDI som har det formelle omsorgsansvaret.

Tilrettelagte avdelinger – er asylmottak for beboere med behov for særskilt oppfølging. Det bor normalt ikke enslige mindreårige ved tilrettelagte avdelinger.

Akuttinnkvartering – er et midlertidig botilbud i perioder der det kommer mange asylsøkere, og det ikke er mulig å få plass ordinære mottaksplasser raskt nok. Hovedregelen er at enslige mindreårige med følgeperson plasseres i ordinære mottak. Individuelle vurderinger åpner for at de også kan plasseres i akuttinnkvarteringer.

Venteinnkvartering – I perioder med store ankomster av asylsøkere har politiet et midlertidig botilbud for personer som venter på å registrere en søknad om asyl. Det kan forekomme at enslige mindreårige med følgeperson oppholder seg på venteinnkvartering før de har blitt registrert. Etter registrering skal enslige mindreårige med følgeperson flyttes til ordinære mottak. Enslige mindreårige uten følgeperson skal ikke bo i venteinnkvartering og sendes til Mysebu transittmottak for enslige mindreårige for innkvartering før registrering.

UDI har utarbeidet regelverk for drift av asylmottak (2). Det finnes ulike krav til drift av de ulike mottakene og rutinebeskrivelser for alle asylmottak. Disse fungerer som styringsdokumenter for UDI.

I krav til drift av plasser for enslige mindreårige (3) beskriver UDI blant annet at asylmottaket skal ha én ansatt som er barnefaglig ansvarlig, og som skal være utdannet barnevernspedagog. Barnefaglig ansvarlig skal ha faglig og koordinerende ansvar for omsorgsarbeidet, ha overordnet ansvar for arbeidet med kartlegging og individuell plan og ha overordnet ansvar for samarbeidet og kontakten med barnevernstjenesten.

For enslige mindreårige asylsøkere som bor i ordinære mottak sammen med følgeperson gjelder Generelle krav til drift av asylmottak (5), Krav til ordinære plasser (4) og Rutinebeskrivelse for generelle krav til drift av asylmottak (6). I tillegg gjelder punkt 4.2 i Krav til drift av plasser for enslige mindreårige om krav til særkontakt og kapittel 6 om omsorgsarbeid. Disse to tilleggene gjelder også for enslige mindreårige asylsøkere med følgeperson som bor i transittmottak, jf. Krav til drift av transittplasser (7).

UDI fører kontroll med at asylmottakene drives i tråd med kravene de har satt. Statsforvalterens tilsynsmyndighet utøves uavhengig av denne kontrollen. Statsforvalterens tilsynsansvar innebærer en rett og plikt til å undersøke og bedømme om asylmottaket driver i samsvar med lover og regelverk, og reagere ved lov- eller forskriftsbrudd.

Etter endt opphold i asylmottak bosettes barna i en kommune, hvor kommunen overtar oppfølgingsansvaret. I kommunen flytter barnet til et fosterhjem eller et botiltak, som er et bofelleskap eller en hybel med oppfølging.

2.2 Om enslige mindreårige

Enslige mindreårige asylsøkere er barn som har kommet til Norge uten sine foreldre. Mange av barna som bor på asylmottak har opplevd belastende hendelser før, under og etter flukten til Norge. Dette kan være opplevelser med krig og vold i hjemlandet, utnyttelse under flukten og strev knyttet til asylprosessen og livet på et asylmottak. Dette er erfaringer de må leve med og håndtere uten støtte fra sine nære.

Det er viktig at tilsynsmyndigheten har kunnskap om hvordan traumer og stress påvirker barna og deres behov. Denne kunnskapen er viktig ved planlegging av tilsynet, valg av tema, gjennomføring av samtale med barna og ved vurderinger av hvordan mottaket ivaretar barna som bor der. Barnet er den som kjenner sin egen situasjon best. Det er derfor grunnleggende i tilsynet å lytte til det barnet selv sier om synspunkter og opplevelser om det å bo på asylmottaket.

Enslige mindreårige asylsøkere har behov for normalitet og å bli lyttet til, slik som andre barn. Fafos forskningsrapport Et trygt sted å vente (8) undersøkte utøvelsen av omsorgsansvaret på asylmottak. Forskningen peker på at barna nettopp er barn, og at de har behov for voksne som setter rammer, lager struktur og viser omsorg. Det anbefales i rapporten at det legges vekt på å etablere trygge rammer og rutiner i mottaksarbeidet, samt at det arbeides for å redusere stressnivået hos barna.

Opplevelsen av å være enslig mindreårig asylsøker er for mange preget av usikkerhet om midlertidige oppholdstillatelser, avslag og frykt for uttransporteringer. Forfatterne av artikkelen Enslige mindreårige asylsøkere: – opplevelser og mestring av midlertidighet (9) har intervjuet 61 enslige mindreårige asylsøkere for å høre deres fortellinger om den situasjonen og prosessen de er i. Artikkelen gir innsikt i deres opplevelser og strategier for å mestre tilværelsen.

3 Lovgrunnlaget for tilsyn med enslige mindreårige i asylmottak

Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere og tilsynsansvaret er lovfestet i Utlendingsloven § 95 og i tilhørende forskrifter. Statsforvalteren skal føre tilsyn med at omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak utføres i samsvar med utlendingsloven og forskrift jf. Utlendingsloven (utlendl.) § 95 tredje ledd.

I dette kapittelet beskrives de lov- og forskriftskrav som Statsforvalteren skal føre tilsyn med, etter utlendl. § 95 tredje ledd.

3.1 Barns menneskerettslige vern

Menneskerettighetene har stor betydning på dette området og blant menneskerettighetskonvensjonene har barnekonvensjonen størst betydning. Ifølge menneskerettsloven §§ 2-3 gjelder barnekonvensjonen som norsk lov. Blant de mest relevante artiklene i barnekonvensjonen kan nevnes:

- Artikkel 3 nr. 1 om barnets beste
- Artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt
- Artikkel 2 om forbud mot diskriminering
- Artikkel 3 nr. 2 om å sikre barn beskyttelse og omsorg
- Artikkel 22 om beskyttelse av barn med flyktningstatus
- Artikkel 20 om barn på flukts særskilte rett til beskyttelse

Barnets beste

Prinsippet om barnets beste framkommer av barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104. Barnets beste må avgjøres fra sak til sak. Det skal tas utgangspunkt i barnets spesifikke situasjon, personlige kontekst, situasjon og behov. Rent konkret må asylmottakene når de foretar en handling som angår barnet, identifisere hvilke interesser barnet har i den konkrete saken (kartlegging) og gjøre en helhetsvurdering av hva som vil være til barnets beste. Når barnets beste er konstatert, skal det avveies mot andre hensyn i saken. Barnets beste skal ha stor vekt i denne avveiningen. Vurderingen av barnets beste skal dokumenteres. FNs barnekomité sine anbefalinger i Generell kommentar nr. 14 er viktige retningslinjer for hvordan regelen skal forstås (10).

