



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 51 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i utlendingsloven
(avvikling av åremålsordninga for
nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til
representant for einslege, mindreårige
asylsøkjjarar)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i forslaget.....	5	3.5	Verje eller representant	21
2	Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda	7	3.5.1	Forslaget til utvalet	21
2.1	Bakgrunnen for lovforslaget	7	3.5.2	Synet til høyringsinstansane	21
2.1.1	Historikk	7	3.5.3	Vurderinga til departementet	21
2.1.2	Utviklinga i nemndleiargruppa	7	3.6	Plassering av føresegnene	21
2.1.3	Høyringa	8	3.6.1	Forslaget til utvalet	21
2.2	Gjeldande rett	9	3.6.2	Synet til høyringsinstansane	22
2.2.1	Generelt om Utlendingsnemnda ..	9	3.6.3	Vurderinga til departementet	22
2.2.2	Tilsetjingsforholda i UNE og andre statlege verksemder	9	3.7	Forholdet til vergemålsloven og anna lovgiving	22
2.3	Forslaget i høyringsbrevet	10	3.7.1	Forslaget til utvalet	22
2.3.1	Nemndleiarane	10	3.7.2	Synet til høyringsinstansane	23
2.3.2	Direktørstillinga	10	3.7.3	Vurderinga til departementet	23
2.4	Synet til høyringsinstansane	10	3.8	Kven skal omfattast av representant-ordninga	23
2.5	Vurderinga til departementet	12	3.8.1	Forslaget til utvalet	23
2.5.1	Forholdet til utgreiinga om ny klageordning	12	3.8.2	Synet til høyringsinstansane	24
2.5.2	Tilsetjande myndigheit	12	3.8.3	Vurderinga til departementet	24
2.5.3	Nemndleiarane	12	3.9	Oppnemning av representant	25
2.5.4	Direktørstillinga	13	3.9.1	Forslaget til utvalet	25
2.6	Praktisk gjennomføring	14	3.9.2	Synet til høyringsinstansane	25
3	Representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar	15	3.9.3	Vurderinga til departementet	26
3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	15	3.10	Krav om politiattest	27
3.1.1	Behovet for lovregulering	15	3.10.1	Forslaget til utvalet	27
3.1.2	Verjemålsutvalet	15	3.10.2	Synet til høyringsinstansane	27
3.1.3	Høyringa	15	3.10.3	Vurderinga til departementet	27
3.1.4	Ny verjemålslov	16	3.11	Opplæring, rettleiing, bistand og tilsyn	28
3.2	Gjeldande rett	16	3.11.1	Forslaget til utvalet	28
3.2.1	Rettsgrunnlaget	16	3.11.2	Synet til høyringsinstansane	28
3.2.2	Oppnemning av verje	16	3.11.3	Vurderinga til departementet	28
3.2.3	Oppgåvene til verja	17	3.12	Oppgåvene til representanten	29
3.2.4	Avgrensing mot dagleg omsorg, omsorgssenter	17	3.12.1	Forslaget til utvalet	29
3.2.5	Rolla til advokaten	18	3.12.2	Synet til høyringsinstansane	29
3.3	Internasjonale forpliktingar	18	3.12.3	Vurderinga til departementet	30
3.3.1	Innleiing	18	3.13	Teieplikt	32
3.3.2	Særleg om FNs barnekonvensjon (Barnekonvensjonen)	18	3.13.1	Forslaget til utvalet	32
3.3.3	Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel	19	3.13.2	Synet til høyringsinstansane	32
3.3.4	Tilrådingar frå FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR)	19	3.13.3	Vurderinga til departementet	32
3.4	Retten i andre land og i EU	19	3.14	Bruk av tolk	32
3.4.1	Danmark	19	3.14.1	Forslaget til utvalet	32
3.4.2	Sverige	20	3.14.2	Synet til høyringsinstansane	33
3.4.3	Finland	20	3.14.3	Vurderinga til departementet	33
3.4.4	EU	20	3.15	Høyring av barnet	33
			3.15.1	Forslaget til utvalet	33
			3.15.2	Synet til høyringsinstansane	33
			3.15.3	Vurderinga til departementet	33
			3.16	Godtgjering og dekning av utgifter	34
			3.16.1	Forslaget til utvalet	34
			3.16.2	Synet til høyringsinstansane	34
			3.16.3	Vurderinga til departementet	34

3.17	Opphøyr av oppdraget til representanten	34
3.17.1	Forslaget til utvalet	34
3.17.2	Synet til høyringsinstansane	34
3.17.3	Vurderinga til departementet	35
3.18	Oppnemning av verje etter innvilga opphaldsløyve	36
3.18.1	Forslaget til utvalet	36
3.18.2	Synet til høyringsinstansane	36
3.18.3	Vurderinga til departementet	36
4	Økonomiske og administrative konsekvensar	38
4.1	Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda	38

4.2	Representantordning for einslege, mindreårige asylsøklarar	38
4.2.1	Administrative konsekvensar	38
4.2.2	Økonomiske konsekvensar	38

5	Merknader til dei enkelte føresegnene	39
----------	--	-----------

Forslag til lov om endringar i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøklarar)	43
--	-----------



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Prop. 51 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar)

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet 16. desember 2011,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i forslaget

Justis- og politidepartementet fremmer med dette forslag om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Nemndleiarane og direktøren i Utlendingsnemnda (UNE) vert etter gjeldande rett tilsette på åremål. Departementet foreslår å fjerne åremålsordninga for nemndleiarane, slik at hovudregelen i tjenestemannsloven om tilsetjing i fast stilling vert gjeldande for desse stillingane. Departementet foreslår ikkje å endre tilsetjingsforholda for direktørstillinga.

Både prinsipielle og praktiske omsyn taler for at tilsetjingsforholda for nemndleiarane bør vere i tråd med hovudregelen i tjenestemannsloven. Avvikling av åremålsordninga vil ha positiv innverknad på nemnda si rekruttering, saksavvikling og verksemd elles.

Departementet foreslår difor å endre tredje ledd i § 77 i utlendingsloven, slik at regelen om åremål utgår.

Vidare foreslår departementet å ta inn nye føresegner om representant for einslege, mindreå-

rige asylsøkjjarar i lova. Forslaget har sin bakgrunn i verjemålsutvalet si utgreiing NOU 2004: 16 Vergemål.

Alle som ikkje har fylt 18 år, vert rekna som mindreårige, jf. lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven 1927) § 1. Tilsvarende fylgjer av lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven 2010) § 8 (ikkje sett i kraft). Omgrepet "mindreårig" vil i det fylgjande bli brukt om denne gruppa, men også omgrepet "barn" vert nytta.

Etter gjeldande verjemålslov er ein mindreårig umyndig, og umyndige kan i utgangspunktet ikkje binde seg ved rettslege handlingar eller råde over eigne midlar. Interessene til den mindreårige vert sikra gjennom reglar om verjemål. I utgangspunktet er den eller dei som har foreldreansvaret, verje for den mindreårige. Dersom ingen har eller kan utøve foreldreansvaret, må ei verje oppnemnast. Ein person under 18 år som kjem til Noreg utan foreldre eller andre med foreldreansvar og søker om vern, vert rekna som "einsleg, mindreårig

asylsøkjjar”. Barnet vert rekna som einsleg sjølv om det kjem til Noreg saman med ein vaksen, dersom den vaksne ikkje har foreldreansvaret.

Departementet foreslår at einslege, mindreårige asylsøkjjarar skal ha rett til ein representant etter særskilte reglar i utlendingsloven. Tilsvarende rett blir foreslått gitt til einslege mindreårige som søker om eit avgrensa opphaldsløyve etter særskilte retningslinjer gitt av Utlendingsdirektoratet for personar som ein reknar med er utsette for menneskehandel (refleksjonsperiode).

Ansvar for rekruttering, oppnemning, opplæring, tilsyn osv. vert lagt til fylkesmannen. Dette er i tråd med det som er vedteke i vergemålsloven 2010. Det vert stilt krav om at representanten er skikka, og representanten må leggje fram politiattest. Departementet foreslår også å lovfeste ei meir utførleg opplisting av oppgåvene til representanten. Representanten skal tene interessene til barnet i asylsaka og utføre dei oppgåvene som

ligg til ei verje etter anna lovgiving. Vidare skal representanten sjå til at omsorgsbehovet til barnet blir stetta på ein tilfredsstillande måte, men representanten skal ikkje ha ansvar for forsørginga og den daglege omsorga for barnet. Departementet foreslår også at representanten får godtgjering for arbeidet sitt og får dekt nødvendige utgifter i samband med oppdraget.

Representantoppdraget fell bort når den mindreårige fyller 18 år eller vert rekna for å vere over 18 år i vedtak frå Utlendingsdirektoratet. Vidare fell oppdraget bort når den mindreårige vert innvilga opphaldsløyve som dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve, varig forlèt landet, personar med foreldreansvar igjen blir i stand til å utøve foreldreansvaret eller vilkåra for oppnemninga elles ikkje lenger er til stades. Representanten kan fråtakast oppdraget dersom omsynet til den mindreårige tilseier det.

2 Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1.1 Historikk

Nemndleiarane i UNE har sia nemnda vart oppretta i 2001 vore tilsette på åremål, opphavleg for fire år med moglegheit for éi gjenoppnemning. Då åremålsordninga vart innført vart det lagt vekt på at ei slik ordning ville sikre utskifting av nemndleiarar med jamne mellomrom.

På bestilling frå Kommunal- og regionaldepartementet utførte rhKnoff, i samarbeid med Agenda Utredning & Utvikling og dr. juris Jan Fridthjof Bernt, ei evaluering av UNE i perioden oktober 2001 til mars 2003. I rapporten vart det mellom anna konkludert med at åremålsordninga for nemndleiarar var “lite heldig”. Det vart lagt vekt på at det er “avgjørende viktig at det ikke kan reises spørsmål om Regjeringen ved utvelgelse eller gjenoppnevning av nemndlederne legger vekt på andre hensyn enn rent faglige kvalifikasjoner”.

Kommunal- og regionaldepartementet ynskte ikkje å avvikle åremålsordninga. Departementet uttalte i høringsbrev av 23. januar 2004 at åremålsordninga ville sikre utskifting av nemndleiarar, som i sin tur ville bygge opp under allmenta sin tillit til UNE. Jamleg utskifting ville også sikre fagleg nyorientering. For å vareta dei omsyna det vart vist til i rapporten, foreslo departementet å forlengje åremålet til åtte år og fjerne moglegheita for gjenoppnemning. Dette ville sikre utskifting, samstundes som det ikkje ville kunne oppstå mistanke om politiske føringar for kven som vart gjenoppnemnde.

UNE og Norges Juristforbund uttalte i høringsrunden at stillingane burde gjerast faste. Det vart mellom anna gjort gjeldande at det også med faste stillingar ville skje ei tilfredsstillande utskifting, og at åremål ikkje er den einaste måten å sikre fagleg nytenking på. Kommunal- og regionaldepartementet uttrykte forståing for desse innvendingane, men fastheldt forslaget om åtteårige åremål.

Direktørstillinga har sia opprettinga av nemnda vore på åremål.

Justisdepartementet nemner elles at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* har varsla ein gjennomgang av åremålsordningane i staten.

2.1.2 Utviklinga i nemndleiargruppa

UNE har opplyst at nemndleiargruppa fram til 2009 var relativt stabil, med lite utskifting, få permisjonar etc. Gruppa har også hatt god produktivitet. Dette biletet endra seg markert i 2010. I verksemdrapporten for andre tertial 2010 rapporterte UNE at fleire nemndleiarar hadde slutta i løpet av året, og at det var ein stor auke av permisjonar. Samstundes var det mange tilsetjingar, med tilhøyrande ressursbruk til opplæring. UNE uttalte at dette samla sett førte til at nemndleiarleddet utgjorde ein flaskehals i systemet, og den viktigaste enkeltårsaka til manglande måloppnåing per andre tertial i 2010.

Ei rekkje tiltak vart sette i verk av UNE for å betre situasjonen, mellom anna auka bruk av overtid og delegering av saker til sekretariatet. I årsrapporten for 2010 slår UNE fast at desse tiltaka hadde noko effekt for produktiviteten i siste tertial, men at den svekte kapasiteten i nemndleiarleddet like fullt hadde signifikant negativ effekt for den samla måloppnåinga:

Hadde nemndlederleddet fått behandlet det antall saker sekretariatet hadde forberedt i 2010 (altså ikke alle restansene hos nemndlederne), ville UNEs måloppnåelse vært på nesten 95 % (men ble altså på 86 %).

