

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 201105084

Vår ref: 11/2328-26/STPE

Oslo, 12.01.2012

UTLENDINGSDIREKTORATETS HØRINGSUTTALELSE - NOU 2011:10 I VELFERDSSTATENS VENTEROM, OM MOTTAKSTILBUDET FOR ASYLSØKERE

Vi viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 4. juli 2011 om NOU 2011:10 i velferdsstatens ventrom.

Regjeringens offentlig oppnevnte utvalg (Bergeutvalget) har gjennomgått mottakstilbudet for asylsøkere, og avga sin innstilling til Justis- og politidepartementet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på Bergeutvalgets analyser, vurderinger og forslag til organisering av mottaksapparatet og innholdet i mottakstilbudet. Høringsinstansene bes også om å vurdere eventuelle justeringer av forslagene eller komme med andre forslag til organiseringen og innholdet av tilbudet til asylsøkere.

Generelle merknader

Bergeutvalget har foretatt en grundig gjennomgang av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Utredningen danner et samlet kunnskapsgrunnlag som gir et godt utgangspunkt for videre analyser, vurderinger og forslag til organisering av og innholdet i mottakstilbudet.

Utlendingsdirektoratet er positiv til utvalgets gjennomgang av mottakstilbudet, men vi er ikke enige i alle vurderinger og endringsforslag. Innledningsvis ønsker vi å fremheve våre synspunkter på enkelte sentrale problemstillinger i utredningen.

Utlendingsdirektoratet er enig i utvalgets syn på behovet for lovforankring av mottakstilbudet for asylsøkere og for opprettelse av et uavhengig tilsyn for å føre lovlighetskontroll av mottaksdriften. Videre ønsker vi å fremheve viktigheten av raskere saksbehandling og raskt effektivering av både positive og negative vedtak for å bedre asylsøkernes situasjon i mottakssystemet. Vi mener det bør gjelde like taushetspliktreger for mottaksansatte uavhengig hvem driftsoperatøren er. Vi støtter imidlertid ikke forslaget om at mottaksansatte skal ha taushetsplikt overfor utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet er heller ikke enig i utvalgets anbefaling om et klarere skille mellom velferd og kontroll i mottakssystemet.

I det følgende vil vi kommentere utredningen der vi har merknader. Vi har valgt å strukturere vår høringsuttalelse slik at innspillene refererer til kapitellinndelingen som er brukt i utredningen.

Utredningens del III: Mottakstilbudets organisering og rammer

Til utredningens kapittel 14: Etablering av mottak

Det vil kunne oppstå situasjoner hvor mottak må etableres svært raskt, og at prosedyrekravene i forskrift om offentlige anskaffelser ikke kan følges. Utvalget mener at et til dels sterkt varierende behov for asylmottak ikke kvalifiserer for å bruke unntaksbestemmelser om "uforutsette omstendigheter" i

anskaffelsesregelverket. Utvalget anbefaler derfor innføring av en særskilt unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket for å sikre at Utlendingsdirektoratet ikke bryter regelverket når de må etablere mottak under spesielle forhold (for eksempel ved sterk og uventet økning i antall asylsøkere).

Utlendingsdirektoratet er enig med utvalget at dagens anskaffelsesregelverk setter svært strenge vilkår for direktekjøp¹. Vi er ikke uten videre enige i utvalgets inntrykk av at Utlendingsdirektoratet har trukket regelverket langt i de tilfeller som er nevnt i utredningen. Vi mener likevel det er viktig å ha unntaksbestemmelser som gjør at adgangen til direktekjøp blir mer tilpasset de faktiske forutsetninger som vi står overfor, slik at det ikke stilles spørsmål ved om vilkårene er oppfylt.

Til utredningens kapittel 18: Bemanning, kompetanse, roller

Mottaksansattes taushetsplikt

Utvalget mener at et unntak fra taushetsplikt og en opplysningsplikt overfor utlendingsmyndighetene ikke samsvarer med formålet med mottakssystemet, og at det vil være et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte beboer. De er videre bekymret for at en slik ordning vil vanskeliggjøre tillitsforhold mellom mottaksansatte og beboere. Utvalget anbefaler at taushetsplikten for mottaksansatte bør reguleres av forvaltningsloven uavhengig av om driftsoperatøren er kommunal, privat eller en ideell organisasjon, og at taushetsplikten også bør gjelde overfor utlendingsforvaltningen.

Utlendingsdirektoratet er enig i at det bør gjelde like taushetspliktregler for mottaksansatte uavhengig hvem driftsoperatøren er. Vi er derfor positive til utvalgets forslag om lovfesting av mottaksansattes taushetsplikt når driftsoperatøren er privat eller en ideell organisasjon.

Vi er imidlertid uenig i utvalgets anbefaling hva gjelder taushetspliktens innhold.