Prinsippet om barnets beste utgjør en selvstendig rettighet for hvert barn, men det skal også vektlegges når andre lovbestemmelser skal fortolkes og virke som en retningslinje for saksbehandlingen i saker som berører barn.

Barnets mening er et helt sentralt moment i vurderingen av barnets beste. Barnekomiteen nevner i tillegg forhold som barnets identitet, bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner, omsorg, beskyttelse og trygghet for barnet, sårbarhetssituasjonen, barnets rett til helse og barnets rett til utdanning, som kan være relevante for en nyansert vurdering av barnets beste (Generell kommentar til Barnekonvensjonen nr. 14, 2013) (10).

Prinsippet om barnets beste finnes også i forskriften om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak (heretter omsorgsforskriften). I § 2 første ledd er det slått fast at under den enslige mindreåriges opphold i asylmottak skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn for den omsorgen som gis.

Barnets rett til medvirkning

Barnets rett til å bli hørt følger av både Grunnloven § 104 og FNs Barnekonvensjon art. 12. Bestemmelsen gir barnet en ubetinget og selvstendig rett til å medvirke, men ingen plikt. Retten

gjelder i hele beslutningsprosessen og i alle forhold som berører barnet, ikke bare når det skal tas rettslige eller administrative avgjørelser. Retten til medvirkning betyr at beslutningstakerne har en plikt til å gi barnet en mulighet til å medvirke.

Det er tett sammenheng mellom retten til å bli hørt og barnets beste. FNs barnekomité har uttalt at en forsvarlig vurdering av barnets beste først kan skje når barnet har fått anledning til å uttale seg, og det er lagt tilstrekkelig vekt på barnets synspunkter. Barnekomiteen uttaler videre at de to prinsippene utfyller hverandre; barnets beste skal være målet, og fremgangsmåten for å nå dette målet er å høre på barnet.

Retten til medvirkning er tatt inn i omsorgsforskriftens § 5.

3.2 Om omsorgsansvaret

UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak, mens asylmottaket ved driftsoperatør utøver den daglige omsorgen for de enslige mindreårige på vegne av UDI jf. utlendl. § 95 andre ledd. Omsorgsansvaret innebærer å sørge for at barna får forsvarlig omsorg under oppholdet, og at omsorgen skal være tilpasset barnets behov.

Kravets innhold er sparsomt kommentert i forarbeidene (Prop. 82 L (2020-2021)). Før lovfestingen fulgte kravet av instruks fra Justisdepartementet til UDI. UDI hadde også i Rundskriv om krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i asylmottak (11) beskrevet rammene for forsvarlig omsorg. Departementet la til grunn at lovreguleringen ikke skulle innebære en heving av nivået på den omsorgen som gis for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, men at daværende standard og nivå skulle videreføres.

Omsorgsforskriften regulerer kravene til forsvarlig omsorg på asylmottak. Formålet med forskriften er å gi enslige mindreårige som bor på asylmottak et tilbud om forsvarlig omsorg under oppholdet, tilpasset den enslige mindreåriges individuelle behov, alder og modenhet, se § 1.

Kravene til forsvarlig omsorg er nærmere regulert i omsorgsforskriften § 2.

I første ledd framgår prinsippet om barnets beste. Det heter at «Under den enslige mindreåriges opphold i asylmottak skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn for den omsorgen som gis.» Vi viser til fremstillingen under menneskerettslige forpliktelser.

Asylmottaket skal ha en skriftlig plan for hvordan de skal drive omsorgsarbeidet ved mottaket, og sikre at de ansatte gir forsvarlig omsorg i samsvar med planen jf. omsorgsforskriften § 2 andre ledd. I tillegg må asylmottaket gi et tilbud som omfatter de mer spesifikke kravene i bestemmelsens tredje ledd bokstav a til g.

Asylmottaket skal også arbeide for å forebygge at barn forsvinner fra mottaket uten å oppgi nytt oppholdssted, jf. omsorgsforskriften § 2 tredje ledd f. Asylmottak som botilbud er frivillig, men mottaket skal etter egne rutiner opplyse politiet, representant, advokat og barneverntjeneste, i tillegg til varsling internt i UDI om forsvinningen.

Mottaket kan utlevere opplysninger om den enslige mindreårige til barnevernet, se utlendingsforskriften § 17-6 og barnevernsloven § 13-2 første ledd. Det er utarbeidet et eget skjema for melding til politi (12) ved forsvinning fra mottak og et eget skjema for melding til barneverntjenesten (13)

Asylmottaket skal etter forskriften § 3 behandle barnet hensynsfullt og med respekt for barnet sin integritet under oppholdet. Asylmottaket har ikke adgang til å utøve tvang utover handlinger som faller inn under straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge jf. strl. § 17 og 18.

Barnets rett til informasjon er en sentral del av oppholdet i asylmottaket. Retten er fastslått i forskriften § 4. Formålet med informasjonsarbeidet er å bidra til trygghet, og å få informasjon om rettigheter og plikter knyttet til mottaksoppholdet. Videre skal asylmottaket sikre at den enslige mindreårige blir hørt og gis mulighet til å medvirke under oppholdet, gjennom deltakelse og innflytelse i daglige rutiner, aktivitetstilbud mv jf. forskriften § 5. Se beskrivelsen av barnets rett til å bli hørt under menneskerettslige forpliktelser.

I tråd med omsorgsforskriften § 6 skal asylmottaket så snart som mulig etter ankomst kartlegge barnets behov og situasjon, og utarbeide en tiltaksplan sammen med barnet. Tiltaksplanen danner grunnlaget for videre individuell oppfølging under hele oppholdet i asylmottak.

Omsorgsforskriftens § 6 sier også at asylmottaket skal *følge opp* planen. I dette ligger det krav til planmessig oppfølging av det enkelte barnet.