I verksemdrapporten for 1. tertial 2011 opplyser UNE at “[E]n vesentlig årsak til manglande måloppnåelse er fortsatt en for dårlig gjennomstrømning av saker i nemndlederleddet, jf. årsrapporten”.

Endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar)

UNE har også erfart at det er vanskeleg å rekruttere tilstrekkeleg mange erfarne juristar med relevant erfaring til nemndleiarstillingane. UNE fekk relativt få søkjarar til dei mange utlyste stillingane i 2010, og nemnda opplyser at mange av søkjarane var i ein alder der ein ikkje kan forvente at dei vert lenge i nemnda, nettopp fordi det er tale om åremålsstillingar. Ikkje å ha fast stilling har vore avgjerande for fleire av nemndleiarane som har slutta i UNE, ofte til fordel for fast stilling i liknande verksemdar.

I 2009, 2010 og 2011 tiltredde til saman 21 nye nemndleiarar. UNE hadde per 1. desember 2011 28 nemndleiarar til stades. Fire nemndleiarar slutta i løpet av året, ein av dei fordi åremålet gjekk ut. Ein nemndleiar går av med pensjon ved årsskiftet 2011/2012. Fem personar er i permisjon per 1. desember 2011, og somme er i redusert stilling. Per 1. desember hadde åtte nemndleiarar under eitt års røynsle i stillinga. Ti nemndleiarar har under to års røynsle i stillinga.

2.1.3 Høyringa

Justis- og politidepartementet sendte forslag om avvikling av åremålsordningane i UNE på høyring 6. april 2011, til fylgjande høyringsinstansar:

Departementa

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Bispedømmene (11 stykk)
Datatilsynet
Den norske kirke – Kirkerådet
Domstolsadministrasjonen
Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
NID – Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter
NORAD
Politidirektoratet (POD)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Stortingets ombodsmann for forvaltninga

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Virke

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Advokatforeningen
Akademikerne
Fagforbundet
Den norske dommerforening
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norges Juristforbund
Politiets Fellesforbund
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

African Youth in Norway (AYIN)
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Grenseland – forum for asylsøkere og flyktninger
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
KIM – kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk Innvandrersforum
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Islamsk Råd
Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Flyktninghjelpen
Helsingforskomitéen
Human Rights Service (HRS)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Norsk Folkehjelp
OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Redd Barna
PRESS – Redd Barna Ungdom
Røde Kors
Seniorsaken
SOS Rasisme
UNHCR Stockholm

Arbeiderpartiet
Det liberale folkepartiet
Demokratene
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet
Miljøpartiet De grønne
Norges Kommunistiske Parti

Pensjonistpartiet
Rødt
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Venstre

Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kontoret for fri rettshjelp
Rettspolitisk forening
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)

Då høyringsfristen gjekk ut 3. juni 2011, hadde fylgjande instansar uttalt seg om realiteten i forslaget:

Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet
Barneombodet
Politidirektoratet (POD)
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Advokatforeningen
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges Juristforbund
NOAS – Norsk organisasjon for asylsøkere
Antirasistisk Senter

2.2 Gjeldande rett

2.2.1 Generelt om Utlendingsnemnda

Utlendingsloven § 77 første ledd slår fast at UNE avgjer saker som eit uavhengig organ. I Ot.prp. nr. 38 (1995–96) vart det uttalt om tilsvarende paragraf i utlendingsloven 1988 (§ 38 a) at UNE “kan verken instrueres av departementet om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelse av enkeltsaker, unntatt i helt spesielle tilfeller”.

Nemndleiarane har, som uavhengige avgjerdestakrar, ei sentral rolle i verksemda til UNE. I 2010 vart 57 % av asylsakene, og 59 % av dei andre sakene, avgjort av nemndleiar etter førebuing av sekretariatet. Vidare vart 6 ½ % av asylsakene og 1 ½ % av dei andre sakene avgjort av nemnder som består av ein nemndleiar og to nemndmedlemmer. Etter utlendingsloven § 78 er det også nemndleiar som avgjer om det ligg føre “vesentlige tvilsspørsmål” i ei sak, jf. utlendingsloven § 78 tredje ledd. I så fall skal saka handsamast i nemndmøte.

Direktøren i UNE kan etter utlendingsforskriften (uf) § 16-2 andre ledd gje generelle retningslinjer om handsaminga av einskildsaker, skjønns-

utøving mv., men han kan ikkje instruere i ein-skilde saker. Direktøren sitt arbeidsområde omfattar også funksjonen som nemndleiar, jf. uf § 16-2 første ledd. Både direktøren og nemndleiarane må etter utlendingsloven § 77 fylle krava til dommarar.

2.2.2 Tilsetjingsforholda i UNE og andre statlege verksemdar

Av utlendingsloven § 77 andre og tredje ledd går det fram at nemndleiarane i UNE vert tilsette på åremål for åtte år utan moglegheit for gjenoppnemning, og at direktøren vert tilsett på åremål for seks år med moglegheit for éi gjenoppnemning.

Utlendingsloven § 77 første til tredje ledd lyder slik:

Utlendingsnemnda avgjør som et uavhengig organ de sakene som er lagt til den i § 76 første og fjerde ledd.

Utlendingsnemnda ledes av en direktør som må fylle kravene til dommere. Direktøren beskikkes på åremål av Kongen i statsråd for seks år. Gjenoppnevning kan foretas for én periode.

Utlendingsnemnda skal videre ha nemndledere som må fylle kravene til dommere. De beskikkes på åremål av Kongen i statsråd for åtte år. Gjenoppnevning kan ikke foretas.

Lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven, tl) § 3 nr. 2 slår fast at tenestemenn som hovudregel tilsetjast i fast stilling. Det er opna for unntak, mellom anna dersom tenestemannen skal tenestegjere i åremålsstilling, det vil seie stilling der arbeidstakaren er tilsett for ei avgrensa tid, jf. tl § 3 nr. 2 bokstav f. Kongen fastset nærare regler i forskrift.

Heimelen for åremål i UNE er utlendingsloven § 77, altså ein særleg lovheimel. Etter tenestemannsforskrifta (tf) § 3 kan det også nyttast åremål for øvste leiar for ei verksemd “når lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering”. Andre aktuelle åremålsstillingar etter forskrifta er mellom anna faglege leiarstillingar, undervisings- og forskarstillingar og ymse stillingar i Forsvaret.

Somme embets- og tenestemenn i justissektoren har åremålsstillingar. Blant desse er politidirektøren og diverse andre leiarstillingar i politiet, direktøren i UDI og leiaren for kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker. Dei fleste embets-

og tenestemenn i sektoren har imidlertid fast stilling, til dømes dommarar, leiaren og dommarane i Trygderetten, og direktøren i Høgsterett.

2.3 Forslaget i høyringsbrevet

2.3.1 Nemndleiarane

Departementet viste i høyringsbrevet til at fast tilsetjing er utgangspunktet etter tenestemannsloven, og at det ikkje er tungtvegande grunnar til å fråvike dette når det gjeld nemndleiarane i UNE. Departementet la vekt på både prinsipielle og praktiske omsyn som taler for avvikling av åremålsordninga. Det vart særleg vist til nemndleiarane si uavhengige stilling, og til at faste stillingar vil bidra til å stabilisere og styrke nemndleiargruppa.

Departementet la til grunn at omsynet til fagleg nytenking er viktig, og at det i lys av dette er eit relevant argument at det bør skje ei viss utskifting i nemndleiargruppa. Departementet meinte imidlertid at åremål ikkje er eit naudsynt eller særskilt tenleg verktøy for å oppnå dette. Departementet fann heller ikkje grunn til å tru at omgjering til faste stillingar vil innebære eit legitimitetsproblem for UNE.

2.3.2 Direktørstillinga

Departementet stilte i høyringsbrevet spørsmål ved om omsynet til nyorientering er tilstrekkeleg grunngeving for å fråvike hovudregelen om fast stilling. Departementet viste til at evne til fagleg nyorientering inngår i allmenn leiarkompetanse og kan styrkast ved fortløpande tiltak og vurdering. Departementet la til grunn at evne til fagleg og administrativ nytenking er viktig for direktørstillinga i UNE, men meinte ikkje at dette gjaldt “i særleg grad” slik at hovudregelen om fast stilling bør fråvikast. Omsynet til UNE si uavhengige stilling taler for at ordninga med åremål er uheldig. Departementet gjorde også gjeldande at direktøren og nemndleiarane bør tilsetjast på same vilkår, og at det er naturleg at åremålsordningane i UNE vert vurderte samla og heilskapleg.

2.4 Synet til høyringsinstansane

Politidirektoratet (POD) støttar forslaget om å avvike åremålsordninga for nemndleiarane i UNE, men direktoratet meiner direktørstillinga framleis bør vere på åremål. POD viser til at utlendingsfeltet er eit dynamisk fagområde, og at verk-

sedene på feltet over tid har behov for ulike leiar-kompetanse avhengig av aktuelle utfordringar. POD kan ikkje sjå at domstolstrekk til UNE tilseier at den uavhengige stillinga til direktøren er “særleg viktig”. POD viser til at direktøren, ulikt nemndleiarane, er ein administrator som i utgangspunktet ikkje handsamar einskildsaker.

Politiets utlendingsenhet (PU) støttar forslaget om avvikling av åremålet for “ordinære” nemndleiarar. Både prinsipielle og praktiske omsyn talar for at tilsetjingsforholda bør fylgje hovudregelen i tenestemannsloven. Vidare vil avvikling av åremålsordninga kunne styrkje fagkompetansen både for den einskilde nemndleiararen og for UNE som organ. PU meiner åremålsstillingar i større grad vil kunne sikre nytenking og legitimitet, men legg til grunn at ein aktiv og bevisst rekrutteringspolitikk vil vareta desse omsyna også med tilsetjing i fast stilling.

PU meiner direktørstillinga framleis bør vere på åremål. Omsynet til fagleg uavhengigheit og fagkompetanse gjer seg ikkje i like stor grad gjeldande for denne stillinga, ettersom direktøren i utgangspunktet ikkje handsamar einskildsaker. PU viser også til at mange leiarstillingar i staten er på åremål, mellom anna for å sikre at verksemdene vert organiserte og leidde etter moderne prinsipp. Utlendingsfeltet har ein dynamisk karakter som stiller store krav til leiarane av verksemdene på området.

Antirasistisk Senter støttar under tvil forslaget om avvikling av åremålsordninga for nemndleiarane i UNE. Senteret ser ein viss fare for at langvarig tilsetjing kan føre til at forholdet til sekretariatet vert for nært. Samstundes meiner senteret at faste stillingar vil styrke kompetansen blant nemndleiarane, og dermed gjere dei mindre faktisk avhengige av sekretariatet.

Antirasistisk Senter stiller seg negativ til avvikling av åremålsordninga for direktørstillinga. Senteret meiner tilliten til direktøren er grunnleggjande for tilliten til UNE, og at dette tilseier regelmessig utskifting. Utlendingsfeltet er eit krevjande arbeidsområde i stadig utvikling, og dette medfører eit særskilt behov for nytenking og fornying. Antirasistisk Senter kan ikkje sjå at samanhengen mellom direktøren og nemndleiarane sine roller tilseier at direktøren bør ha fast stilling, og senteret tek til orde for heller å oppheve direktøren si lite brukte moglegheit til å opptre som nemndleiar.

Utlendingsdirektoratet (UDI) meiner spørsmålet om åremål i UNE bør sjåast i samheng med utgreiinga i NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*, som er sendt på høyring med frist

1. oktober 2011. Med utgangspunkt i gjeldande klageordning, har UDI ikkje merknader til framlegget om avvikling av åremålsordninga for nemndleiarane i UNE.

UDI meiner åremålsordninga for direktørstillinga i UNE har eit noko anna formål, og at omsyna for og mot difor må vegast annleis. Omsynet til nyorientering må vege tungt, ettersom leiararen er særskild viktig for ei verksemd si evne og vilje til fornying. Over tid kan sjølv ein dyktig leiar gå tom for energi og idear til fornying, med stagnasjon i verksemda som resultat. Ei åremålsordning vil etter UDI si vurdering motverke dette. UDI trekkjer parallellar til tenestemannsforskrifta § 3 nr. 1 første setning, der det går fram at det kan nyttast åremål for øvste leiar for ei verksemd «når lederoppgavene krever at vedkommende i særleg grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering». Utlendingsfeltet er dynamisk og i stadig endring, og direktørstillinga i UNE er både fagleg og administrativt krevjande. UDI er samd i at omsynet til uavhengigheit bør vege tungt. UDI meiner imidlertid at omsynet til uavhengigheit kan ivaretakast på anna vis enn ved fast stilling, til dømes ved å innføre eit forlengd åremål utan moglegheit for gjenoppnemning. UDI gjer også gjeldande at omsynet til samordning kan tilseie at direktøren bør vere tilsett på åremål, då eventuell avvikling av åremålsordninga for nemndleiarane vil kunne stille større krav til direktøren si rolle når det gjeld nyorientering og utvikling i verksemda.