Vi mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til Utlendingsdirektoratets samfunnsoppgave og plikt til å opplyse asylsaken i sveiingen mot rettsikkerhetshensyn, privatlivets fred og mottaksarbeidernes oppdrag og arbeidssituasjon. Informasjon fra mottaksansatte er for eksempel svært viktig for utlendingsmyndighetenes og andre aktørers arbeid med å identifisere og følge opp sårbare personer. Videre vil utlendingsforvaltningen ha behov for informasjon fra mottaksansatte i forbindelse med retur av utreisepliktige personer, herunder opplysninger knyttet til identitet.

Utvalget stiller spørsmål ved om det er et uforholdsmessig inngrep i privatlivets fred å etablere et lovverk som gjør mottaksansatte til informanter i asylsaksbehandlingen. I denne sammenheng viser utvalget til høringsaken fra 2008 med forslag til regulering av informasjonsutveksling mellom mottaksansatte og utlendingsmyndighetene, og peker på motargumentene som ble fremmet av en rekke høringsinstanser. De to viktigste motforestillingene handlet om faren for svak opplysningskvalitet og manglende særregulering av retten til kontradiksjon, i tillegg til at departementet burde utredet om forslaget er i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv.

Utlendingsdirektoratet ser at en del hensyn i ulike sammenhenger kan tale for at informasjon ikke uten videre bør formidles til utlendingsmyndighetene. Behovet for informasjonsflyt mellom mottaksansatte og utlendingsmyndighetene vil variere i forhold til de ulike fasene i asylsaksbehandlingen. Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på hvordan informasjonsutvekslingen kan skje på en måte som balanserer de ulike hensynene. I stedet konkluderer utvalget med at mottaksansatte skal ha taushetsplikt overfor utlendingsforvaltningen.

¹ Inngåelse av midlertidig kontrakt uten foregående anbudskonkurranse inntil mer langvarig kontrakt i henhold til hovedregelen i anskaffelsesregelverket er inngått.

Problemstillingene knyttet til mottaksansattes taushetsplikt og opplysningsplikt overfor utlendingsmyndighetene krever etter vår vurdering nærmere utredning og avklaring. I den forbindelse bør man også se nærmere på behovet for og adgangen til informasjonsutveksling mellom helsetjenestene, mottak og saksbehandlere i Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet. En eventuell utvidelse av forvaltningens opplysningsplikt overfor utlendingsmyndighetene krever lov- og forskriftsforankring.

Vi mener at mottaksansattes taushetsplikt ikke bør gjelde overfor utlendingsmyndighetene, men at det bør utformes nærmere retningslinjer for utlendingsmyndighetenes adgang til å innhente informasjon fra mottaksansatte. Utarbeidelse av slike retningslinjer krever en nærmere tydeliggjøring av de ulike og til dels motstridende hensyn som kan gjøre seg gjeldende. Det bør for eksempel avklares hvilke opplysninger utlendingsforvaltningen kan innhente uten krav til søkerens samtykke.

Til utredningens kapittel 19: Tilsyn

Utvalget mener det kan være tjenlig med et mer uavhengig tilsyn enn det som eksisterer i dag for å sikre gjennomføring av normer etter loven og at enkeltpersoners rettigheter blir ivaretatt. Tilsynets formål er lovlighetskontroll, et mandat som Fylkesmannen har på andre forvaltningsområder. Utvalget viser til at Fylkesmannen, med sin erfaring som tilsynsorgan, vil ha et godt utgangspunkt for å utføre tilsynsoppgaver på mottaksfeltet. For å sikre tilstrekkelig kompetanse foreslår utvalget at tilsynsoppgaven blir lagt til ett fylkesmannsembete som gis et nasjonalt ansvar.

Utlendingsdirektoratet er enig i utvalgets forslag om innføring av et uavhengig tilsyn for å sikre at regelverket etterleves og at enkeltpersoners rettigheter blir ivaretatt. Vi er videre enig i at dersom Fylkesmannen skal utføre tilsynsoppgaven, bør den legges til ett eller et begrenset antall Fylkesmannsembete for å sikre faglig kompetanse. En forutsetning for at Fylkesmannen skal utøve lovlighetskontroll er at mottaksdrift i større grad enn i dag er lovregulert.

Utlendingsdirektoratets kontroll med mottaksdriften er ikke en lovlighetskontroll, men en kontroll med driftsoperatørenes kontraktsoppfølging. Formålet er å sikre at driftsoperatørene overholder de krav til drift som følger av kontrakten eller relevante lov- og forskriftsbestemmelser, og at Utlendingsdirektoratet får de tjenestene vi betaler for. Vår kontraktsoppfølging av driftsoperatørene og dens omfang er dermed av en annen art enn den foreslåtte lovlighetskontrollen, og vil således ikke bli påvirket av innføringen av et eget uavhengig tilsyn.