Omsorgsforskriften § 7 om bemanning og kompetanse setter krav til forsvarlig bemanning, barnefaglig kompetanse, turnus og særkontakt. Asylmottaket skal ha tilstrekkelig barnefaglig kompetanse.

Omsorgsforskriften stiller også krav til utformingen av asylmottaket i § 8, som også kan være gjenstand for tilsyn.

Videre skal asylmottaket og UDI i tråd med § 9 bidra til at barnet under oppholdet får nødvendig oppfølging fra representanten og andre sektormyndigheter som helse-, skole og barnevern.

Barn på asylmottak har ikke lovfestet klagerett på omsorgen de får på asylmottaket.

Bestemmelsene må tolkes og gis et nærmere innhold ved bruk av andre relevante rettskilder. Disse rettsreglene skal brukes når Statsforvalteren skal vurdere om mottakets praksis er i tråd med aktuelle lov- og forskriftskrav. De mest sentrale rettskildene på dette området er ordlyden i utlendingsloven og forskriftens bestemmelser (dette inkluderer også relevante krav i barnekonvensjonen), forarbeidene til loven og reelle hensyn. Det er foreløpig ikke utarbeidet egne faglige retningslinjer for asylmottakenes omsorgsansvar.

I regi av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) er det utarbeidet et eget kompetanseutviklingsprogram for traumebevisst og relasjonsbasert omsorg for ansatte på asylmottak. Her er det utviklet en veileder for mottaksansatte for enslige mindreårige asylsøkere – en veileder som sier noe om behov og god praksis (14).

Det finnes også en veileder om kjønns- og seksualitetsmangfold for ansatte på omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige asylsøkere (15).

Dokumentene er relevante ved statsforvalterens informasjonsinnhenting, og vil utgjøre en del av det faktiske grunnlaget ved gjennomføring av tilsyn. UDIs veiledere, rutiner og kravspesifikasjoner er imidlertid ikke rettslige dokumenter og kan ikke brukes som normerende materiale i vurderingen av om det ved tilsyn foreligger lovbrudd eller ikke.

3.3 Tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak

Tilsynsansvaret utdypes i forskrift om tilsyn med enslige mindreårige som bor i asylmottak (heretter tilsynsforskriften). Tilsynet er en lovlighetskontroll med asylmottakenes etterlevelse av kravene i utlendingsloven med forskrifter, jfr § 2. Forhold utenfor dette regelverket skal ikke inngå i tilsynet (Prop. 80 L (2021-2022)).

Statens helsetilsyn avgjør hvilke statsforvaltere som til enhver tid skal ha tilsynsoppgaven, jfr § 3. Per nå er det Statsforvalteren i Oslo og Viken som har fått oppdraget med å føre tilsyn med asylmottak hvor det bor enslige mindreårige asylsøkere, uavhengig av hvor i landet mottaket ligger

Tilsynet retter seg både mot UDI og aktuell driftsoperatør ved de enkelte asylmottakene.

Tilsynet gjelder kravene i omsorgsforskriften og relevante krav i utlendingsloven.

Dersom tilsynet avdekker forhold som er i strid med denne loven eller forskrifter til loven, kan statsforvalteren gi pålegg til UDI eller driftsoperatøren om å rette forholdet eller nedlegge driften jf. Utlendl. § 95 tredje ledd.

De neste kapitlene gir nærmere veiledning om gangen i tilsynet.

4 Planlegging og gjennomføring av tilsynet

4.1 Vurdering av risiko

Når statsforvalteren gjennomfører tilsyn med asylmottak skal fokus rettes mot forhold hvor statsforvalteren vurderer at det kan være risiko for svikt. Statsforvalteren bør gjennomføre tilsyn på områder som har stor betydning for barnas omsorg, velferd og rettssikkerhet.

Tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige på asylmottak er et risikobasert tilsyn – det vil si at det ikke er forskriftsfestet bestemte volumkrav. For å sikre at statsforvalteren har den nødvendige oversikten over situasjonen i de enkelte mottakene bør det gjennomføres jevnlig tilsyn ved asylmottakene.

Statsforvalteren er avhengig av informasjon for å gjøre kontinuerlige risikovurderinger. Derfor skal statsforvalteren, i tråd med informasjonsutvekslingsavtalen inngått mellom Helsetilsynet, statsforvalteren og UDI, ha løpende oversikt over:

- oppdatert belegg ved mottakene – inklusiv enslig mindreårig med følgeperson i ordinært mottak
- oppdatert oversikt over mottakene – med besluttet oppbygging/nedbygging
- kontraktsdokumenter for avtaler mellom UDI og driftsoperatørene
- asylmottakenes omsorgsplaner og årsplaner
- rapporter med tilhørende protokoller fra UDIs kontroller
- UDIs pålegg og sanksjoner til asylmottak hvor det bor enslige mindreårige
- UDIs risikovurderinger
- henvendelser fra beboere til UDI
- rapporter om uønskede hendelser
- rapporter etter tilsyn fra andre tilsynsetater

Alle enslige mindreårige asylsøkere har krav på å få oppnevnt en representant. Representantene kan dermed ha informasjon som er viktig for risikovurderingene. Andre instanser som skole, helsetjenester, politi og frivillige som driver aktiviteter ved asylmottakene kan også ha viktig og relevant risikoinformasjon for statsforvalteren.

Henvendelser til UDI fra barna om hvordan de har det på mottaket er sentral risikoinformasjon. UDI har ansvaret for å følge opp henvendelser de mottar som har betydning for forsvarlighet i omsorgstilbudet og drift av asylmottakene. Dette innebærer blant annet at UDI må ha gode rutiner for mottak og oppfølging av henvendelser. Henvendelser om klager og bekymring som UDI mottar, skal også viderefordles statsforvalteren i tråd med avtalen om informasjonsutveksling, slik at disse kan inngå i risikovurderingen.

Statistikk og rapporteringer fra ulike tjenester og resultater fra interne og eksterne kartlegginger kan også bidra i vurderingen av hvilke asylmottak det skal føres tilsyn med. UDI innhenter informasjon fra relevante instanser og samarbeidspartnere som en del av sin kvalitetsoppfølging med mottakene, og risikoinformasjon vil dermed kunne komme frem av UDIs rapporter fra disse kontrollene.