Advokatforeningen er imot forslaget om å avvikle åremålsordningane i UNE. Foreininga viser til at nemndleiarane, som utøver forvaltningsskjønn utan å vere underlagde politisk instruksjon, er i ei særstilling samanlikna med andre statlege stillingar. Det er også avgrensa domstolsprøving av delar av nemndleiarane sine vedtak, jf. den ulovfesta læra om fritt skjønn. Dette inneber at nemndleiargruppa har stor makt når det gjeld utvikling av praksis på utlendingsfeltet, og det talar for at stillingane bør vere på åremål. Foreininga meiner at uroa i nemndleiargruppa er knytt til at mange åremål har gått ut samstundes, og at ei betra periodisering av åremåla – eventuelt ei ordning med åremål av varierende lengd – difor vil kunne avhjelpe problema. Foreininga kan ikkje sjå at nemndleiargruppa er merkbart mindre kompetent enn tidlegare fordi åremålsstillingar er mindre attraktive.

Advokatforeininga meiner direktørstillinga i UNE må sjåast i samanheng med nemndleiarstillingane, og difor ha same tilsetjingsforhold. Foreininga gjer gjeldande at direktøren bør sitje på åre-

mål eller vere embetsmann, dette for å unngå politisk press mot UNE si uavhengige stilling. Foreininga understrekar at UNE si politisk uavhengige rolle medfører store krav til direktøren, mellom anna i samband med eventuelle konflikter som fylgje av at UNE utøver skjønn i strid med politiske synspunkt. Foreininga viser til andre åremålsstillingar på politisk sensitive område, mellom andre politidirektøren, direktøren for Språkrådet og sentralbanksjefen.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er imot forslaget om å avvikle åremålsordningane i UNE. NOAS understrekar at UNE handsamar saker av stor viktigheit, og at utlendingsfeltet har eit utprega dynamisk preg. Hyppige skiftingar i mellom anna landinformasjon, politiske vurderingar og nasjonal og internasjonal rettstilstand medfører eit behov for konstant oppdatering på utviklinga. Omsynet til fagleg nytenking må difor vege tungt. NOAS har inntrykk av at avgjerdestakarar som arbeider med dei same sakene over tid, lett kan få ei stivna oppfatning av korleis forholda er og kven som fyller vilkåra for opphaldsløyve. Samstundes som det er viktig å ivareta erfaring og kontinuitet blant nemndleiarane, er det ein reell fare for at ein over tid kan bli for opphengt i forvaltningspraksis og rutiner. Det er viktig at avgjerdestakarane evnar å ta sjølvstendige avgjerder basert på nyare utvikling. NOAS frykter at denne evna vil kunne svekkjast ved lang tids tilsetjing, og at dette i verste fall kan medføre svekt rettstryggleik. NOAS meiner i lys av dette at gjeldande tilsetjingsforhold for nemndleiarane i tilstrekkeleg grad sikrar omsyna til stabilitet, kontinuitet og uavhengigheit.

NOAS finn det ikkje ynskjeleg at direktøren i eit viktig organ som UNE skal sitje lenger enn dei tolv åra dagens ordning opnar for. NOAS gjer gjeldande at omsyn til fagleg og administrativ nyorientering er vel så viktig når det gjeld direktørstillinga. Direktøren har stor innverknad på arbeidet i UNE, og formar også i stor grad oppfatninga av organet overfor omverda. NOAS viser også til at direktøren i UDI er tilsett på åremål.

Barneombudet viser til utgreiinga om ny klageordning for utlendingssaker, som er på høyring med frist 1. oktober 2011. Ombudet finn det ikkje hensiktsmessig å ta stilling til åremålsspørsmålet lausrive frå handsaminga av denne utgreiinga, og tilrår at departementet ventar med å gjere endringar i tilsetjingsforholda.

Utlendingsnemnda (UNE) støttar framlegget om avvikling av åremålsordningane. Til punkt 6 i høyringsbrevet, Praktisk gjennomføring, foreslår

UNE fylgjande løysing for ein eventuell overgang til fast stilling for nemndleiarane:

Endre utlendingsloven § 77, 3. ledd ved at en i tillegg til at stillingene gjøres faste, lager en midlertidig overgangsordning i lovs form – lex specialis. Overgangsordningen vil gjøre de nemndlederne som nå er ansatt på åremål til fast ansatte.

UNE grunngeir forslaget med at ei slik overgangsordning kan ta til å gjelde raskt, og skape ro og stabilitet i nemndleiargruppa. Dette vil også vere økonomisk og administrativt heldig. UNE viser som ein parallell til reglementet for personalforvaltninga i departementa, som i § 12 slår fast at “[E]n midlertidig tilsatt tjenestemann, tilsatt etter offentlig kunngjøring og vanlig tilsettingsprosedyre, kan tilsettes fast uten ny kunngjøring og behandling i innstillingsrådet”.

Norges Juristforbund er i det vesentlege samd i forslaget om avvikling av åremålsordningane i UNE. Forbundet viser til hovudregelen i tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven, og til at omsynet til fagleg uavhengigheit kan tale mot åremål for dommarar og dommarliknande stillingar. Forbundet understrekar at erfaring som nemndleiar er viktig i desse stillingane. Omsynet til fagleg nytenking kan varetakast innanfor ei ordning med faste nemndleiarstillingar. Forbundet trekkjer også fram at det i seinare år har vore ein del gjennomtrekk i nemndleiargruppa, og at somme søkjargrupper – til dømes søkjarar over 50 år – ikkje søker desse stillingane. Faste stillingar vil mest truleg medføre fleire og betre søkjarar. Når det gjeld direktørstillinga, meiner Juristforbundet på prinsipielt grunnlag at også leiarstillingar bør vere faste når ikkje særlege omsyn tilseier noko anna. Etter forbundet sitt syn bør ikkje direktøren i UNE og liknande organ tilsetjast på åremål.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet støttar forslaget. Departementet viser til hovudregelen i tjenestemannsloven, og uttaler at det er eit klart mål å unngå unødvendig bruk av mellombels tilsetjing. Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet sluttar seg i hovudsak til argumentasjonen i høyringsbrevet. Det vert påpeikt at den foreslegne endringa i utlendingsloven § 77 i tillegg til å fjerne omtala av åremål, også fjernar omtala av tilsetjande myndigheit (Kongen i statsråd). Departementet legg til grunn at det i proposisjonen vert omtalt om dette skal innebere ei realitetsendring.

LO støttar forslaget om avvikling av åremålsordningane i UNE.

2.5 Vurderinga til departementet

2.5.1 Forholdet til utgreiinga om ny klageordning

UDI og Barneombudet tek opp forholdet til utgreiinga om ny klageordning for utlendingssaker (NOU 2010: 12), som har vore på høyring med frist 1. oktober 2011, og meiner tilsetjingsforholda til direktøren og nemndleiarane i UNE bør sjåast i samanheng med denne. Etter Justis- og politidepartementet sitt syn er det ikkje naudsynt eller heldig å vente på den vidare handsaminga av utgreiinga om ny klageordning. Spørsmålet om bruken av åremål er ikkje eit tema i utgreiinga, og departementet kan ikkje sjå at avvikling av åremålsordninga vil ha verknader for forslaga i utgreiinga eller vice versa. Vidare er det som tidlegare nemnt viktig å få avklart spørsmålet om nemndleiarane sine tilsetjingsforhold så snart som råd.

2.5.2 Tilsetjande myndigheit

Det er ikkje meininga å endre kven som er tilsetjande myndigheit gjennom forslaget om avvikling av åremål. Justis- og politidepartementet har kome til at det med fordel kan gå fram av lovteksten kven som er tilsetjande myndigheit. Forslaget er derfor justert, slik at det framleis går fram av utlendingsloven § 77 at “Kongen i statsråd beskikker”.

2.5.3 Nemndleiarane

Av høyringsinstansane er det berre NOAS og Advokatforeningen som har stilt seg negative til avvikling av åremålsordninga for nemndleiarane. Desse instansane viser særleg til at nemndleiarane har ei sentral og utprega sjølvstendig rolle, på eit dynamisk og fagleg krevjande saksfelt.

Nemndleiarane har ein nøkkelfunksjon i UNE, og dei har som uavhengige avgjerdestakarar i eit domstolsliknande organ ei svært sjølvstendig rolle med stort ansvar. Omsynet til denne lovfesta uavhengige rolla tilseier etter Justis- og politidepartementet sitt syn at ein bør gå bort frå åremålsordninga. Dette låg til grunn for at ein i 2004 fjerna moglegheita for gjenoppnemning. Departementet viser også til at mellom anna domstolane og Trygderetten opererer med fast tilsetjing i liknande stillingar, i tråd med hovudregelen i tjenestemannsloven.

Nemndleiarane si sentrale rolle tilseier at det, som tidlegare, er eit relevant argument at det bør

vere ei viss utskifting for å vareta nytenking og sikre legitimiteten til nemnda. Departementet meiner imidlertid at åremålsordninga ikkje er eit naudsynt eller spesielt tenleg verktøy for å oppnå dette. Nemndleiargruppa er meir enn dubla i storleik sidan 2001. I ei så stor gruppe vil det med stor grad av sikkerheit vere ei ikkje ubetydeleg utskifting, sjølv om fleire sit lenge i stillinga. Ein må også kunne leggje til grunn at det i ei stor gruppe fagleg kompetente personar vil vere rom for meiningsmangfald og nytenking. Det er heller ikkje nødvendigvis tilfellet at nye nemndleiarar har større evne til fagleg nytenking enn dei meir erfarne; det kan like ofte vere slik at ein person med lang fartstid lettare kan tenkje heilskapleg og sjå alternative løysingar. Departementet meiner vidare at det er fullt mogleg for UNE å vareta behovet for fagleg utvikling og nytenking ved andre tiltak, og at organisasjonen har synt evne og vilje til å setje i verk slike tiltak. UNE har mellom anna i 2010/2011 påbyrja eit omfattande prosjektarbeid med sikte på styrkt kompetanseutvikling i organisasjonen. Departementet vil kunne fylgje opp slike tiltak gjennom dei årlege tildelingsbrev, og slik bidra til å sikre at behovet for utvikling vert vareteke.

NOAS understrekar at utlendingsfeltet er dynamisk, og at nemndleiarane har ei krevjande oppgåve i å halde seg oppdaterte på mellom anna ny landinformasjon og utviklinga i nasjonal og internasjonal rett. Departementet er samd i dette, men kan ikkje sjå at åremål er eit tenleg virkemiddel for å sikre nemndleiargruppa sin faglege kompetanse i så måte. Ei gruppe med større innslag av langvarig og brei erfaring kan vanskeleg vere dårlegare rusta til å møte desse utfordringane enn ei mindre rutinert gruppe. Nemndleiarar med lang erfaring og spisskompetanse vil styrke nemndleiargruppa – og UNE – i sin heilskap. Departementet ser ikkje som NOAS noka fare for at avvikling av åremålsordninga vil kunne svekkje rettstryggleiken i UNE, snarare tvert om.

Departementet finn det lite truleg at legitimiteten til nemnda vil ta skade av at åremålsordninga vert avvika. Det er vanskeleg å sjå at faste stillingar skulle innebære eit tillitsproblem for UNE når det ikkje er rekna for å vere det for til dømes domstolane og Trygderetten. Når det gjeld publikum generelt, er det liten grunn til å tru at mange har slik detaljkunnskap eller ville leggje vekt på dette i si vurdering av UNE sin legitimitet. I ei undersøking utført av Opinion i desember 2010 kjende berre 9 % til UNE utan hjelp (79 % svarte at dei hadde høyrte om UNE når namnet vart nemnt). Når det gjeld organisasjonar, politiske parti og lik-

nande aktørar, er ikkje departementet kjent med at nemndleiarane sine tilsetjingsforhold har vore gjenstand for nemneverdig merksemd. Som nemnt er det berre to instansar – NOAS og Advokatforeningen – som har stilt seg negative til forslaget i departementet sitt høyringsbrev av 6. april i år. Av høyringsinstansane som i 2004 tok stilling til diverse foreslegne endringar i utlendingsloven, var det berre fire som uttalte seg om tilsetjingsforholda til nemndleiarane (Advokatforeningen og NOAS støtta forslaget om åtteårig åremål utan gjenoppnemning, medan Norges Juristforbund og UNE tok til orde for faste stillingar).