Til utredningens kapittel 21: Utvalgets forslag til organisering av mottakssystemet

Todeling av mottakssystemet (kontroll vs. velferd)

Utvalget mener det er behov for å skille tydeligere mellom kontrollhensyn på den ene siden og velferdshensyn på den andre siden. Utvalget anbefaler derfor at staten (ved Utlendingsdirektoratet) overtar operatøransvaret for mottak hvor kontrollhensynet står sentralt, og at ordinære mottak gis et tydeligere velferdsoppdrag. Med et tydeligere velferdsoppdrag for de ordinære mottakene sikter utvalget blant annet til at innkvarteringstilbud i større grad skal reguleres i lov og forskrift, at ansatte i det ordinære mottaksapparatet generelt skal ha taushetsplikt overfor utlendingsmyndighetene, samt en oppdeling av det ordinære mottaksapparatet som er ment å imøtekomme ulike behov i beboermassen.

Utlendingsdirektoratet er ikke enig i utvalgets anbefaling om et klarere skille mellom kontrollhensyn og velferdshensyn i mottakssystemet. Mottakstilbudet er primært et tilbud om bolig med tilrettelagt informasjons- og aktiviseringsprogram som tilbys personer med søknad om beskyttelse til behandling, personer med positiv vedtak som skal bosettes samt personer med negativ vedtak som skal returnere til hjemlandet. Ved utforming av mottakstilbudet gjør seg både innvandringsregulerende hensyn og hensyn til integrering og inkludering gjeldende. Vi mener derfor det er vanskelig å ha et klart skille mellom velferd og kontroll i mottaksstrukturen.

Utlendingsdirektoratet mener raskere saksbehandling og dermed kortere botid i mottak er det viktigste tiltaket for å bedre asylsøkernes situasjon. Kortere saksbehandling er et av våre hovedsatsingsområder. Vi understreker samtidig betydningen av kort saksbehandlingstid i alle ledd. Kortere botid i mottak er avhengig av både kort saksbehandlingstid i Utlendingsdirektoratet, rask klagesaksbehandling i Utlendingsnemnda, raskt bosetting gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, eventuelt raskt retur til hjemlandet enten frivillig eller med tvang.

Saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet er allerede redusert vesentlig, og det arbeides for å korte ned tiden ytterligere. Samtidig er ordningen med bortfall av botilbud i ordinære mottak etter endelig avslag opphevet. Dette har betydning for sammensetningen av mottaksbefolkningen. I dag har nærmere en tredjedel av beboerne i mottak endelig avslag på asylsøknaden. Dersom vi ikke får en vesentlig økning i antall asylsøkere eller antall tvangsreturer øker markant, kommer andelen med endelig avslag til å øke ytterligere. Dette tilsier at det ikke vil være et naturlig skille mellom mottak som legger vekt på kontrollhensyn og mottak som er mer innrettet mot velferd.

Vi vil også understreke at saksbehandlingsmetodikken som har bidratt sterkt til å redusere behandlingstiden, vektlegger at intervju og vedtak tidsmessig knyttes sammen. For å klare dette vil asylsøkere i enkelte perioder, særlig når ankomstene øker, tilbringe lengre tid i transittmottak før intervju. Derfor vil det kunne være behov for større fleksibilitet i transittsystemet, noe som er lettere å få til når driften settes ut til private operatører.

Velferd

Utlendingsdirektoratet er delvis enig i utvalgets anbefaling at de ordinære mottak skal gis et tydeligere velferdsoppdrag.

Vi opplever at standarden på innkvarteringstilbudet generelt har blitt dårligere de siste årene på grunn av høyere beboertetthet i mottakene. Trange boforhold kan være en medvirkende årsak til konflikter i mottak og kan oppfattes som psykisk belastende for beboerne. Vi bemerker at også andre faktorer er viktig for å skape velferd og trivsel i mottakene, herunder mottakets geografiske beliggenhet, tilgang til aktivitetstilbud utenfor mottaket og rettigheter utover selve innkvarteringstilbudet (barnehage, skole, norskopplæring mv.). Videre er det nærliggende å anta at de økonomiske rammebetingelsene for mottakene, som avgjør antall ansatte og deres kompetanse, påvirker kvaliteten på informasjons- og aktivitetsprogrammene som igjen får konsekvenser for beboernes velferd og trivsel.

Utvalget ønsker på den annen side ikke å etablere et system som kan oppfattes dit hen at personer som ikke retter seg etter utlendingsmyndighetenes vedtak og ikke returnerer til hjemlandet, gis belønning i form av bedre boforhold. Utvalget foreslår likevel at standarden på innkvarteringen tilpasses botiden, slik at beboere tilbys bedre boforhold ved lang botid i mottak, som for eksempel tilbud om enkeltrom etter ett års botid.