Det vil kunne variere mye hvor mange barn som kommer til asylmottakene. Dette betyr at mottak i perioder vil kunne stå helt uten beboere, mens det i perioder vil kunne være stor inn- og utstrøm av barn. Statsforvalteren bør følge dette nøye, og vurdere antall nyinnflyttet til et mottak som en del av risikovurderingen ved planlegging av tilsyn. Det samme gjelder opp- og nedbygging av mottak.

4.2 Valg av tema og innhenting av dokumenter

Statsforvalterens vurdering av risikoinformasjon danner grunnlag for valg av tema for tilsynet og tilsynsobjekt. På bakgrunn av risikovurderingen må statsforvalteren velge et tema hvor de ser på asylmottakets oppgaver etter regelverket. Et tydelig tema med tilhørende problemstillinger gir et mer treffsikkert tilsyn.

Videre planlegging av tilsynet vil innebære en vurdering av hva slags informasjon det vil være relevant å innhente i forkant av tilsynsbesøket. Eksempler på slik dokumentasjon kan være organisasjonskart, risikovurderinger, omsorgsplaner, stillingsbeskrivelser og kompetanseplaner. Også informasjon om det enkelte barn, som tiltaksplan, kan innhentes i forkant av tilsynsbesøket. Andre aktuelle dokumenter er journaler, vaktlister, turnus- og bemanningsplan, og rutinebeskrivelser og prosedyrer. Hvilken informasjon og dokumenter som er relevante og nødvendige å innhente for det enkelte tilsyn, skal besluttes etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Kontinuerlig oppfølging av barna ved asylmottaket krever planlegging og systematikk. Måten asylmottaket følger opp og evaluerer behov og justerer hjelpen etter dette, er en relevant del av statsforvalterens undersøkelse.

Ved planleggingen av tilsynet må en sikre seg oppdatert informasjon om det enkelte asylmottaket og barna som bor der, og bruke informasjonen når tilsynet skal planlegges. Dette gjelder blant annet informasjon om hvilke språk beboerne snakker, slik at statsforvalteren kan bestille tolk og bruke skriftlig informasjonsmateriell på aktuelle språk. Det er statsforvalteren som har ansvar for å bestille og betale for tolketjenester.

Tilsynsforskriften § 3 fjerde ledd sier at statsforvalteren skal undersøke alle sider av virksomheten som har betydning for den omsorgen som gis til enslige mindreårige som bor i asylmottak.

4.3 Varsel om tilsyn

Statsforvalteren må varsle mottaksledelsen skriftlig om tilsynet i forkant av tilsynsbesøket. Dette kan gjerne suppleres av en orientering pr. telefon. Det skriftlige varselet må inneholde:

- tidspunkt for tilsynet
- hjemmel for tilsynet
- tema for tilsynet
- hvilke aktiviteter som skal gjøres under tilsynet
- ev. behov for innhenting av dokumentasjon i forkant av tilsynsbesøket
- hvilke intervjuer som ønskes gjennomført (ledelse, personale, en og en, grupper eller fellesmøte etc.)
- forberedelse av barna og eventuelt følgepersoner med informasjon om tilsynet på deres språk
- avklare behov for tolk og avtale om at Statsforvalteren bestiller tolk
- ev. andre særskilte hensyn for eksempel sikkerhetsvurderinger

Statsforvalteren skal legge tilsynet til et tidspunkt der det kan forventes at barna er til stede på asylmottaket, jf. tilsynsforskriften § 4 andre ledd. Tilsyn skal derfor som hovedregel legges utenom skoletid eller arbeidstid.

Barn som bor på mottaket må få informasjon om at statsforvalteren kommer, og retten til å få snakke alene med statsforvalteren etter tilsynsforskriften § 5. Barna må få informasjon om hvem statsforvalteren er, hva deres oppgave er og hvorfor de kommer. Det er viktig at barna får informasjon om at de som kommer fra statsforvalteren ønsker å snakke med hvert enkelt barn om hvordan de har det på asylmottaket. Det er naturlig at barna forberedes på tema for tilsynsbesøket, men at statsforvalteren også vil høre generelt om hva barna er opptatt av når det gjelder hvordan de

har det på mottaket. Asylmottaket bør oppfordres til å legge til rette for gode samtalerom slik at samtalen med statsforvalteren oppleves som mest mulig trygt for barna.

4.4 Gjennomføring av stedlig tilsyn

Et tilsynslag skal minst bestå av to personer, og bør bestå av personer som har:

- kompetanse om barns utvikling og behov, og hva som kjennetegner gode faglige metoder og god omsorgspraksis for barn i ulike aldre og med enslige mindreårige spesielt
- kompetanse og erfaring i å snakke med barn.
- kompetanse om regelverket som gjelder for tilsyn med enslige mindreårige i asylmottak
- oversikt over roller og ansvar på utlendingsfeltet og kompetanse om utlendingsforvaltningen i Norge
- kompetanse på det tema som er valgt for tilsynet
- kompetanse på og erfaring med å føre tilsyn
- statsforvalteren må også vurdere innhenting av kompetanse fra andre embeter ved behov.

4.4.1 Vurdering av praksis opp mot gjennomgang av dokumenter

Statsforvalteren har på forhånd bedt om og mottatt relevante dokumenter for temaet som er valgt. På tilsynsbesøket er det viktig å undersøke hvordan asylmottaket realiserer forpliktelsene i ulike styrende dokumenter i praksis.

Hvis asylmottaket viser til dokumenter som ikke er lagt fram på forhånd eller under tilsynet, men som statsforvalteren må gjennomgå for å kunne konkludere, må statsforvalteren be om at disse ettersendes innen en rimelig frist.

Statsforvalteren må underveis i tilsynsbesøket vurdere om de har fått god nok informasjon om temaet for tilsynet som grunnlag for å bedømme og konkludere, eller om det må gjøres ytterligere undersøkelser.

4.4.2 Samtaler med enslige mindreårige

Barna som bor på mottaket, er de som vet mest om hvordan de har det på mottaket. Barnas perspektiv, deres fortellinger og opplevelser om oppholdet er derfor en sentral del av informasjoninnhenting.