Departementet vil igjen understreke at fast tilsetjing er hovudregelen etter tjenestemannsloven. Etter departementets syn er det ikkje tungtveigande argument som taler for å fråvike hovudregelen når det gjeld nemndleiarane i UNE. Departementet meiner at både prinsipielle og faglege omsyn taler for at nemndleiarane vert tilsette i fast stilling, og har merkt seg at dei fleste høyringsinstansane som har uttalt seg støttar desse synspunkta.

Avvikling av åremålsordninga vil vidare vere gunstig frå ein pragmatisk ståstad. I lys av situasjonen i nemndleiargruppa og dei erfaringane UNE har gjort seg mellom anna når det gjeld årsakene til at nemndleiarar seier opp, er det grunn til å tru at ei omgjerding til faste stillingar vil medføre mindre utskifting. Det er også grunn til å tru at UNE vil få fleire godt kvalifiserte og erfarne søkjarar til nemndleiarstillingar. Fleire høyringsinstansar støttar dette synet. Større stabilitet og kompetanse i nemndleiargruppa vil truleg ha ein vesentleg positiv effekt på UNE sin produktivitet, etter som problema i nemndleiarleddet utgjorde den viktigaste einskilte årsaka til nemnda si manglande måloppnåing i 2010. Departementet har merkt seg innspelet frå Advokatforeningen, men finn det lite truleg at endra periodisering og/eller åremål av ulik varigheit vil bidra til å stabilisere nemndleiargruppa i vesentleg grad.

2.5.4 Direktørstillinga

POD, PU, Antirasistisk senter, UDI, Advokatforeningen og NOAS var negative til forslaget i høyringsbrevet om å avvike åremålet for direktørstillinga i UNE. UNE, Norges Juristforbund, Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet og LO støtta forslaget.

Høyringsinstansane som er negative til å avvike åremålsordninga for direktørstillinga grunn-geiv i stor grad synspunktet med at stillinga inneber store krav til administrativ og fagleg nyten-

king, særleg i lys av utlendingsfeltet sin dynamiske karakter. Mange instansar gjer gjeldande at direktøren si sentrale rolle i UNE, internt og eksternt, tilseier regelmessig utskifting. Politidirektoratet (POD) understrekar at utlendingsfeltet er eit dynamisk fagområde, og at verksemdene på feltet over tid har behov for ulike leiarkompetanse avhengig av aktuelle utfordringar. POD kan ikkje sjå at UNEs domstolstrekk tilseier at den uavhengige stillinga til direktøren er særskilt viktig. POD viser til at direktøren, ulikt nemndleiarane, er ein administrator som i utgangspunktet ikkje handsamar einskildsaker. Politiets utlendingsenhet (PU) peiker på at mange leiarstillingar i staten er på åremål, mellom anna for å sikre at verksemdene vert leidde etter moderne prinsipp. Antirasistisk Senter meiner tilliten til direktøren er grunnleggjande for tilliten til UNE, og at dette tilseier regelmessig utskifting. Utlendingsdirektoratet (UDI) skriv at sjølv ein dyktig leiar over tid kan gå tom for energi og idear til fornying, med stagnasjon i verksemda som resultat. Ei åremålsordning vil motverke dette. Advokatforeningen gjer gjeldande at direktøren bør sitje på åremål eller vere embetsmann for å unngå politisk press mot UNE si uavhengige stilling. UNE si politisk uavhengige rolle medfører store krav til direktøren, mellom anna i samband med eventuelle konflikter som følgje av praksis i strid med politiske synspunkt. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) gjer gjeldande at direktøren har stor innverknad på arbeidet i UNE, og i stor grad formar oppfatninga av organet overfor omverda. NOAS viser også til at direktøren i UDI er tilsett på åremål. Dette gjeld for øvrig også politidirektøren, PST-direktøren og leiaren for kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker.

Justis- og politidepartementet ser at det er vektige argument både for og mot å avvikle åremålet for direktørstillinga, noko som går tydeleg fram av høyringssvara. Konklusjonen er ikkje opplagd. I høyringsbrevet la departementet vekt på at fast stilling er hovudregelen og at bruken av åremål på generelt grunnlag bør vere avgrensa, og at UNE si uavhengige stilling kan tilseie at direktørstillinga bør vere fast. Samstundes er det ikkje tvil om at evne og moglegheit til fagleg og administrativ nytenking er viktig for direktørstillinga i UNE, ikkje minst – som understreka av fleire høyringsinstansar – i lys av utlendingsfeltet sin dynamiske karakter.

Departementet er også samd i at direktøren har ein viktig funksjon som talsmann for UNE. I media og andre samanhengar er det svært ofte direktøren som formidlar UNEs praksis og representerer UNE som organ. Dette kan innebære at UNE i relativt stor grad vert identifisert med direktøren og vice versa. Dette taler for at direktøren bør skiftast ut med jamne mellomrom og difor sitje på åremål.

Fleire høyringsinstansar har peikt på diverse leiarstillingar som i dag er på åremål, mellom anna politidirektøren og direktøren i UDI. Samstundes er det fleire samanliknbare stillingar som ikkje er på åremål. Som nemnt under punkt 2.1.1 ovanfor har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) varsla ein gjennomgang av åremålsordningane i staten. Departementet har kome til at det er fornuftig å vente på denne gjennomgangen før ein vurderer og eventuelt gjer endringar i tilsetjingsforholda til UNE-direktøren. Ulikt kva som gjeld for nemndleiarane, er det ikkje forhold knytt til saksavvikling og liknande som gjer at det hastar å vurdere tilsetjingsforholda for direktørstillinga.

2.6 Praktisk gjennomføring

Endring frå åremål til fast stilling må i utgangspunktet skje i samband med at den aktuelle stillinga blir ledig. Ettersom søkjargrunnlaget til ei tidsavgrensa stilling og ei fast stilling vil kunne vere ulikt, må stillinga kunngjerast offentleg som fast stilling. Dette følgjer av det ulovfesta kvalifikasjonsprinsippet, og føresetnadsvis av tjenestemannsloven § 7 nr. 1 når det gjeld embetsmenn.

UNE har teke til orde for i lovs form å innføre ei overgangsordning som vil gjere dei nemndleiarane som no er tilsette på åremål, til fast tilsette. Forslaget er grunngeve med at ei slik overgangsordning vil skape ro og stabilitet i nemndleiargruppa og vere økonomisk og administrativt heldig. Departementet ynskjer ikkje å innføre ei slik ordning. Overgangen til faste stillingar bør skje i samband med ny tilsetjing, slik hovudregelen er, mellom anna for at den venta positive effekten for rekrutteringsgrunnlaget skal bli realisert så snart som råd.

3 Representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar

3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

3.1.1 Behovet for lovregulering

Forvaltninga av verjeordninga, medrekna verjeordninga for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, ligg i dag i overformynderia. Lov 28. november 1898 om umyndiggjøreelse (umyndiggjøreelsesloven) og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven 1927) har i liten grad vorte reviderte. Sidan lovene vart vedtekne, har det skjedd store samfunnsendringar. At einslege asylsøkjande barn kjem til Noreg, er eit etter måten nytt fenomen, som dagens lovgiving ikkje tek høgd for. Det har i ein periode vore ein kraftig auke i talet på einslege, mindreårige asylsøkjjarar som kjem til Noreg, noko som har ført til ekstra utfordringar og gitt auka press på ordninga. I 2007 opplyste 403 asylsøkjjarar (6,2 % av alle asylsøkjjarar) at dei var einslege mindreårige. Talet auka i 2008 til 1 374 personar (9,5 % av alle asylsøkjjarar). I 2009 opplyste 2 500 asylsøkjjarar (14,5 % av alle asylsøkjjarar) at dei var einslege mindreårige. I 2010 gjekk talet på innreiser ned til 892, og i 2011 ventar ein at det kjem omtrent like mange einslege, mindreårige asylsøkjjarar som året før.

Det er store skilnader mellom den tradisjonelle verjerolla, med fokus på ansvaret for dei økonomiske forholda til den mindreårige, og dei spesielle interessene og behova som einslege, mindreårige asylsøkjjarar har. Desse barna treng ein juridisk erstattar for foreldra, som kan vere talsperson andsynes utlendingsmyndigheiter, skole, helsevesen, asylmottak/omsorgssenter osv. Vidare er det sentralt at rettane som barna har etter utlendingslovgivinga vert tryggja, samtidig som rettane dei har etter ulike internasjonale konvensjonar, vert tekne vare på. Det er også ønskeleg at verja har kunnskap om den utsette stillinga desse barna har. Dagens lovregulering er noko uklar når det gjeld kva for krav som vert stilt til den som skal representere einslege, mindreårige asylsøkjjarar. I praksis har mange verjer for einslege, mindreårige asylsøkjjarar i dag oppgåver som femnar langt vidare enn det som ligg i vergemålsloven.

I tillegg til dårleg samsvar mellom lovpålagde og faktiske oppgåver har verjeordninga for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, slik ho fungerer i dag, veikskapar som kan ha implikasjonar for rettstryggleiken til einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Det at barnet flyttar og mangel på opplæring fører somme gonger til at verja ikkje får følgd opp den mindreårige på ein tilfredsstillande måte.

3.1.2 Verjemålsutvalet

Verjemålsutvalet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon 6. april 2001 for å revidere umyndiggjøreelsesloven og vergemålsloven. I mandatet vart det spesielt nemnt at utvalet skulle vurdere behovet for særreglar for einslege, mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar. For samansetjinga av utvalet sjå Ot. prp. nr. 110 (2008–2009), kapittel 2.1.

Utvalet la fram utgreiinga si i NOU 2004: 16 Vergemål, 17. september 2004. I utgreiinga foreslår det ei ny lov om verjemål og ei eiga lov om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar.

Verjemålsutvalet peikar på tre overordna omsyn som særleg viktige ved utforminga av regelverket om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar: Rask oppnemning av representant, betring av kompetansen til representanten og kontinuitet i funksjonen som representant. Utvalet har lagt til grunn at dei minimumsstandardane som fylgjer av internasjonale konvensjonar osv., skal oppfyllest, men utvalet meiner også at det er grunn til å gå lenger på fleire punkt for å stette behova til einslege, mindreårige asylsøkjjarar på ein tilfredsstillande måte.

3.1.3 Høyringa

Justis- og politidepartementet sende NOU 2004: 16 *Vergemål* på høyring 22. november 2004. Høyringsfristen for utkast til lov om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar vart sett til 22. februar 2005, mens frist for fråsegner om forslaget til ny verjemålslov var 15. august 2005.

NOU 2004: 16 *Vergemål* vart sendt på høyring til departementa, fylkesmennene, kommunane,

overformynderia i kommunane, domstolane og ytterlegare 79 instansar. Oversikt over høyringsinstansane finst i Ot. prp. nr. 110 (2008–2009), kapittel 2.2.

Det var 52 høyringsinstansar som kom med kommentarar til forslaget om ny lov om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. I tillegg har det kome kommentarar frå Vergeforeninga Følgesvennen (skipa i 2005). Det er brei semje blant høyringsinstansane om at den rettslege stillinga til einslege, mindreårige asylsøkjjarar bør styrkjast, og at deira behov for representant bør regulerast særskilt. Hovudgrunngevinga synest å vere at dei særlege behova som einslege, mindreårige asylsøkjjarar har, ikkje vert stetta godt nok gjennom dagens verjemålsreglar.

3.1.4 Ny verjemålslov

Vergemålsloven 2010 vil, når ho trer i kraft, erstatte umyndiggjørelsesloven og vergemålsloven 1927. Den lokale verjemålsmyndigheita vil bli regionalisert ved at oppgåvene vert overførte frå kommunen til fylkesmannen. Kvart fylke skal utgjere eit verjemålsdistrikt, men likevel slik at Oslo og Akershus er eitt distrikt. Statens Sivilrettsforvaltning får ein samla klage- og tilsynsfunksjon, gjeldande for heile landet. Denne sentrale verjemålsmyndigheita skal handsame klager over vedtak hos fylkesmannen og føre tilsyn med dei oppgåvene som fylkesmannen har etter vergemålsloven.