Utlendingsdirektoratet anbefaler ikke at personer med endelig avslag gis bedre boforhold kun på grunn av lang botid. Mottakene består av en svært sammensatt beboergruppe, og det er den enkeltes individuelle behov som er avgjørende for standarden på botilbudet, ikke vedkommendes oppholdstid i mottak.

Vi viser videre til våre merknader til kapittel 18 om utvalgets anbefaling og argumentasjon for en regulering av mottaksansattes taushetsplikt, og kapittel 32 om lovregulering av mottakstilbudet. Vi gjør for øvrig oppmerksom på at utlendingsmyndighetene ikke nødvendigvis får opplyst asylsaken i tilstrekkelig grad i den innledende fasen når asylsøkeren er innkvartert i transittmottak (transittfasen). Erfaringsmessig har det liten betydning om personen er innkvartert i transitt- eller ordinært mottak, da behovet for informasjon kan gjøre seg gjeldende i like stor grad

gjennom hele mottakstilværelsen. Kontrollaspektet er således av stor betydning også i ordinære mottak. Videre bør et tydeligere velferdsoppdrag ikke gå på bekostning av returoppdraget i mottakene.

Kontroll (statlig drift av transittmottak)

Utlendingsdirektoratet er ikke enig i utvalgets forslag om statlig drift av transittmottak. Vi viser i den forbindelse til blant annet utfordringene knyttet til nedbemanning i staten sett i sammenheng med behovet for hyppige opp- og nedbemanninger på kort varsel på mottaksfeltet. Statlig drift kan føre til mindre fleksibilitet i mottakssystemet, selv om transittmottakene har en større "kapasitetsbuffer" enn de øvrige mottakene og således er mindre utsatt for svingninger.

Utlendingsdirektoratet mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig at enkelte mottaklokaler eies av staten, mens selve driften av mottakene overlates til andre aktører. Etter vår oppfatning vil også inngåelse av mer langsiktige kontrakter bidra til større forutsigbarhet og stabilitet i mottakssystemet, og kan bidra til at flere kommuner ønsker å drive mottak selv, og vi støtter derfor forslaget om basismottak.

Mottaksstrukturen

Utvalget kommer med konkrete forslag til nye mottakstyper og ordninger, som for eksempel utreisесenter for personer i Dublin-proseduren og ordning med "regulert" privat innkvartering.

Utlendingsdirektoratet anbefaler ikke innføring av nye mottakstyper eller flere type ordninger i mottakssystemet. Dagens mottakssystem er komplekst og vanskelig å forstå for søkerne og utenforstående. Store svingninger i ankomsttallene og kravet til kapasitetsutnyttelse forutsetter fleksibilitet og gjør det vanskelig å lage et strømlinjeformet mottakssystem. Etter vår oppfatning bør de overordnede rammene for mottakstilbudet reguleres i lov og forskrift, mens detaljstyringen overlates til Utlendingsdirektoratet.

Dublin utreisесenter

Utvalget anbefaler at personer i Dublin-proseduren innkvarteres i ordinære mottak frem til saken er avklart. Personene overføres til egne utreisесenter etter at endelig vedtak er fattet i UDI og politiet har gjort de nødvendige forberedelsene for overføring til ansvarlig medlemsland.

Utlendingsdirektoratet er ikke enig i utvalgets forslag om egne utreisесenter for personer i Dublin-prosedure. Ytterligere differensiering av mottak vil kunne begrense fleksibiliteten i mottakssystemet. Vi er imidlertid enige i at uttransporteringsklare personer i Dublin-proseduren i den grad det er praktisk mulig bør innkvarteres i mottak på Østlandsområdet med tilstrekkelig nærhet til flyplass for å lette politiets arbeid med overføring til ansvarlig medlemsland. UDI har en god dialog med Politiets utlendingsenhet om disse spørsmålene.

Vi bemerker for øvrig at også Utlendingsdirektoratets vedtak i såkalte Dublinsaker kan påklages til Utlendingsnemnda. Endelig vedtak i saken fattes således hovedsakelig av Utlendingsnemnda, ikke av Utlendingsdirektoratet. Vi gjør videre oppmerksom på at personer i Dublin-proseduren i all hovedsak ikke innvilges utsatt iverksetting av vedtak, og følgelig kan vedtaket effektueres og personen returneres til ansvarlig medlemsland før endelig vedtak er fattet av Utlendingsnemnda. Det avgjørende er således om politiet har gjort de nødvendige forberedelsene for overføring til ansvarlig medlemsland, ikke om endelig vedtak er fattet.

"Regulert" privat innkvartering

Utvalget foreslår en mer "regulert" privat innkvartering hvor søkeren samtidig mottar økonomiske ytelser. Med henvisning til de dårlige erfaringene (dårlige boforhold, isolasjon og fravær eller mangel på kontakt med myndighetene) i Sverige med "eget boende" anbefaler utvalget at personer som bor privat har kontakt og får oppfølging fra et mottak, og at de skal delta i aktiviteter (informasjonsprogram, norskopplæring) på

lik linje som beboere på mottak. I praksis innebærer dette at privat innkvartering som hovedregel bør være geografisk begrenset til den kommunen hvor mottaket er lokalisert. Utvalget mener at omfanget bør begrenses til maksimum 20 personer per mottak.