Alle barn på mottaket skal få tilbud om en samtale med statsforvalteren ved tilsynsbesøket. Dette gjelder også de barna som ikke er til stede under selve tilsynsbesøket. Statsforvalteren skal gi den informasjon som er nødvendig for at barna skal kunne ta stilling til om de vil snakke med statsforvalteren eller ikke. Informasjonen må tilpasses barna, og gis på en måte som gjør at de forstår. Statsforvalteren skal informere om at samtalen er frivillig, og at barna når som helst kan reservere seg mot å snakke. Det er viktig med informasjon om at tilbakemeldinger blir tatt på alvor og at det blir gitt forklaring på hvordan opplysningene vil bli brukt. Videre må statsforvalteren informere om at noen opplysninger kan være så alvorlige at statsforvalteren ikke kan love barnet taushet om opplysningene. I slike tilfeller må statsforvalteren være i dialog med barnet om hvordan de vil håndtere og forvalte informasjonen videre.

Det er viktig å gi barna beskjed om hvordan statsforvalteren tenker å bruke de opplysningene den enkelte har kommet med. Statsforvalteren kan oppleve dilemmaer når barn forteller om utrygghet på asylmottaket, samtidig som statsforvalteren ikke er i posisjon til eller har myndighet til å endre barnas bosted. Da er det viktig at barnet trygges så godt som mulig med konkrete avtaler for hvordan

statsforvalteren vil følge opp eventuell bekymringsfull informasjon om hvordan barnet har det på asylmottaket.

Statsforvalteren må som en del av planleggingen forberede seg på hvor mange barn det bor på asylmottaket, og sette av nok tid til samtaler med disse. Det kan vurderes å informere om statsforvalterens rolle og tilsynets funksjon samlet med felles språkgrupper. Samtale om hvordan den enkelte har det på asylmottaket bør gjennomføres som individuelle samtaler. Samtalene med barna skal gjennomføres på barnas morsmål med tolk om nødvendig. På IMDi sine sider ligger veiledende materiale *Når må man bruke tolk?*, som utdyper hvordan dette bør gjøres i praksis (16).

Samtalen med barna bør gjennomføres før intervjuer med ansatte og ledere. De som skal gjennomføre samtalen må tilrettelegge, slik at samtalen oppleves trygg. Statsforvalteren må notere ned opplysninger i fra samtalen i eget referat. Referat fra hver enkelt samtale skal lagres i Elements som et internt notat.

Veiledning om samtale med barn på barnevernsinstitusjon kan være relevant for samtale med barn på asylmottak, for eksempel om hvordan å skape trygge rammer rundt samtalen, og anbefalinger når barn ikke vil snakke med statsforvalteren. Det finnes flere verktøy for samtaler med barn, blant annet *Snakke med barn* (17) utarbeidet av RVTS. Slike verktøy og samtaleteknikker kan ha relevans for samtale med barn på asylmottak. Formalisert kompetanse innen metodikk som *Barnesamtalen DCM* er også relevant.

4.4.3 Intervju av ledelsen og personalet

Statsforvalteren må intervju de medarbeidere som har relevant informasjon om det temaet som skal undersøkes. Det er nødvendig å intervju både ledelse og medarbeidere. Det er i mange tilfeller også nødvendig å intervju nattevakter, vikarer og medarbeidere som kun arbeider i helger eller kveld. Et viktig formål med intervjuene er å få frem hvordan de i praksis ivaretar barna på asylmottaket. Det bør utvikles separate intervjuguider for de forskjellige gruppene som skal intervjues.

Statsforvalteren må vurdere konkret hvor mange som skal intervjues for å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne konkludere. Statsforvalteren bør ha separate intervjuer med medarbeidere og ledelsen, for å styre framdrift og sikre at alle kan snakke fritt.

Ved undersøkelse av temaer som asylmottakets overordnede rammer, bemanningsnorm, turnusordning, ansettelsesstopp, vikarbruk e.l., kan det være hensiktsmessig å undersøke disse forholdene med driftsoperatør eller UDI.

4.4.4 Befaring av lokaler

Fysiske rammer gir viktig informasjon om hvordan asylmottaket ivaretar sine oppgaver sett i forhold til barnas omsorgsbehov. I omsorgsforskriften § 8 stilles konkrete krav til utformingen av asylmottaket, noe som gjør dette til et aktuelt tema ved statsforvalterens tilsyn. Når det er tilsynsfaglig relevant, må statsforvalteren gjøre en befaring i asylmottakets fellesarealer og oppholdsrom. Statsforvalteren kan også be om samtykke fra barna til å se deres egne rom. Statsforvalteren vil med dette kunne skaffe seg informasjon om forhold av betydning når det for eksempel skal tas stilling til hvordan det legges til rette for den enkeltes behov for privatliv eller tilrettelegging av fritidsaktiviteter. Fysiske omgivelser kan også si noe om hjemmet tvang ved for eksempel låste dører eller låste vinduer. Ulike oppslag om instruksjoner eller husordensregler kan også være interessant å undersøke nærmere.

4.5 Uanmeldte tilsyn – forberedelse og gjennomføring

Etter tilsynsforskriften § 4 andre ledd kan tilsynsbesøket skje uanmeldt. Statsforvalteren må ut ifra informasjonen de mottar, gjøre en konkret vurdering av om det er behov for å gjennomføre et tilsyn uanmeldt. Hensikten med uanmeldte tilsyn kan være å få innblikk i hvordan mottaket fremstår når de ikke er forberedt på tilsyn.

Uanmeldt tilsyn skal planlegges med utgangspunkt i den risikoinformasjon statsforvalteren har om asylmottaket, og informasjonen skal vurderes opp mot valg av tema for tilsynsbesøket. Uanmeldt tilsyn egner seg ikke for tilsyn med et bredt eller omfattende tema.

På selve tilsynsbesøket bør statsforvalteren ha med et informasjonsskriv som inneholder mange av de opplysningene som står i varselet ved varslede tilsyn. I enkelte tilfeller kan det av praktiske årsaker være hensiktsmessig å informere asylmottaket samme dag som tilsynet ankommer. Statsforvalteren må også ved uanmeldte tilsyn sørge for bestilling av tolk og ha med informasjonsmateriell på aktuelle språk. Det betyr at de må ha en viss informasjon om barnas landbakgrunn.

Det er viktig at statsforvalteren så raskt som mulig ved tilsynsbesøket forklarer barna om hvorfor de kommer uanmeldt og hva som skal skje under tilsynsbesøket.

5 Tilsynsrapporten

Etter hvert tilsyn på et asylmottak skal det utarbeides en skriftlig rapport som sendes asylmottaket, driftsoperatør og UDI, jf. tilsynsforskriften § 6 tredje ledd. Dersom tilsynet er rettet mot UDI, vil de være primærmottaker. Statsforvalteren skal bruke rapportmal for tilsyn med asylmottak som ligger i Nestor.