Oppnemning som verje skal ha som krav at vedkomande vert rekna som skikka for vervet, og at vedkomande sjølv samtykkjer i oppnemninga. I utgangspunktet har oppnemnde verjer krav på godtgjering.

Hovudregelen om at barn under 18 år ikkje har rettsleg handleevne, gjeld framleis, men det er gjort ei viss oppmjuking av reglane for barn over 15 år. Verja pliktar å høyre den som er under verjemål og å leggje vekt på meininga til den verjetrengande. Det er også innført generelle føresegnar om oppgåvene, kompetansen og habiliteten til verja, jamvel om teieplikta.

3.2 Gjeldande rett

3.2.1 Rettsgrunnlaget

Ny verjemålslov vil tre i kraft frå den tida Kongen bestemmer. Etter vergemålsloven 1927 § 1 er ein mindreårig ein person som ikkje har fylt 18 år. Ein mindreårig er umyndig og kan i utgangspunktet ikkje sjølv råde over midlane sine eller binde seg

ved rettshandel, jf. vergemålsloven 1927 § 2. Kompetanse til å hjelpe den mindreårige er delvis lagd til den som har foreldreansvaret, og delvis til verja.

Etter lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) har den som har foreldreansvaret, rett og plikt til å ta vare på interessene til den mindreårige i personlege forhold. Dei økonomiske interessene til den mindreårige og andre rettslege forhold som ligg utanfor foreldreansvaret, og som ikkje er tillagde foreldra i lovgivinga, skal verjene til den mindreårige ta seg av. Etter vergemålsloven 1927 § 3 vil verjene til den mindreårige som hovudregel vere dei same personane som har foreldreansvaret. Vergemålsloven 1927 skil ikkje mellom verjemål for einslege, mindreårige asylsøkjjarar og andre mindreårige.

Kven som vert rekna som einslege, mindreårige asylsøkjjarar, er ikkje definert i lovgivinga, men gruppa er nemnd i utlendingsforskriften § 17-4 tredje ledd: "Asylsøker under 18 år som er kommet til riket uten foreldre eller andre som utøver foreldreansvar, skal alltid ha hjelpeverge eller fullmektig til stede under samtalen". Denne definisjonen av einslege, mindreårige asylsøkjjarar er elles i samsvar med det som er lagt til grunn i internasjonale konvensjonar og fråsegner frå FN-organ.

Føresegnene i vergemålsloven vert supplerte av Justis- og politidepartementets *Veiledning til verger for enslige mindreårige asylsøkere* (G-2003-343) og *Veiledning til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere* (G-2003-344). Handsaming av søknad om opphaldsløyve i Noreg er regulert i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

3.2.2 Oppnemning av verje

Mindreårige asylsøkjjarar som kjem til Noreg utan foreldre eller andre med foreldreansvar, har ifølgje vergemålsloven 1927 § 6 rett til å få oppnemnt verje. Dersom det er uvisse knytt til om foreldra til den mindreårige asylsøkjaren er i live eller ikkje, skal det oppnemnast hjelpeverje, jf. vergemålsloven 1927 § 16, då det vert rekna med at verjene (foreldra) ikkje kan ta vare på interessene til den mindreårige mens barnet oppheld seg i Noreg. Det har inga praktisk tyding for den mindreårige asylsøkjaren om det vert oppnemnt verje eller hjelpeverje.

Etter vergemålsloven 1927 § 11 skal den mindreårige få oppnemnt verje/hjelpeverje i den kommunen vedkomande oppheld seg. Verja/hjelpeverja vert oppnemnd av overformynderiet. Oppnemninga skal skje "snarest mulig, og helst senest innen en uke" etter at den mindreårige har kome til Noreg, jf. G-2003-344. Dersom den mindreårige flyttar til ein annan kommune, skal overformynderiet vurdere om det skal oppnemnast ny verje.

Verja skal vere pålitande og skikka til å ha vervet. Overformynderiet har rettleiings- og tilsynsplikt andsynes verjene, og verja kan rådføre seg med overformynderiet.

Verja har krav på å få dekt nødvendige utlegg, medrekna utgifter til tolk som ikkje vert dekte av andre offentlege etatar. I den utstrekninga det er rimeleg, kan verja også få dekt tapt arbeidsforteneste eller få vederlag for arbeidet som verje. Kravet vert avgjort av det enkelte overformynderiet. Det er i praksis variasjonar mellom overformynderia med omsyn til i kva grad verjene får betalt for arbeidet.

3.2.3 Oppgåvene til verja

Vergemålsloven 1927 kapittel 5 om funksjonane til verja tek i første rekkje sikte på å regulere den typiske verjefunksjon, nemleg ansvaret for dei økonomiske forholda til den mindreårige. Einslege, mindreårige asylsøkjjarar har sjeldan formue, men verja har oppgåver i samband med økonomiske ytingar som den mindreårige mottok. Det fylgjer av vergemålsloven 1927 § 39 at i tilfelle der ingen har foreldreansvaret for den mindreårige, skal verja ta "avgjørrelser om hans underhold, oppfostring og opplæring". Denne føresegna synest å danne grunnlaget for dei funksjonane verjer for mindreårige asylsøkjjarar skal fylle. I praksis har ofte verjer for mindreårige asylsøkjjarar langt meir omfattande oppgåver enn dei som fylgjer av lovgivinga.

Verja er erstattar for foreldra når det gjeld dei juridiske sidene av foreldreansvaret, og verja skal vere rettsleg representant for barnet andsynes offentlege myndigheiter. Verja kan til dømes på vegner av barnet klage på forvaltningsvedtak. Det går fram av G-2003-034 at verja skal "sikre rettssikkerheten til den enslige mindreårige", og vere støtteperson for barnet i asylprosessen. Verja skal vere til stades under Utlendingsdirektoratet si samtale med barnet og sikre at han vert gjennomført på ein god måte, jf. utlendingsforskriften § 17-4. Verja skal også ta stilling til om vedtaket skal påklagast, og han/ho bør ha kontakt med advoka-

ten til barnet. Verja skal reagere dersom det offentlege ikkje fylgjer opp den mindreårige tilfredsstillande, under dette forhold i samband med forsvinning frå mottak. Verja skal i slike tilfelle hjelpe politiet med opplysningar om den sakna. Oppgåvene til verja i samband med forsvinning er nærmare omtalte i UDI-rundskriv 2010-153. Dersom den einslege mindreårige får opphaldsløyve, har verja ansvaret for å sørge for å få fornya opphaldsløyvet. Det varierer elles kva for oppgåver verja får av overformynderiet i den enkelte kommunen.

Oppgåvene til verja er avgrensa av sjølv- og medråderetten til den mindreårige. Etter barnelova skal barn som har fylt sju år, få seie meininga si før avgjerd om personlege forhold vert teken. Når barnet har fylt tolv år, skal det leggjast stor vekt på meininga til barnet. Elles skal det leggjast vekt på meininga til barnet etter alder og mognad.

For ei nærmare utgreiing om kva for oppgåver verja har i dag, sjå NOU 2004: 16 *Vergemål* kapittel 16.3.2.

3.2.4 Avgrensing mot dagleg omsorg, omsorgssenter

Verja skal ta avgjerdar om oppfostringa av den mindreårige, men verja har ikkje ansvar for å yte omsorg til den mindreårige.

Einslege asylsøkjjarar under 15 år skal, ifølgje lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven), få tilbod om opphald på omsorgssenter. Statleg regional barnevernsmyndigheit har omsorgsansvaret for barna under deira opphald på omsorgssenteret, jf. barnevernloven § 5 A-2. Det går fram av forarbeida til føresegna at omsorgssenteret har ansvaret for å stette det daglege behovet for omsorg som barnet har, og fylgje opp saker av personleg karakter som er knytte opp mot den daglege omsorga.

Utlendingsdirektoratet har omsorgsansvaret for einslege asylsøkjjarar mellom 15 og 18 år. Desse barna bur i eigne mottak eller på eigne avdelingar tilpassa alderen og behova deira. Mottak og avdelingar for einslege mindreårige har fleire tilsette enn ordinære mottak og vert drivne etter eigne retningslinjer. Det vert stilt krav om at barna skal få god omsorg og ha ein trygg og meiningfull kvardag.

Mange av dei einslege, mindreårige asylsøkjjarane som kjem til Noreg, kjem med vaksne fylgjepersonar, som slektningar eller kjenningar av familien. I slike tilfelle vert barna plasserte saman med fylgjepersonane i ordinære mottak.

3.2.5 Rolla til advokaten

Asylsøkjjarar har rett til fri rettshjelp i inntil tre timar i samband med klage over avslag på asyl, jf. utlendingsloven § 92 og lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 11, jf. forskrift 12. desember 2005 nr. 1442 om salær frå det offentlege til advokatar o.a. etter faste satsar (stykkprissatsar) ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkprisforskriften). Dersom asylsøkjaren skal møte personleg for Utlendingsnemnda, har vedkomande rett til ytterlegare fem timar fri advokatbistand. Einslege, mindreårige asylsøkjjarar har i tillegg til dette rett til tre timar fri advokatbistand i samband med innlevering av søknad om asyl. Advokaten får tilsendt rapport frå asylintervjuet og eventuell aldersundersøking, som vert gjennomgått saman med den mindreårige.

Verja bør ifølgje G-2003-034 ha kontakt med advokaten til barnet og halde seg orientert om asylsaka. Mykje tyder likevel på at det i mange saker er lite kontakt mellom advokat og verje. Vi viser elles til NOU 2004: 16 *Vergemål* kapittel 16.2.3.10 og 16.7.3.2.

3.3 Internasjonale forpliktingar

3.3.1 Innleiing

Rettane til barn er omtalte i ei rekkje menneskerettskonvensjonar ratifiserte av Noreg. Noreg har teke på seg folkerettslege forpliktingar andsynes barn generelt og einslege, mindreårige asylsøkjjarar spesielt. Relevante konvensjonar er m.a. FNs konvensjon om barns rettar av 20. november 1989 (barnekonvensjonen), FNs konvensjon om rettsstillinga til flyktningar av 28. juli 1951 (flyktningkonvensjonen), FNs konvensjon om sivile og politiske rettar av 16. desember 1966 (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar av 16. desember 1966 (ØSK) og Europarådets konvensjon om vern av menneskerettane og dei grunnleggjande fridommane av 4. november 1950 (EMK). Nedanfor vert dei mest sentrale, internasjonale rettskjeldene gjennomgått. For ein nærmare gjennomgang viser vi til NOU 2004: 16 *Vergemål* kapittel 16.3.6.

3.3.2 Særleg om FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen)

Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Sentralt i barnekonvensjonen er

omsynet til det beste for barnet, jf. artikkel 3. Omsynet er basert på sårbarheita til barn og deira særlege behov for vern og omsorg. Barn har sjølvstendige rettar innan folkeretten, og barneperspektivet skal vere til stades i alle vedtak som har tyding for barn.

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barnet rett til å seie meininga si og bli høyrtd. Artikkel 2 stiller opp eit forbod mot diskriminering. Alle barn skal sikrast dei rettane som fylgjer av konvensjonen.

Det går fram av barnekonvensjonen artikkel 20 at eit barn som mellombels eller permanent er fråteke familiemiljøet sitt, skal ha rett til særleg vern og bistand frå staten.

Etter artikkel 22 er Noreg forplikta til å gjennomføre eigna tiltak for å sikre at barn som søker asyl, får forsvarleg vern og humanitær hjelp i samsvar med barnekonvensjonen og andre internasjonale instrument om menneskerettar eller humanitære forhold. Dersom det ikkje er mogleg å finne foreldre eller andre familiemedlemmer, skal barnet givast same vern som alle andre barn får som permanent eller mellombels er frårøva familiemiljøet sitt.

FNs barnekomité har gitt ein generell kommentar om einslege mindreårige som oppheld seg utanfor heimlandet sitt. Komiteen framhevar her at verja er sentral for å sikre at omsynet til det beste for barnet blir teke vare på, og at barnet derfor ikkje bør styrast mot asylprosedyren utan at verje er oppnemnd¹.