Utlendingsdirektoratet anbefaler ikke at det innføres nye ordninger i mottakssystemet, herunder "regulert" privat innkvartering. Vi bemerker at utvalget ikke angir nærmere kriterier for hvordan tildelingen av "regulert" privat innkvartering skal foregå, men uttaler at mottak bør godkjenne hver enkelt innkvartering etter nærmere retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet. En ordning med regulert privat innkvartering kan også føre til økte administrative kostnader, beroende på hvordan ordningen innrettes.

Utlendingsdirektoratet har gode erfaringer med desentraliserte mottak, og vi vil heller anbefale en utvidet bruk av slike mottak. Rapporten *Desentraliserte asylmottak og bosetting* skrevet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Husbanken, viser at desentraliserte mottak også har en positiv effekt på kommunenes bosettingsarbeid og den videre integreringen. Langt på vei mener vi at bruk av desentraliserte mottak vil kunne oppfylle formålet rundt bruk av "regulert" privat innkvartering.

Returarbeid

Utvalget mener det er nødvendig at innsats rundt returarbeid generelt, og kompetansehevende, returfremmende aktiviteter spesielt, økes betraktelig for å kunne ha et begrunnet håp om at flere vil velge frivillig retur. Utvalget viser til manglende dokumentasjon av en direkte returfremmende effekt av kvalifiseringstiltak, og mener at kvalifiseringstiltak først og fremst vil ha en indirekte effekt, ettersom slike tiltak motvirker passivisering. Retur- og reintegreringsstøtte har erfaringsmessig et større direkte returfremmende potensial, og kan gjennomføres innenfor betydelig lavere rammer enn det som vil være påkrevd for å tilby kvalifiseringsprogrammer av en kvalitet og omfang som kan forventes å gi en direkte returfremmende effekt. Utvalget anbefaler likevel å gi tilbud om returforberedende tiltak, som nettopp kvalifisering, til beboere både med og uten endelig avslag.

Alle mottak informerer i dag om mulighetene for retur og motivere til frivillig retur, slik også våre retningslinjer tilsier. Fra første dag i mottak skal søkere gjøres oppmerksom på og forberedes på muligheten for at søknaden om beskyttelse avslås, og gis informasjon om retur, herunder eventuelle returprogram og samarbeidet med International Organization for Migration (IOM). Det videre arbeidet med returfremmende tiltak bør påbegynnes etter førstegangs avslagsvedtak. Det er viktig å ha fokus på returperspektivet allerede i mottaksplanleggingen, slik at beboerstruktur og organisering av mottakene støtter opp under de strategiske hovedmålene for returarbeidet - rask og effektiv retur. Følgelig skal mottakene legge til rette for arbeidet med assistert frivillig retur og for politiets arbeid med tvangsretur.

Vi bemerker at utredningen ble foretatt på et tidspunkt hvor det ble besluttet å opprette retursentre for personer med utreiseplikt. Regjeringen besluttet i september 2011 at det ikke skal opprettes retursenter for personer med utreiseplikt. Som konsekvens av denne beslutningen er rammene rundt returarbeidet nå vesentlig endret. Arbeidet med returfremmende tiltak vil hovedsakelig foregå i ordinære mottak og krever stor grad av differensiering. For at mottaksansatte skal kunne jobbe aktivt for å motivere flere til frivillig retur, må returprogrammet være tilpasset de ulike stadiene i asylsaksprosessen og gi individuell oppfølging til den enkelte. Det er derfor viktig å sikre bred og tilfredsstillende returfaglig kompetanse i mottak. Utlendingsdirektoratet har for eksempel igangsatt en forsøksordning med returrådgivere i mottakene og på regionkontorene for å sikre og styrke returfaglig kompetanse i mottakssystemet.

Vi påpeker videre viktigheten av at returforberedende tiltak, herunder kvalifiseringstiltak, tilpasses den enkelte og er innrettet mot arbeidsmulighetene i beboernes hjemland, ikke i Norge. Vi viser i den forbindelse til Chr. Michelsen Institute (CMI) rapport (R2011:4) om gjennomgang av

programmet *Information, Return, and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI)* der man blant annet anbefaler at reintegreringsprosessen starter før returen. Forskerne mener at planlegging av reintegreringen må kombineres med korte og målrette kurs som øker de returnerte sine kunnskaper og ferdigheter, og med det sjansene til å sikre seg arbeid etter retur.