Formålet med rapporten er å formidle hva som ble undersøkt, hvilke faktiske opplysninger som ble innhentet, og vurderingen og konklusjonen på om det forelå lovbrudd på temaet tilsynet undersøkte. Rapporten er et av de viktigste virkemidlene tilsynet har i kommunikasjonen med virksomheten det er ført tilsyn med. At resultatet fra tilsynet og statsforvalterens begrunnelse for dette blir formidlet på en etterrettelig måte er viktig for statsforvalterens legitimitet, og grunnlaget for virksomhetens forbedringsarbeid med å rette eventuelle lovbrudd etter tilsynet.

Rapporten skal bygges opp etter strukturen i rapportmalen. Nedenfor følger en veiledning til rapportmalens ulike kapitler.

5.1 Tilsynets tema og omfang

Som beskrevet i veiledningens del 4, skal tilsynet planlegges og gjennomføres ut ifra et tema. Temaet skal bestå av en eller flere problemstillinger som er knyttet opp mot et krav i lov eller forskrift. I rapporten skal statsforvalteren presentere hvilke tema de har undersøkt, vurdert og konkludert på under tilsynet.

5.2 Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

I dette kapitlet skal statsforvalteren redegjøre for de aktuelle lov- og forskriftsbestemmelsene som er vurdert inn under tilsynets tema. Rapportmalen inneholder standardtekst som redegjør kort for innholdet i noen av disse. Statsforvalteren må velge ut de som er relevante og utdype kravene i regelverket gjennom å beskrive hva som menes med lovkravene. Der det foreligger faglige retningslinjer for hva som er god barnefaglig praksis og hvor dette er relevant å ha med, må dette også fylles inn av statsforvalteren selv.

5.3 Beskrive fakta

Under et tilsyn må statsforvalteren forholde seg til ulike opplysninger, og fra flere forskjellige kilder, om situasjonsbildet på asylmottaket. Det vil kunne foreligge opplysninger fra samtaler med barna, de ansatte og leder, samt ulik skriftlig dokumentasjon, eller observasjoner fra befaringsgjøring. Statsforvalteren må fortløpende sortere informasjonen de får under tilsynsbesøket, og vurdere om og på hvilken måte den skal gjengis og følges opp.

I rapportmalens kapittel 3 «Beskrivelse av fakta» skal statsforvalteren redegjøre for de opplysningene fra informasjonsinnhentingen som blir lagt til grunn. Det er med grunnlag i disse opplysningene statsforvalteren skal vurdere om asylmottaket oppfylder lovkravene som er undersøkt i tilsynet.

For å kunne bruke informasjonen som er innhentet som faktagrunnlag, må den være tilstrekkelig sannsynliggjort. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt. Det betyr at statsforvalteren skal legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig, det vil si at det skal være mer enn 50 % sannsynlighet for et faktum. I de tilfellene der det foreligger motstridende forklaringer, må statsforvalteren ta stilling til hvilket saksforhold de legger til grunn ut ifra en sannsynlighetsvurdering. Når slike situasjoner oppstår kan det være aktuelt å gjøre ytterligere undersøkelser, som å innhente mer informasjon for å sikre seg at saken er tilstrekkelig opplyst. Det er viktig at det fremkommer helt klart hva som legges til grunn av faktiske opplysninger før vurdering og konklusjon. Etter at statsforvalteren har konkludert med hvilket faktum som er mest sannsynlig, skal dette presenteres i rapporten. Ved

motstridende opplysninger og en vurdering av sannsynlighet, må det komme fram tydelig hvilket faktum statsforvalteren har valgt å legge til grunn og hvorfor.

Når statsforvalteren presenterer fakta, må det komme tydelig frem hvor informasjonen kommer fra og den må presenteres på en objektiv og presis måte. For eksempel er det ved gjengivelse av opplysninger fra intervjuer viktig at påstander eller vurderinger fra beboere, fra ledelse eller medarbeidere ikke uten videre fremstilles som objektive faktaopplysninger som er lagt til grunn. Statsforvalterens vurdering av opplysningene skal heller ikke beskrives i dette kapittelet.

Det skal alltid foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger fra samtaler med barna som skal gjengis i rapporten. Informasjon fra samtaler som bidrar til å belyse tema for undersøkelsen, vurdering og konklusjon, skal framgå av rapporten. Statsforvalteren skal være varsom med å gjengi samtaler med barna. Statsforvalteren må også skille tydelig mellom hva barna sa, og hva de voksne sa.

Rapporter som inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt, og som kan identifisere enkeltpersoner, må unntas helt eller delvis, jf. offentleglova. Statsforvalteren må særlig være oppmerksom på at det kan være lett å identifisere enkeltbeboere der det bor få barn, og der rapporten gir opplysninger om sensitive forhold.

5.4 Vurdering av fakta opp mot aktuelt lovgrunnlag

Statsforvalteren skal vurdere om det de har funnet er i tråd med lovkravene som er undersøkt.

Alle problemstillingene for tilsynet må vurderes og konkluderes hver for seg. Det må være tydelig hva som er statsforvalterens begrunnelse for konklusjon om lovbrudd eller ikke. I en vurdering vil det ofte være flere hensyn som må vektas og veies og mot hverandre – det er viktig at statsforvalterens vurdering viser hva som vektlegges, og på hvilken måte.

En god vurdering kjennetegnes av at det fremkommer klart hva statsforvalteren vurderer om det som har kommet frem ved tilsynet. Det skal ikke være tvil rundt hvordan de ulike temaene er vurdert, og det må knyttes en vurdering til alle aktuelle temaer for tilsynsbesøket.

Statsforvalterens vurderinger skal ikke være en gjentakelse av faktum og rettsregler, men en vurdering av faktum opp mot lovkravene og en begrunnelse for statsforvalterens konklusjoner. Det kan gis en kort gjengivelse/oppsummering av opplysningene for å belyse hvorfor statsforvalteren vurderer slik det gjøres, men det er viktig at selve analysen og vurderingene kommer tydelig fram.

5.5 Statsforvalterens konklusjon

Hensikten med tilsyn med asylmottakene er å undersøke om asylmottaket er et trygt og godt sted å bo for barna. Statsforvalteren må derfor gi en tydelig konklusjon på temaet de har undersøkt i tilsynet. Konklusjonen skal bekrefte eller avkrefte om asylmottaket overholder kravene innenfor temaet som er undersøkt.