Vidare skriv komiteen²:

States are required to create the underlying legal framework and to take necessary measures to secure proper representation of an unaccompanied or separated child's best interests. Therefore, States should appoint a guardian or adviser as soon as the unaccompanied or separated child is identified and maintain such guardianship arrangements until the child has either reached the age of majority or has permanently left the territory and/or jurisdiction of the State, in compliance with the Convention and other international obligations. The guardian should be consulted and informed regarding all actions taken in relation to the child. The guardian should have the authority to be present in all planning and decision-making processes, including immigration and appeal hearings, care arrangements and all efforts to search for a durable solution. The guardian or

¹ FNs barnekomités General Comment nr. 6, avsnitt 21.

² FNs barnekomités General Comment nr. 6, avsnitt 33 og 34

adviser should have the necessary expertise in the field of childcare, so as to ensure that the interests of the child are safeguarded and that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are appropriately covered by, inter alia, the guardian acting as a link between the child and existing specialist agencies/individuals who provide the continuum of care required by the child. Agencies or individuals whose interests could potentially be in conflict with those of the child's should not be eligible for guardianship. For example, non-related adults whose primary relationship to the child is that of an employer should be excluded from a guardianship role.

3.3.3 Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel tredd i kraft i Noreg i februar 2008. Konvensjonen skal vere eit instrument for å nedkjempe rekruttering, styrkje bistanden og gi vern til offer for menneskehandel og straffeforfylgje bakmennene.

Det går fram av artikkel 10 fjerde ledd bokstav a at:

Så snart et barn uten følge er identifisert som et offer [for menneskehandel], skal hver part sørge for at barnet blir representert ved en verge, organisasjon eller myndighet som skal ivareta barnets beste [...].

3.3.4 Tilrådingar frå FN's høgkommissær for flyktningar (UNHCR)

UNHCR gir ulike tilrådingar som norske styresmakter tek omsyn til ved vurderingane sine. Tilrådingane er likevel ikkje bindande for norske styresmakter.

UNHCRs retningslinjer om asylsøknader frå barn frå desember 2009 tilrår at verje for einslege, mindreårige asylsøkjjarar vert oppnemnd straks.³ UNHCR gav i 1997 retningslinjer for praksis og prosedyrar for handsaminga av einslege, mindreårige asylsøkjjarar.⁴ UNHCR tilrår i sistnemnde dokument at ein uavhengig organisasjon i det enkelte landet skal ha ansvar for å peike ut verje

eller rådgivar så snart ein einsleg, mindreårig asylsøkjjar er identifisert. Verja eller rådgivaren skal ha nødvendig kompetanse, og vedkomande skal ha som oppgåve å sikre at interessene til barnet vert garanterte, og at dei juridiske, sosiale, medisinske og psykologiske behova til barnet er forsvareleg tekne vare på.

I fjerde utgåve av *Erklæring om god praksis* frå UNHCR og Den internasjonale Redd Barna-alliansen frå 2010 står det om oppnemning av verje for einslege, mindreårige asylsøkjjarar:

Immediately a separated child is identified, or where an individual claims to be a separated child, regardless of whether further assessment of their age is required by the authorities, an independent guardian must be appointed to advise and protect them. The appointed guardian should be consulted and informed regarding all actions taken in relation to the child.

Det vert tilrådd m.a. at verja skal sikre at alle vedtak som blir gjorde er til det beste for barnet, og at barnet blir høyrte. Vidare skal verja sikre at den einslege mindreårige får passande omsorg, bustad, utdanning, språkleg støtte og helsestell. Verja skal også sikre passande juridisk representasjon, gi råd, vere talsperson, undersøkje høve til å spore opp familie og hjelpe til med å halde kontakt med og kome saman med familien att. Verjer bør ha relevant røynsle med omsorg for barn og forståing for dei særskilte og kulturelle behova som einslege mindreårige kan ha. Verjer bør få opplæring og profesjonell støtte, og dei bør gjennomgå referansekontrollar frå politiet si side.

3.4 Retten i andre land og i EU

3.4.1 Danmark

Den danske representantordninga er regulert i § 56 a i Utlændingeloven. Utlendingar utan fylgje under 18 år får peika ut ein personleg representant som skal ta vare på interessene til barnet. Ein skal særleg ta omsyn til om barnet har vore utsett for menneskehandel. Representanten skal yte støtte til barnet under handsaminga av asylsaka, til dømes ved å vere til stades under asylintervjuet. Representanten skal også støtte barnet i meir personlege forhold.

Dansk Røde Kors innstiller ein representant til Statsforvaltningen, som så endeleg peikar ut representanten. Representanten skal vere uavhengig av utlendingsmyndigheitene. Dersom barnet vert intervjuet før det er utnemnt ein representant,

³ UNHCR Guidelines on international protection: Child Asylum claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

⁴ UNHCR Guidelines on Unaccompanied Children seeking asylum.

er ein tilsett hos Dansk Røde Kors til stades. Har den einslege, mindreårige asylsøkjaren vore utsett for menneskehandel, skal ein ta omsyn til dette når ein representant vert peika ut.

Oppdraget fell bort når barnet får innvilga opphaldsløyve, fyller 18 år, reiser frå Danmark eller når nokon med foreldreansvar reiser inn i Danmark eller på annan måte blir i stand til å utøve foreldremyndigheita. Vidare fell oppdraget bort når ektefellen til barnet kjem til Danmark, eller når barnet giftar seg. Oppdraget fell også bort når myndigheitene gjer vedtak om det av omsyn til det beste for barnet.

3.4.2 Sverige

I Sverige er representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar regulert i Lag om god man för ensamkommande barn av 9. juni 2005. Ansvar for einslege, mindreårige asylsøkjjarar er delt mellom stat og kommune. Den kommunen som barnet har fast opphald i, skal så snart som mogleg etter at barnet har kome til Sverige oppnemne ein "god man" som skal ta vare på rettane til barnet. Representanten får godtgjering for oppdraget. Godtgjeringa vert fastsett etter skjønn av overformyndieriet. Oppdraget som "god man" er til dels eit ideelt oppdrag, og det kan ikkje ventast eit honorar som tilsvarar løn for vanleg arbeid som dekkjer alle dei timane som har gått med.

Lova gjeld både barn som er skilde frå sine føresette når dei kjem til landet, og barn som har føresette som ikkje lenger kan utøve foreldreansvaret eller yte omsorg etter at barnet har kome til landet og før barnet får opphaldsløyve jf. 2 §.

Representanten har ansvar både for dei personlege forholda til barnet og for å ta hand om juridiske og økonomiske saker for barnet, jf. 2 § 1 mom. Dette inneber til dømes at representanten har avgjerande påverknad på spørsmål om bustaden til barnet og avgjer korleis midlane til barnet skal nyttast og kva for skole barnet skal gå på. Det ligg derimot ikkje i oppgåvene til representanten å ta hand om den daglege omsorga og tilsynet med barnet. Representanten har heller inga forsøringsplikt.

Barnet har rett til å uttale seg om oppnemninga av representanten. Ved vurderinga av om den som vert oppnemnd er kvalifisert for oppdraget, skal det leggjast særleg vekt på den utsette situasjonen som barnet er i, jf. 4 §. Overformyndieriet kan vedta at oppdraget skal falle bort m.a. dersom foreldra til barnet kjem til Sverige, barnet varig forlèt Sverige eller dersom det er openbert at det ikkje lenger er behov for representant. Opp-

draget fell utan vedtak bort når barnet fyller 18 år. Representanten kan vidare be seg fritaken frå oppdraget, og vedkomande kan misse oppdraget ved misbruk eller forsømming.

3.4.3 Finland

Reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar er regulert i Lag om mottagande av personer som søker internasjonelt skydd av 17. juni 2011/746.

Lova gjeld barn som søker vern, får mellombels opphaldsløyve eller er offer for menneskehandel og ikkje har opphaldsløyve, og som opphald seg i Finland utan føresette, jf. 5 kap 39 §. For desse skal det straks peikast ut ein representant. Representanten skal samtykkje til oppdraget, skal kunne vurderast i stand til å utføre oppgåvene sine utan lyte og skal leggje fram politiattest. Representanten har ansvar for dei personlege forholda til barnet og forvaltar formuen til barnet, men han/ho har ikkje ansvar for dagleg omsorg og oppfostring.

Representanten vert løyst frå oppdraget dersom den mindreårige har ei verje i Finland, om ikkje dette strider mot barnet sitt beste. Representanten kan også løysast frå oppdraget dersom vedkomande krev det eller er forhindra i å utføre oppdraget på grunn av sjukdom eller anna. Oppdraget fell bort når den mindreårige når myndighetsalder, flyttar permanent frå Finland eller når det vert oppnemnt ny representant. Representanten har rett til godtgjering og dekning av utgifter etter nærmare retningslinjer.

3.4.4 EU

Det fylgjer av EUs direktiv 2003/9/EU av 27. januar 2003 om fastlegging av minimumsstandar for mottak av asylsøkjjarar i medlemsstatane ("mottaksdirektivet") artikkel 19 nr. 1 første punktum at:

Medlemsstatene skal raskest mulig iverksette tiltak for å sikre at uledsagede mindreårige representeres av en verge, eller om nødvendig av en organisasjon som har til oppgave å dra omsorg for den mindreårige, eller enhver annen passende form for representasjon.

I EUs resolusjon om einslege mindreårige som er statsborgarar i tredjeland, Det europeiske råd, juni 1997 (97/C 221/03), heiter det i artikkel 3 (4 & 5):

Med henblikk på anvendelsen av denne resolusjonen bør medlemsstatene så raskt som mulig utpeke en representant for den mindreårige i form av: (a) en verge, eller (b) en representant for en (nasjonal) organisasjon som er ansvarlig for den mindreåriges omsorg og trivsel, eller (c) en annen egnet representant. En verge som utpekes for en uledsaget mindreårig, bør ifølge nasjonal rett påse at den mindreåriges behov (for eksempel rettslige, sosiale, medisinske og psykologiske behov) oppfylles.

Direktivet og resolusjonen er ikkje rettsleg forpliktande for Noreg.

Europakommisjonen vedtok 6. mai 2010 handlingsplanen *Action Plan on Unaccompanied Minors* (2010–2014). Planen skal bidra til ei tilnærming til korleis ein kan sikre denne sårbare gruppa vern innan EU. Medlemslanda vert m.a. bedne om å vurdere ordningar for å føre tilsyn med kvaliteten på arbeidet til verja. Kommisjonen vil støtte europeisk nettverk av verjer for å utveksle god praksis og utvikle retningslinjer, felles læreplanar og opplæring etc.

3.5 Verje eller representant

3.5.1 Forslaget til utvalet

Utvalet har etter mønster frå andre nordiske land valt å bruke nemninga "representant", og ikkje "verje". I motsetnad til for barn busette i Noreg, er det ikkje dei økonomiske sidene som står i fokus når interessene til mindreårige asylsøkjjarar skal ivaretakast. Interessene til einslege, mindreårige asylsøkjjarar kan best ivaretakast gjennom eit regelverk som ikkje er forankra i dei reglane som i det store og heile gjeld for verjer etter norsk rett. Desse reglane er i første rekkje utforma for barn som bur saman med ein av eller begge foreldra, og som også har foreldreansvaret for barnet.

Utvalet skriv vidare:

[...] ordet "representant" er velegnet som betegnelse for den person som skal ivareta barnets interesser. Det er i seg selv nøytralt, og kan derfor utformes og gis et innhold tilpasset de enslige asylsøkeres spesielle situasjon.

3.5.2 Synet til høyringsinstansane

Eit fleirtal av høyringsinstansane støttar at det vert innført ei ordning med representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. *Vergeforeningen*

Følgesvennen er kritisk til innføringa av omgrepet representant. Det vert m.a. vist til at ordet representant er inkjeseiande, og at "verje" er eit godt innarbeidd omgrep som gir oppgåva tyngd.

3.5.3 Vurderinga til departementet

Departementet støttar forslaget frå utvalet. Rettspedagogiske omsyn taler for å bruke ulike omgrep når verje/representant vert oppnemnd etter ulike lover. Den føreslåtte omgrepsbruken syner at det er klare skilnader mellom eit oppdrag som verje og eit oppdrag som representant for ein einsleg, mindreårig asylsøkjjar. I motsetnad til situasjonen for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, vil verjer for andre barn som bur i Noreg i all hovudsak vere foreldra til barnet eller annan omsorgsgivar. Hovudfunksjonen til ei verje etter vergemålsloven er normalt å forvalte formuen til den verjetrengande, mens dette sjeldan eller aldri vil vere ein del av oppdraget som representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Bruk av ulike omgrep ved verjemål for einslege mindreårige og andre verjetrengande er også i samsvar med lovgivinga i andre nordiske land.