Utredningens del IV: Mottakstilbudets innhold

Til utredningens kapittel 24: Identifisering av sårbare personer

Utvalget foreslår ulike tiltak for å bedre arbeidet med identifisering, tilrettelegging og oppfølging av sårbare personer. Utvalget anbefaler for eksempel lovfesting av et tilpasset innkvarteringstilbud for sårbare personer med spesielle behov, etablering av prosedyre for identifisering av sårbare personer, prinsipper for informasjonsutveksling, og avklaring av ansvarsforholdet og rutiner for oppfølging mellom de ulike aktørene. Videre bør helsetjenesten i ankomsttransitt styrkes, oppmerksomhet rundt sårbare personer bør vedvare gjennom hele mottaksoppholdet og informasjon om sårbarhet og spesielle behov som fremkommer under mottaksoppholdet bør systematiseres og videreformidles til dem som er ansvarlige for oppfølging og tilrettelegging. Det vises i den forbindelse til Forskningsrapporten (ISF 2010:14) om sårbare asylsøkere i Norge og EU, som ser på norske forhold i lys av andre lands praksis og EUs mottaksdirektiv (jf. artikkel 17 om identifisering av sårbare personer).

Utlendingsdirektoratet mener det er viktig å følge opp de foreslåtte tiltakene ut fra humanitære hensyn, og fordi identifisering og oppfølging av sårbare personer med særskilte behov har implikasjoner for trygghet i mottak og samfunnssikkerheten for øvrig. Tiltakene vil også sikre asylsøkernes rettigheter og bidra til at asylsaker opplyses i tilstrekkelig grad.

Vi mener at tiltakene som omtales i utredningen må vurderes sammen med foreslåtte tiltak fra ISF-rapporten. Begge rapportene foreslår imidlertid at det legges til rette for identifisering under hele asylsaksprosessen og at flere aktører bør gis slikt ansvar.

Utlendingsdirektoratet har i brev datert 25. oktober 2011 foreslått at Justis- og politidepartementet tar initiativ til en tverretattlig satsing for å styrke forvaltningens arbeid med å identifisere og følge opp sårbare personer. En slik satsing vil kunne kreve strukturelle endringer, tett tverretattlig samarbeid, dedikerte ressurser for utarbeidelse og endring av regelverk og videre oppfølging. Det vil også kreve kompetansehevingstiltak i Utlendingsdirektoratet, mottak og andre etater. En oppfølging vil ha ulike virkemiddel og formål, men forutsetter en helhetlig innretning, politisk vilje og tverretattlig satsing. En slik innsats vil kunne kreve særskilt finansiering i flere sektorer: kommunehelsetjenesten, barnevernet, politiet og utlendingsforvaltningen.

Utlendingsdirektoratet og Helsedirektoratet har inngått samarbeidsavtale der man blant annet har forpliktet seg til å arbeide sammen om oppfølgingen av ISF-rapporten. Vi venter imidlertid på tilbakemelding fra departementet før vi vil vurdere den videre oppfølgingen av ISF-rapporten fra Utlendingsdirektoratets side.

Til utredningens kapittel 25: Asylsøkere og helsetjenester

Retten til sosiale tjenester

Asylsøkere har ikke rett til sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven. Med sosiale tjenester menes her tiltak i henhold til lovens § 4 – 2, som for eksempel praktisk bistand og opplæring, avlastingstiltak, støttekontakt, plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester og lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Fraværet av rettigheter etter sosialtjenesteloven, kombinert med at asylmottak skal være et nøkternt tilbud, gjør det etter utvalgets vurdering åpenbart at det vil finnes et antall asylsøkere som ikke vil få et adekvat tilbud uten at det iverksettes særskilte tiltak.

Utvalgets flertall anbefaler at asylsøkere gis rett til sosiale tjenester etter § 4 – 2 i sosialtjenesteloven, og at retten til tilsvarende tjenester videreføres i ny kommunal helse- og omsorgslov.

Utlendingsdirektoratet er ikke enig i flertallets anbefaling, og støtter mindretallets syn. Vi er skeptiske til å utvide kommunenes ansvar og overføre flere oppgaver utover det de allerede er pålagt som vertskommune. Erfaringsvis vil det kommunale tjenestetilbud til asylsøkere variere i takt med kommuneøkonomi og tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Flere kommuner gir uttrykk for at de påføres store utgifter for ressurskrevende personer innenfor helse og spesialundervisning uten at vertskommunetilskuddet gir tilstrekkelig kompensasjon. Utlendingsdirektoratet opplever at enkelte kommuner er ambivalente og motvillige til etablering av nye asylmottak blant annet på grunn av store kostnader knyttet til oppfølging av beboere i mottak. Av hensyn til kommunene støtter Utlendingsdirektoratet mindretallets anbefaling om at sosiale tjenester til asylsøkere fortsatt skal være et statlig ansvar. Dette innebærer at asylsøkere unntas fra retten til sosiale tjenester også etter en ny kommunal helse- og omsorgslov, jamfør også regjeringens lovproposisjon.