Dersom tilsynet konkluderes med lovbrudd, må dette komme tydelig fram slik at asylmottaket ved driftsoperatør og UDI får mulighet til å rette opp lovbruddet. Konklusjonen bør formuleres slik at det kommer klart fram hva som har sviktet, og hvilke konsekvenser dette kan ha for barna på mottaket.

Statsforvalterens konklusjon skal være knyttet til tema for tilsynet, og det må konkluderes på alle problemstillingene under hvert tema. Konklusjonen må stå i forhold til det som er undersøkt, slik at statsforvalteren ikke konkluderer videre enn det er grunnlag for. For eksempel kan det ikke i tilsynsrapporten konkluderes med at barn på asylmottaket i sin helhet «får forsvarlig omsorg» når

statsforvalteren kun har undersøkt og vurdert innenfor et begrenset område. Ved lovbrudd må det vises til bestemmelsene som er brutt.

5.6 Oppfølging av lovbrudd og varsel om eventuelle pålegg

Der det konkluderes med lovbrudd, må det fremgå tydelig av rapporten at asylmottaket ved driftsoperatør og UDI skal rette opp lovbrudd. Det er asylmottaket ved driftsoperatør og UDI som har ansvar for å utarbeide en felles plan for å rette påpekt lovbrudd. Det må framgå rolle og ansvarsfordeling for gjennomføring av det enkelte tiltak. Statsforvalteren skal følge opp inntil virksomheten har rettet lovbruddet.

Statsforvalteren må beskrive hvilke aktiviteter de vurderer at er nødvendig for å rette lovbruddet. Statsforvalteren må sette en frist for oppfølgingen og når lovbruddet skal være rettet, og fristene må stå i forhold til lovbruddets alvorlighetsgrad.

Dersom statsforvalteren avdekker lovbrudd, kan statsforvalteren gi pålegg til UDI og driftsoperatøren om å rette forholdet eller nedlegge driften av asylmottaket jf. Utlendl. § 95 tredje ledd andre punktum. Statens helsetilsyn er klageinstans for statsforvalterens pålegg.

Pålegg skal forhåndsvarsles og begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17. Dette gjøres i foreløpig rapport, mens pålegget gis i endelig rapport. Forhåndsvarsel kan i noen tilfeller unnlates, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a–c. Dette kan være aktuelt der det er nødvendig med øyeblikkelig inngrep, for eksempel der statsforvalteren pålegger mottaket tiltak for å beskytte barn mot overgrep i mottaket, jf. avvergeplikten i straffeloven § 196.

5.7 Utsendelse av foreløpig rapport

Ifølge tilsynsforskriften § 6 andre ledd skal asylmottaket ved driftsoperatøren og UDI få anledning til å uttale seg om de faktiske forholdene som statsforvalteren bygger sine vurderinger på, før tilsynsrapporten ferdigstilles.

Etter tilsynsbesøket må statsforvalteren sende en foreløpig tilsynsrapport til asylmottaket ved driftsoperatør og UDI, med en frist på to uker til å komme med korrigerende informasjon om de faktiske forhold i rapporten. I den foreløpige rapporten skal det varsles om eventuelle pålegg om å rette lovbrudd etter utlendl. § 95 og asylmottaket ved driftsoperatør og UDI skal få anledning til å uttale seg til dette.

Dersom statsforvalteren vurderer at de har avdekket lovbrudd, er det viktig at asylmottaket, driftsoperatør og UDI gjøres godt kjent med hvilket saksforhold statsforvalteren legger til grunn for lovbruddet. Videre må asylmottaket ved driftsoperatør og UDI gis mulighet til å komme med korrigeringer og supplerende opplysninger til saksforholdet før endelig konklusjon fattes og ferdigstilling av rapport.

Som et ledd i statsforvalterens internkontroll, er det viktig at tilsynsrapporten kvalitetssikres juridisk og godkjennes etter gjeldende delegeringsreglement internt hos statsforvalteren.

5.8 Endelig rapport

Statsforvalteren må vurdere eventuelle korrigeringer og innsigelser fra mottaksleder, driftsoperatør og UDI og om det får følger for det faktagrunnlaget som presenteres i rapporten. Rapporten må etter dette ferdigstilles og sendes ut som endelig rapport til asylmottaket ved driftsoperatør og UDI.

Dersom statsforvalteren varslet pålegg i foreløpig rapport og det fremdeles er grunnlag for å gi pålegg, skal endelig rapport redegjøre for pålegget om å rette lovbruddene. Pålegget skal inneholde

en frist for når forholdet skal være rettet. Hva som er rimelig frist, er avhengig av alvorlighetsgrad og kompleksitet. Pålegget rettes til driftsoperatør eller UDI.

Dersom pålegg ikke fører frem, kan statsforvalteren om nødvendig gi pålegg om å stenge asylmottaket. Statsforvalteren kan også stenge asylmottaket umiddelbart der situasjonen anses som svært alvorlig.

Vedtak om pålegg eller vedtak om å stenge en asylmottaket kan påklages til Statens helsetilsyn etter utlendl. § 95 tredje ledd.

6 Oppfølging av lovbrudd

Lovbrudd må følges opp for å sikre utbedring av svikt og reell forbedring av kvalitet og rettssikkerhet i tjenestene. Statsforvalteren må følge opp og forsikre seg om at virksomheten endrer praksisen som førte til svikt og at risiko for gjentakelse reduseres.

Asylmottakene ved driftsoperatør og UDI har selv ansvar for å etterleve kravene til forsvarlige tjenester og rette lovbrudd. Tilsyn skal bidra til at lovbrudd avdekkes og rettes, og slik bidra til å styrke forbedringsarbeidet i virksomhetene.

Statsforvalteren må følge opp tilsynet inntil lovbruddet er rettet, og følge opp at endringer faktisk skjer og varer over tid. Tilsynet kan ikke ansees som ferdig før mottaket ved driftsoperatør og UDI har rapportert at de har gjort nødvendige forbedringer, og hva de skal gjøre for å redusere risikoen for lignende lovbrudd i fremtiden.

For nærmere beskrivelse av oppfølging av tilsyn, se Veileder for oppfølging av forebyggende (planlagt) tilsyn – hvordan bidra til endring (Internserien 6/2021) (18).

7 Andre tjenesters ansvar

Samarbeid med andre instanser er alltid relevant når det gjelder å vurdere hvordan asylmottaket oppfyller sine plikter, men kan også være relevant som eget tema for tilsyn.