3.6 Plassering av føresegnene

3.6.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner at reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar bør givast i ei eiga lov, og ikkje i vergemålsloven eller utlendingsloven. Ei eiga lov vil betre synleggjere den særlege situasjonen til dei einslege mindreårige.

Det vert vist til at reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar i dei landa det er naturleg å samanlikne seg med, ikkje er innarbeidd i lovgivinga om verjemål. Utvalet peikar særleg på at det er få likskapspunkt mellom den tradisjonelle verjerolla for mindreårige og dei spesielle behova som den einslege, mindreårige asylsøkjaren har.

Vidare meiner utvalet at dei reglane som skal givast om representasjon til vern for den mindreårige, etter sin karakter bør sjåast åtskilte frå den lovgivinga som regulerer deira moglegheiter til og vilkåra for opphald i Noreg. Utlendingsloven vil til ei kvar tid spegle av dei politiske vurderingane som ligg til grunn for innvandrings- og asylpolitikken. Regelverket om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar ligg på eit anna plan.

3.6.2 Synet til høyringsinstansane

Eit fleirtal av høyringsinstansane uttrykkjer støtte til at reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar vert tekne inn i ei eiga lov.

Politidirektoratet skriv:

Dette er en gruppe mindreårige som har et særskilt behov for bistand, og det er derfor viktig at dette blir synliggjort ved en egen lov hvor representantens oppgaver og ansvar blir presisert og regulert.

Barneombudet uttaler at lova vil bidra til å synleggjere dei mangfelte oppgåvene ein slik representant skal ha og vere eit viktig tiltak for å sikre rettsstillinga for einslege, mindreårige asylsøkjjarar.

Enkelte høyringsinstansar har teke til orde for at reglane bør takast inn i vergemålsloven eller utlendingsloven. *Fylkesmannen i Vest-Agder* seier at ved å innarbeide føresegnene om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar i vergemålsloven, vert ansvaret til oppnemnde verjer for mindreårige gjort tydeleg. Samtidig unngår ein uklare forhold med omsyn til m.a. i kva utstrekning vergemålsloven også gjeld for einslege, mindreårige asylsøkjjarar.

Kommunal- og regionaldepartementet er einaste instans som eksplisitt gir uttrykk for at reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar bør plasserast i utlendingsloven. Dette vert grunngitt med at det er ei viktig oppgave for representanten å ivareta interessene til den mindreårige i asylprosessen, og at reglane ved ei slik plassering blir enklare å finne fram til og meir synlege for advokatar og andre som er involverte i asylsaka.

3.6.3 Vurderinga til departementet

Etter departementet si meining taler lovstrukturelle omsyn mot å vedta ei eiga lov om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. I NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket*, uttaler Lovstrukturutvalget:

Utvalget har som rettesnor at regelsett bør samles når det ikke er sterke argumenter mot dette. [...] En bør være forsiktig med å vedta selvstendige små lover som må oppfattes som tillegg til en større samlet hovedlov på rettsområdet.

Reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar høyrer tematisk saman med utlendingslovgivinga og verjemålslovgivinga. Ei plassering av representasjonsreglane i utlendingsloven eller vergemålsloven vil gjere regelverket meir tilgjengeleg, samtidig som det blir enklare å sjå samanhengen med andre reglar på rettsområdet.

Hovudfunksjonen til verja etter vergemålsloven er normalt å forvalte formuen til den vergetrengande, mens den viktigaste rolla for representanten vil vere å sikre dei sivile rettane til asylsøkjaren. Verjemålsutvalet har understreka ulikskapane mellom desse rollene i NOU 2004: 16 *Vergemål* kapittel 16.7.3.1, sjå også avsnitt 3.5.1 ovanfor.

Ved å halde reglane om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar åtskilde frå vergemålsloven, kjem ulikskapane mellom representanten og verja klarare fram.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at reglane om representant for einslege, mindreårige vert plasserte i utlendingsloven. Ei av dei sentrale oppgåvene for representanten er å ivareta interessene til den mindreårige i samband med søknaden om asyl. Fleire av dei viktigaste oppgåvene til representanten knyter seg til prosedyrar som er regulerte i utlendingsloven og/eller utlendingsforskriften. Både oppnemning og opphøyr av oppdraget til representanten er til dømes knytte til hendingar i utlendingssaka.

Utlendingsloven har fleire reglar som sikrar rettane til asylsøkjjarane i asylsaka. Om reglane om representant vert plasserte i utlendingsloven, blir det enklare for aktørane i utlendingssektoren å finne og å nytte dei. Vidare bidrar ei plassering av føresegnene om representant i utlendingsloven til å gi eit samla oversyn over dei rettane eit barn har som asylsøkjjar i Noreg. Funksjonane til representanten vil også bli synleggjorde andsynes utlendingsmyndigheitene og advokatane. Pedagogiske omsyn taler difor for å ta reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar inn i utlendingsloven. Omsynet til sjølvstende andsynes utlendingsmyndigheitene vert ivareteke gjennom at oppnemning, tilsyn osv. vert lagt til fylkesmannen, jf. avsnitt 3.9 og 3.11 nedanfor.

3.7 Forholdet til vergemålsloven og anna lovgiving

3.7.1 Forslaget til utvalet

I utkastet til § 2 første ledd siste punktum går det fram at reglane for oppnemning av verje i utkastet til ny vergemålslov vert nytta tilsvarande, med

mindre anna følgjer av lov om representasjon for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Vidare vert det peika på ny verjemålslov i utkastet § 4 vedrørande retten som barnet har til å bli høyrte. Utkastet § 5 bokstav h viser til ny verjemålslov når det gjeld fråtaking av verjemålet. I utkastet § 6 andre ledd vert det vist til at reglane i ny verjemålslov om krav til personen som vert oppnemnd, også gjeld den som skal ha foreldreansvaret/vere verje etter utkastet § 6.

3.7.2 Syntet til høyringsinstansane

Spørsmålet er ikkje kommentert av mange høyringsinstansar. *Fylkesmannen i Vest-Agder* meiner det tydelegare bør gå fram av lovteksten i kva grad reglane i vergemålsloven kjem til å verte nytta for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. *Vergeforeningen Følgesvennen* meiner at utkastet til eiga representasjonslov ikkje sikrar rettane til dei mindreårige i like stor grad som utkastet til ny verjemålslov, under dette reglane om teieplikt og klagerett. Det vert peika på at forholdet mellom dei to lovene er uklart.

3.7.3 Vurderinga til departementet

Det er viktig å sikre at einslege, mindreårige asylsøkjjarar ikkje vert dårlegare stilte enn andre mindreårige i Noreg. For å sikre rettane deira fullt ut bør vergemålsloven nyttast tilsvarende andsynes denne gruppa og deira representant, med mindre det ligg føre behov for særregulering.

Det går fram av vergemålsloven 2010 § 1 siste ledd at lova berre gjeld i den utstrekninga kompetanse som nemnd i første og andre ledd i føresegn ikkje er særskilt regulert i anna lov. Særlege lovføresegnar vedrørande representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, jf. utkastet §§ 98 a - 98 g, vil med andre ord gå framom reglane i vergemålsloven. (Enkelte av føresegnene som vert foreslått i proposisjonen her, er identiske med føresegnene i vergemålsloven 2010. Når dei likevel vert foreslått attgjevne i utlendingsloven, er det av rettspedagogiske omsyn.)

Departementet foreslår at det vert gitt ei tydeleg tilvising til vergemålsloven i utlendingsloven § 98 a tredje ledd, som seier at vergemålsloven gjeld så langt ho passar. Tilsvarende skal forskrifter gitt med heimel i vergemålsloven nyttast. Tilvisinga inneber m.a. at reglane i vergemålsloven om rettsleg handleevne, inhabilitet, tvisteløysing, teieplikt og klagerett også vil gjelde for einslege, mindreårige asylsøkjjarar og representantane deira.

Effektivitetsomsyn taler for at forvaltninga av representantordninga i størst mogleg grad er lik forvaltninga av verjeordninga. Departementet foreslår at fylkesmannen, som lokal verjemålsmyndigheit, også får ansvar for oppnemning, rekruttering, opplæring og tilsyn osv. i samband med representantordninga. Dette vil i utgangspunktet verte dekt av tilvisinga i § 98 a, men går også eksplisitt fram av utkastet § 98 b. Like eins fylgjer det implisitt av § 98 a tredje ledd at den sentrale verjemålsmyndigheita også skal vere klageinstans og tilsynsmyndigheit for fylkesmannen sine oppgåver etter utlendingsloven.

Enkelte føresegnar i anna lovgiving vedkjem verjer, ved at verja vert gitt ein kompetanse, ein rett osv. Domstolsloven og forvaltningsloven har reglar om habilitet knytte til oppdrag som verje. Det er viktig at representantar vert likestilte med verjer også i desse tilfella. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at også føresegnar om verjer i anna lovgiving skal gjelde så langt dei passar.

3.8 Kven skal omfattast av representantordninga

3.8.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner at lova bør ha ein legaldefinisjon av "enslig mindreårig asylsøker". Denne definisjonen bør ikkje vere snevrare enn det som fylgjer av lovgivinga i andre nordiske land, eller det som gjeld på det internasjonale planet.

Når det gjeld tidspunktet for aldersvurderinga, meiner utvalet at lova skal gjelde for personar som er under 18 år når representant vert oppnemnd. Utvalet vurderer ikkje nærmare kva følgjer eventuelle aldersundersøkingar som tilseier at asylsøkjaren er over 18, år vil ha for retten til representant, men i kapittel 16.2.3 i NOU-en om handsaminga av einslege, mindreårige asylsøkjjarar i dag heiter det:

Det er bare de som reelt er under 18 år som får nytte godt av de særskilte tilbud for denne sårbare gruppen, og de reelle enslige mindreårige blir skjermet bedre fra voksne asylsøkere.

Barnet skal reknast som einsleg sjølv om det har kome saman med nokon som har trådd i foreldra sin stad, dersom vedkomande ikkje har foreldreansvaret. Utvalet meiner det er ein fordel at ein unngår dei undersøkingane som vil vere nødvendige for å klarleggje om vedkomande vaksne rettsleg sett kan seiast å fungere i foreldra sin stad. Dersom forelderen er under 18 år, blir både

forelder og barn å rekne som einslege mindreårige.

Sjølv om barnet kjem saman med ein ektefelle som etter lova i heimlandet er verje for den mindreårige, skal barnet reknast for å vere einsleg mindreårig. Utvalet meiner det vil vere i strid med grunnleggjande rettsprinsipp om éin ektefelle vert underordna den andre.

Utvalet foreslår at det skal gå uttrykkeleg fram at lova også gjeld for barn som har kome saman med foreldre eller andre med foreldremyndigheit, men der desse på eit seinare tidspunkt blir ute av stand til å utøve foreldreansvaret for barnet. Utvalet peikar på at desse barna faktisk sett er i nøyaktig same situasjonen som barn som kjem utan foreldre.

Til sist foreslår utvalet at alle under 18 år skal reknast som mindreårige, utan omsyn til om vedkomande er myndig eller ikkje etter lova i heimlandet.

3.8.2 Synet til høyringsinstansane

Det er brei støtte for at lova også skal gjelde barn med foreldre som etter at dei har kome til Noreg, er ute av stand til å utøve foreldreansvaret for barnet. Det er også støtte for at barn som kjem til Noreg utan foreldre eller andre som har foreldreansvaret, vert rekna som einslege mindreårige, sjølv om dei kjem saman med andre slektningar.

Utlendingsnemnda peikar på at asylsøknadene til familien normalt er avslått i tilfelle der eit barn har kome til Noreg med foreldra sine, men der desse seinare forsvinn eller forlèt barnet i Noreg. Nemnda skriv:

Det framstår uavhengig av dette som hensiktsmessig at også disse barna får oppnevnt representant på lik linje med enslige mindreårige asylsøkere, som kan ivareta deres tarv så lenge de de facto oppholder seg i Norge.

Barne- og familiedepartementet foreslår at lova også skal omfatte barn som er utsette for menneskehandel, sjølv om barna ikkje fell inn under nemninga einsleg, mindreårig asylsøkjjar, og skriv:

Dersom barna er i Norge uten foreldre/foresatte har barna rett på verje etter dagens regelverk. Vergemålsloven vil imidlertid heller ikke for denne gruppen mindreårige [barn som har vært utsatt for menneskehandel] være godt nok egnet med tanke på oppfølging av barna.