Til utredningens kapittel 27: Bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige over 15 år

Utvalget mener at Utlendingsdirektoratet fortsatt bør ha ansvar for bo- og omsorgstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år, samt at disse tilbudene bør legges i tilknytning til ordinære mottak. Utvalget anbefaler videre en slags minstestandard for bo- og omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Utlendingsdirektoratet er enig i utvalgets forslag til ansvarsfordeling mellom Bufetat (med ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år) og Utlendingsdirektoratet (med ansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år). Vi foreslår imidlertid at det utredes nærmere om Utlendingsdirektoratets omsorgsansvar (mellom 15 og 18 år) bør lovfestes, for eksempel slik barnevernets omsorgsansvar (under 15 år) er regulert i barnevernloven § 5A-2.

Vi støtter også forslaget om å etablere en minstestandard for mottakstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere. Kvaliteten på omsorgen som tilbys enslige mindreårige asylsøkere er i stor grad betinget av mottakets bemanning, det vil si personaltetthet og personalets kompetanse. Økt bemanning, strengere kompetansekrav og redusert antall ungdommer per enhet vil gi bedre oppfølging av den enkelte og således styrke bo- og omsorgstilbudet. Utlendingsdirektoratet har igangsatt et forsknings- og utviklingsprosjekt som skal kartlegge og vurdere enslige mindreårige asylsøkeres levekår i asylmottak. Institutt for samfunnsforskning (ISF) skal gjennomføre prosjektet innen 1. november 2012, og funnene vil kunne danne grunnlag for videre utvikling av standarden for bo- og omsorgstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere.

Utvalget viser for øvrig til et pågående pilotprosjekt, i regi av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Barne- og ungdomsetaten, om direkteplassering av enslige mindreårige i en kommune. Vi viser til den forbindelse til vårt svarbrev av 7. april 2011 om kriteriene som skal legges til grunn for prosjektet (deres ref.201100590-/AVA, vår ref.10/1584-10/ASDO). Direktebosetting av enslige mindreårige skal hindre unødig lang oppholdstid i bo- og omsorgssenter. Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid for søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere er kraftig redusert, og følgelig er det for tiden mindre behov for direktebosetting av enslige mindreårige. Vi er likevel positive til pilotprosjektet, da mottakssystemet preges av store svingninger i antall asylsøkere. Følgelig vil saksbehandlingstiden kunne variere med tiden, og det er viktig å ha flere alternative løsninger for å motvirke lang oppholdstid i mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

Utvalget foreslår videre at kommunal barnevernsmyndighet bistår mottaket med utarbeidelse av oppfølgingsplan for den enkelte beboer. Utlendingsdirektoratet er positiv til forslaget forutsatt kommunal barneverntjenesten gis et tydelig mandat og sikres god kompetanse i det

flyktningfaglige arbeid med ungdom. Mottakene har særlig behov for bistand til å kartlegge og følge opp ungdom med atferdsvansker, og hvor oppfølging av vedkommende ofte ligger i grenseland mellom mottakets og barnevernets ansvar. Vi tror et tettere samarbeid mellom mottak og barnevernstjenesten vil bidra til å utvikle felles kompetanse i omsorgs- og flyktningfaglig arbeid med enslige mindreårige.

Til utredningens kapittel 29: Aktiviteter

Utvalget viser til at en rekke studier som omhandler asylsøkeres psykiske helse har pekt på at fravær av meningsfull aktivitet bidrar til å forsterke problemer knyttet til asylsøkeriltværelsen. Aktivitet er således en vesentlig faktor i et psykisk helse-perspektiv. Norskopplæring og arbeid nevnes ofte som effektive forebyggende tiltak, da disse er vesentlige faktorer for å normalisere tilværelsen og motvirke passivitet.

Retten til arbeid for asylsøkere

Utvalget vil ikke utelukke at muligheten for arbeidstillatelse kan spille en rolle for om asylsøkere velger seg Norge som destinasjon, det vil si virke som en såkalt pullfaktor. Utvalget mener likevel det må være andre måter å forebygge misbruk av asylordningen på enn i betydelig grad å begrense asylsøkeres mulighet til å ta seg arbeid. Verken for personer som skal integrere seg i Norge, eller for dem som må returnere til hjemlandet, vil det være hensiktsmessig å leve en passiv tilværelse. Omfanget av arbeidstillatelse for asylsøkere vil også kunne påvirke statens utgifter i positiv forstand ettersom lønnsinntekt fører til reduksjon i ytelser. Utvalget anbefaler derfor at gjeldende praksis for innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse bør endres slik at flere kan dra nytte av en slik mulighet.

Utlendingsdirektoratet er enig med utvalget at man bør unngå passivitet i mottakssystemet. Vi er også positive til at flere gis adgang til å jobbe i søknadsperioden, dog ikke i transitfasen.