Oppfølgingen av enslige mindreårige baserer seg på *sektoransvarsprinsippet*. Dette innebærer at alle instanser har det samme ansvaret for enslige mindreårige som de har for andre barn og unge. For eksempel vil dette bety at barnevernslovens bestemmelser vil kunne inntre ved for eksempel alvorlig bekymring om barnets atferdsvansker. Det samme gjelder rett til helsehjelp dersom ungdommen har fysiske eller psykiske plager.

I tråd med Prop 82 L (2020-2021) Kap. 8. har UDI og asylmottaket en særskilt aktivitetsplikt for å legge til rette for at enslige mindreårige får nødvendige tjenester fra andre instanser, og bidra til nødvendig oppfølging av den enslige mindreårige fra aktuelle instanser. Plikten er også spesifisert i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak, § 9.

Statsforvalteren henter normalt sett ikke informasjon fra andre instanser som en del av planlegging av tilsynsbesøket. Det er imidlertid viktig at andre instanser er godt kjent med muligheten til å ta kontakt med statsforvalteren når de har informasjon som de vurderer at statsforvalteren bør kjenne til. Dersom statsforvalteren gjennom tilsyn med asylmottakene gjøres kjent med svikt i andre sektors oppfølging av barna, må statsforvalteren sørge for å informere embetet der asylmottaket ligger, slik at tilsynsaktiviteter rettet mot aktuell instans kan vurderes. Dette kan for eksempel dreie seg om svikt i tjenestetilbudet (for eksempel innen barnehage, skole, helse eller barnevern) som har sammenheng med at andre instanser ikke oppfyller sitt ansvar. Da er det viktig at tilsynet ikke bare retter seg mot asylmottaket, men at statsforvalteren anvender tilsynsmyndigheten etter helse-, barneverns-, opplærings- eller sosiallovgivningen, og at de ulike avdelingene internt i embetet samarbeider på hensiktsmessig måte.

8 Mistanke om straffbare forhold

Hovedregelen er at statsforvalteren har taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Videreformidling av taushetsbelagte opplysninger krever samtykke eller hjemmel i lov. Selv om det foreligger taushetsplikt, finnes det hjemmel for unntak i visse situasjoner hvor andre hensyn må veie tyngre enn hensynet til vernet om opplysninger. Disse unntakene kan være aktuelle når statsforvalteren på tilsyn får opplysninger om mulige straffbare forhold.

Når statsforvalteren får kjennskap til mulige straffbare forhold, må de vurdere om det foreligger avvergeplikt etter straffeloven § 196. Det er viktig at statsforvalteren forsikrer seg om at barna på asylmottaket og de ansatte er sikret god nok beskyttelse før de forlater asylmottaket i slike situasjoner. Alle har en generell plikt til å avverge straffbare handlinger eller følgene av dem gjennom anmeldelse eller på annen måte, jf. straffeloven § 196. De handlinger dette gjelder, er eksplisitt nevnt i bestemmelsen. Taushetsplikten er ikke til hinder for at man oppfyller avvergeplikten, og unnlattelse av å handle i disse tilfellene kan medføre straff.

Statsforvalteren *kan* også anmelde eller gi opplysninger til påtalemyndighet eller vedkommende kontrollmyndighet etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, når det er ønskelig av allmenne omsyn eller at forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med statsforvalterens oppgaver. I motsetning til avvergeplikten, gir denne bestemmelsen en rett til å videreformidle opplysningene, ingen opplysningsplikt.

Det nærmere innholdet i avvergeplikten i straffeloven § 196 og unntaket fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 er utdypet i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt (19). Det anbefales at de som utfører tilsyn setter seg godt inn i bestemmelsene og innholdet i dem.

Ved anmeldelse til politiet må statsforvalteren vurdere hvor mye informasjon som er nødvendig å formidle til politiet. Dersom statsforvalteren anmelder et forhold til politiet, er det av hensyn til det enkelte barn viktig at statsforvalteren ivaretar barnets rett til informasjon og medvirkning ved at en snakker med barnet om det som skal skje. Statsforvalteren bør orientere Statens helsetilsyn når anmeldelse er aktuelt.

Litteratur

- 1) Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere (GI-05/2023). Rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet.
- 2) [Regelverk for drift av asylmottak - UDI](#) (her finnes de fleste av referansene til UDI i denne referanselista.)
- 3) Krav til drift av plasser for enslige mindreårige. Oslo: UDI, 2022.
- 4) Krav til ordinære plasser. Oslo: UDI, 2023.
- 5) Generelle krav til drift av asylmottak. Oslo: UDI, 2023.
- 6) Rutinebeskrivelse for generelle krav til drift av asylmottak. Oslo: UDI, u.å.
- 7) Krav til drift av transittplasser. Oslo: UDI, 2022.
- 8) Sønsterudbråten S, Tyldum G, Raundalen M. Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige. Fafo-rapport 2018:05. Oslo: Fafo, 2018.
- 9) Valenta M, Garvik M. Enslige mindreårige asylsøkere – opplevelser og mestring av midlertidighet Enslige mindreårige asylsøkere: – opplevelser og mestring av midlertidighet. Tidsskrift for velferdsforskning 2019; (22)2: 126–145.
- 10) FNs konvensjon om barns rettigheter. Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1).
- 11) UDI 2011-034 Omsorgsarbeid for enslige mindreårige i asylmottak. Oslo: UDI, 2011.
- 12) [UDI 2015-009V1 Melding til politiet om enslig mindreårig som har forsvunnet fra asylmottak](#)
- 13) UDI 2014-015V Bekymringsmelding til barnevernstjenesten. Oslo: UDI, 2014.
- 14) Eide G, Fladstad T. Traumebevisst og relasjonsbasert omsorg. Veileder for ansatte i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Kristiansand: RVT Sør – Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, 2019.
- 15) Veileder om kjønns- og seksualitetsmangfold for ansatte på omsorgssentre og mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Oslo: KUN og Skeiv verden på oppdrag fra Bufdir, 2020.
- 16) [Når må man bruke tolk?](#) IMDI
- 17) [snakkemedbarn.no](#)
- 18) Veileder for oppfølging av forebyggende (planlagt) tilsyn – hvordan bidra til endring. Internserien 6/2021. Oslo: Statens helsetilsyn, 2021.
- 19) Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder. G-0454 B. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2023.