Vi er imidlertid usikre på om det nyinnførte ID-kravet bør fjernes for å gi flere asylsøkere muligheten til å få midlertidig arbeidstillatelse i søknadsperioden, da en eventuell fjerning kan gi signaleffekter som kan utgjøre en pullfaktor i seg selv. Fjerning av ID-kravet kan også føre til en økning i antall søknader om midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere, noe som vil gi et økt behov for saksbehandlingsressurser i Utlendingsdirektoratet.

Raskere saksbehandlingstid, som vi allerede er i ferd med å få til, bidrar til at den samlede oppholdstiden i mottak frem til eventuelt endelig avslag blir redusert, og gjør dermed behovet for midlertidig arbeidstillatelse mindre.

På den annen side kan en lemping av ID-kravet bidra til å aktivisere flere asylsøkere i mottak, og flere aktive beboere i mottak kan forebygge konflikter. Videre kan rett til arbeid fremme integrering i det norske samfunn, samt motvirke svart arbeid.

Vi viser til FoU-rapport fra NTNU Samfunnsforskning AS om *Asylsøkeres rett til å ha arbeid - Evaluering av konsekvenser av innstramminger i dokumentasjonskravet*. Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Utlendingsdirektoratet, og fokuserer på asylsøkernes rett til å ta arbeid og konsekvenser av innstrammingen i ID-kravet på ankomsttallene, returer og uttransporteringsarbeidet, situasjonen i mottakene og asylsøkernes integrering.

Hovedkonklusjonene i FOU-rapporten er at innstrammingen i ID-kravet ikke har ført til at flere legger frem dokumentasjon på identitet, og at det sannsynligvis heller ikke påvirker antallet asylsøkere som kommer til Norge. Utover dette viser rapporten at informasjonen om hvem som arbeider, lovlig eller ikke, er mangelfull. Utlendingsdirektoratet vil gjennomgå rutinene for registrering av arbeid, og om vi kan innhente informasjon fra andre kilder, eksempelvis NAVs AA-register eller Skatteetaten. Et overraskende lavt antall personer som bor i mottak blir trukket i basisytelser som følge av at de har lønnet arbeid. Intervjuer gjennomført i forbindelse med prosjektet viser at flere arbeider enn dem som blir trukket. Det gjøres imidlertid oppmerksom på

at utstedt arbeidstillatelse ikke automatisk betyr at vedkommende faktisk er i arbeid. Antageligvis er andelen, blant dem med arbeidstillatelse, som faktisk er i arbeid lav. Vi viser for øvrig til vårt oversendelsesbrev av 16. november 2011 (vår ref.10/2280-29/IKH).

Utlendingsdirektoratet gjør for øvrig oppmerksom på asylsøkerens adgang til frivillig vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse, se utlendingsforskriften § 1-4A. Formålet med bestemmelsen er blant annet å motvirke en passiviserende tilværelse for asylsøkere i mottak.

Utredningens del V: Lovforslag

Til utredningens kapittel 32: Forslag til lov om innkvartering for personer som søker beskyttelse

Selv om Norge ikke er rettslig forpliktet til å innføre EUs mottaksdirektiv (Rådsdirektiv 2003/9/EC av 27. januar 2003), mener utvalget at norsk lovgivning og praksis bør være i tråd med direktivets minstestandarder. Utvalget har foretatt en sammenligning av EUs mottaksdirektiv og norsk regelverk og praksis på mottaksfeltet. De mener at Norge på enkelte områder ikke innfrir mottaksdirektivets minstestandarder blant annet på grunn av mangel på lov- og forskriftsregulering. De viser i den forbindelse til rapport fra Institutt for samfunnsforskning om norske og europeiske mottaksforhold (ISF 2007:4 Brekke og Vevstad s.72), som konkluderer med at det er et behov for formalisering og oppgradering av regelverket på området.

Utlendingsdirektoratet er enig i utvalgets vurdering og forslag om innføring av egen lov om mottakstilbud. Dagens delvis ulovfestede praksis og myndighetsutøvelse gir mangelfull rettsikkerhet og legitimitet, og lite demokratisk kontroll. Vi mener lovregulering av hele mottaksfeltet vil klargjøre asylsøkernes rettigheter og plikter, og innebære økt rettsikkerhet for søkerne og legalitet for vedtakene vi fatter. Hvorvidt lovregulering på mottaksfeltet vil påvirke beboernes velferd er imidlertid avhengig av lovens utforming og om lovarbeidet vil medføre endringer i beboernes rettigheter og plikter. Vi viser i den forbindelse til det pågående arbeid med lov- og forskriftsfesting av pengereglementet (pengeytelser til beboere i mottak).

Vi vil øvrig komme tilbake med konkrete innspill til innholdet i mottaksloven i en eventuell høringsrunde.

Med hilsen

Frode Forfang
assisterende direktør

Frode Mortensen
avdelingsdirektør