Vergeforeningen Følgesvennen, Barneombudet og Redd Barna meiner at det bør oppnemnast verje også når det er tvil om alder. Det vert m.a. vist til at det er store veikskapar ved den metoden som vert nytta ved aldersvurdering, og at alder ikkje berre skal avgjerast på bakgrunn av ei aldersundersøking.

3.8.3 Vurderinga til departementet

Etter departementet si meining er det behov for ei klar avgrensing med omsyn til kven som er omfatta av føresegnene om representasjon. Det bør derfor gå fram av lovteksten at som mindreårig vert rekna ein person som ikkje har fylt 18 år. Same definisjon er vald i vergemålsloven 2010 § 8. I utgangspunktet er det berre asylsøkjjarar under 18 år som skal ha representant, men i praksis kan det by på utfordringar at asylsøkjjarar i stor grad kjem til Noreg utan pass eller andre papir som dokumenterer identitet og alder. Ved innkomsten vert derfor i praksis den oppgitte alderen i utgangspunktet lagd til grunn for om det skal oppnemnast representant, med mindre søkjaren er registrert i eit anna land med ein alder over 18 år. Vedrørande tydinga av usikker alder elles, blant anna om opphøyr dersom søkjaren viser seg å vere over 18 år, sjå avsnitt 3.17 om opphøyr.

Retten til representant bør for det første omfatte mindreårige som har kome til Noreg utan foreldre eller andre som har foreldreansvaret, og som søker vern (asyl) i Noreg. Omsynet til barnet tilseier at mindreårige som kjem saman med andre vaksne som har omsorga for den mindreårige utan å ha foreldreansvaret, også skal få oppnemnt representant.

Departementet er samd med utvalet i at representantordninga også bør gjelde for gifte mindreårige. Vi meiner likevel at det ikkje er nødvendig å ta inn ei særføresegn om dette slik utvalet foreslår, då det vil fylgje av regelverket elles. Etter vergemålsloven 2010 skal ein person under 18 år reknast som mindreårig uavhengig av sivil status. Departementet meiner også at det er unødvendig å lovfeste at ein mindreårig som er myndig etter lova i heimlandet sitt, også er omfatta av lova. Her vil norsk rett gjelde, noko som også inneber at personar over 18 år som vert rekna som mindreårige i heimlandet sitt, ikkje skal få oppnemnt representant.

Departementet støttar utvalet sitt forslag om at føresegnene også skal gjelde for barn som har kome til Noreg saman med foreldre eller andre med foreldreansvar, men der desse seinare blir ute av stand til å utøve foreldreansvaret for barnet.

Lova bør omfatte tilfelle der foreldra til barnet har forlate Noreg eller oppheld seg på ukjend stad, og tilfelle der foreldra av andre årsaker er ute av stand til å utøve foreldreansvaret. Lovføresegnene bør også gjerast gjeldande andsynes barn som vert etterlatne etter at søknad om asyl er endeleg avslått. Desse barna har behov for oppfølging så lenge dei er i Noreg. Presiseringa "før det er gitt oppholdstillatelse" i utkastet frå utvalet til § 6 vert likevel rekna som unødvendig. Vi viser til at oppdraget til representanten i alle høve fell bort når den mindreårige har fått varig opphald i landet. Barnet skal da få oppnemnt verje etter føresegnene i vergemålsloven.

Einslege mindreårige som har vore offer for menneskehandel, vil vere omfatta av representantordninga etter ovannemnde definisjon, dersom dei søker om vern (asyl). Ikkje alle offer for menneskehandel søker vern i første omgang. Etter utlendingsforskriften § 8-3, jf. utlendingsloven § 38, kan menneske som ein trur er offer for menneskehandel, innvilgast opphaldsløyve (refleksjonsperiode) som ikkje dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve.

Utvalet har gitt uttrykk for at norsk lovgiving ikkje bør vere snevrare enn retten i andre nordiske land på dette området. Finsk og dansk lovgiving om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar omfattar også offer for menneskehandel. Barn som har vore utsette for menneskehandel vil i stor grad ha same behov for oppfølging som einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Desse barna kjem ofte aleine til landet eller i fylgje med vaksenpersonar som tilsynelatande er omsorgspersonane deira, men som i realiteten er bakmenn. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at retten til representant også skal omfatte einslege mindreårige som har vore utsette for menneskehandel, og som søker om eit avgrensa opphaldsløyve på dette grunnlaget. Departementet meiner at denne utvidinga av personkrinsen i forhold til forslaget frå utvalet vil omfatte særskild personar.

3.9 Oppnemning av representant

3.9.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner at det enkelte overformynderiet bør ha det formelle ansvaret for oppnemning av representanten, slik at sjølvstende overfor dei organa som arbeider med asylsaka, vert sikra. Vidare ser utvalet eit klart behov for å formalisere samarbeidet med ideelle organisasjonar, slik at oppnemning kan skje raskt og slik at representan-

tane skal ha den nødvendige kompetansen. Eit slikt samarbeid vil også kunne lette rekrutteringa av representantar.

Utvalet understrekar tydinga av at representanten er til stades allereie ved det første møtet med myndigheitene. Det vert tilrådd at det vert skipa ei ordning med faste representantar som kan hjelpe barnet straks det kjem til Noreg. Overformynderiet kan førehandsgodkjenne ei liste over personar som vert rekna som eigna til å ivareta oppgåva i innkomstfasen.

Med omsyn til dei personlege eigenskapane til representanten viser utvalet til det generelle kravet til verjer i utkastet frå utvalet til verjemålslov § 5-2. Her heiter det at verja må vere "egnet" for vervet. Det er særleg viktig at representanten har innsikt i asylsaksprosessen. Utvalet meiner vidare at det vil vere ein fordel om representanten har kjennskap til bakgrunnen og kulturen til den mindreårige, samtidig som vedkomande bør ha gode kunnskapar i norsk språk og kjenne det norske samfunnet og norsk kultur.

For å ivareta omsynet til kontinuitet skriv utvalet at det må sikrast at informasjon om den mindreårige vert overført ved skifte av representant. Den tidlegare representanten må straks få beskjed om flytting. Kommunegrenser bør likevel ikkje vere avgjerande for om ny representant skal oppnemnast. Det er omsynet til det beste for barnet etter ei totalvurdering som skal leggjast til grunn.

3.9.2 Synet til høyringsinstansane

Fleirtalet av høyringsinstansane støttar forslaget om at overformynderiet skal få kompetanse til å oppnemne representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Enkelte høyringsinstansar tek til orde for at ansvaret for oppnemning av ein representant for barnet bør leggjast til utlendingsforvaltninga. Det vert m.a. vist til at dagens overformynderi ikkje har bemanning eller fagleg ekspertise til å administrere ordninga og stå for den foreslåtte opplæringa.

Mange høyringsinstansar understrekar at det er viktig med rask oppnemning. *Utlendingsdirektoratet* skriv at alle som står på ei av overformynderia sine førehandsgodkjende lister over personar som vert rekna som eigna til å ivareta representantoppgåva i innkomstfasen, må kunne stille opp på kort varsel. Dersom direktoratet skal ha ansvaret for denne lista, bør ho leggjast inn i Data-systemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF).

Politidirektoratet understrekar behovet for at representanten er busett i nærleiken av barnet, og

at vedkomande må vere innforstådd med at ein må stille opp på kort varsel til alle døgnets tider. Politidirektoratet meiner departementet bør vurdere å krevje ei plikt for overformynderiet til å oppnemne ny representant dersom den mindreårige flyttar slik at avstanden til representanten blir for lang til at saksbehandlinga på noko vis kan bli effektiv.

Somme høyringsinstansar peikar på at krava som vert stilte for å kunne vere representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, bør gå fram av lova. *Den norske advokatforening* og *Redd Barna* foreslår ei eiga føresegn om krav til representanten, som dekkjer både personleg dugleik, krav til formell kompetanse og politiattest. Somme meiner det er ein fordel at barnet har same representant under heile asylprosessen. *Barneombodet* skriv at det må sikrast at det ikkje oppstår hol ved skifte av representant.

Fleire høyringsinstansar støttar forslaget om at det vert etablert eit samarbeid med frivillige organisasjonar om rekrutteringa, og at utgiftene skal dekkjast av det offentlege. *Tinn kommune* meiner at overformynderiet, ikkje berre Verjemålstilsynet, bør få høve til å inngå avtale med organisasjonar. *Den norske advokatforening* skriv at samarbeidet med frivillige organisasjonar må innrettast slik at det offentlege sitt ansvar for tilrettelegging og kontroll av eit forsvarleg opplegg ikkje vert hola ut. Mange instansar støttar at det vert skipa ei ordning med faste representantar med særskilt kompetanse.

3.9.3 Vurderinga til departementet

Vergemålsloven 2010 inneber ei regionalisering av verjemålsmyndigheita ved at fylkesmannen skal vere lokal verjemålsmyndigheit og behandle saker etter vergemålsloven i første instans. Departementet meiner fylkesmannen også bør få ansvaret for oppnemning av representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, dette med heimel i utlendingsloven, jf. utkastet § 98 b, den lokale verjemålsmyndigheita vil få ein spesialisert fagkompetanse som også er relevant med omsyn til ansvaret for representantordninga. Av effektivitetsomsyn bør oppnemning av representantar i størst mogleg grad fylgje same ordning som ved oppnemning av verjer. Elles bør representantordninga vere uavhengig av dei myndigheitene som representanten er sett til å kontrollere, særleg utlendings- og barnevernsmyndigheitene, som har ansvaret for behandlinga av asylsøknaden og for omsorga.

Etter departementet si meining bør fylkesmannen også ha det overordna ansvaret for å rekruttere representantar. I dag hjelper Norsk Folkehjelp med rekrutteringa. Fylkesmannen må vurdere om det er føremålstenleg å inngå samarbeid med eigna organisasjonar om bistand til rekrutteringa. Organisasjonar med barnefagleg kompetanse og/eller særleg kompetanse på asylfeltet vil kunne hjelpe til med å finne tilstrekkeleg mange kvalifiserte representantar.

Det er viktig at den mindreårige får oppnemnt ein representant straks, då det er behov for representant allereie ved registreringa av asylsøknaden. Representanten skal også samtykkje til eventuell aldersundersøking og vere til stades under samtale med Utlendingsdirektoratet. Ei sein oppnemning vil kunne føre til at asylsaka vert forseinka.

Fylkesmannen kan engasjere faste representantar. Ei slik ordning vil kunne sikre rask oppnemning i tilkomstfasen, og ho vil også gjere det enklare å få tak i kompetente og eigna representantar. Truleg vil også opplæringsarbeidet verte letta, då opplæringa kan gjennomførast før representantoppdraget vert sett i gang.

Dersom ein oppnemnd representant ikkje kan utføre oppgåvene sine i ei viss tid eller ikkje kan ta visse saker, eller dersom det fører til store problem for representanten å utføre dei, vil det kunne oppnemnast ein mellombels representant med heimel i føresegnene i vergemålsloven.

Utlendingsdirektoratet vil ha behov for løpande kontakt med den mindreårige og representanten for han/henne. Det vert foreslått at fylkesmannen skal gi Utlendingsdirektoratet melding om kven som er oppnemnd som representant for den einslege, mindreårige asylsøkjaren, jf. utkastet § 98 b tredje ledd. Også ved bytte av representant må slik melding givast.

Departementet er samd med utvalet i at ny representant bør vurderast oppnemnd dersom barnet flyttar. (Etter utkastet § 98 g skal fylkesmannen vurdere å ta frå representanten oppdraget dersom omsynet til den mindreårige sitt beste tilseier det, til dømes dersom barnet flyttar. Det vert vist til avsnitt 3.17 nedanfor om opphøyr av representantoppdraget.) Departementet er vidare samd med utvalet i at det er viktig med god informasjonsutveksling ved bytte av representant. Verjemålsmyndigheita bør utarbeide rutinar for dette.

Departementet foreslår at det vert stilt krav om at representanten er eigna, jf. utkastet § 98 c. Eit slikt krav gir fleksibilitet, slik at fylkesmannen står fritt i valet av person innanfor den rettslege ramma. Det bør ikkje lovfestast eit krav til formell

kompetanse, men nærmare kvalifikasjonskrav kan eventuelt fastsetjast av verjemålsmyndigheita, som også har ansvaret for opplæringa. Det må gjerast ei individuell vurdering av kvar enkelt person som vert vurdert oppnemnd som representant. Omsynet til størst mogleg grad av likskap ved oppnemning av representant og verje taler også for den foreslåtte løysinga.

Den som vert oppnemnd, må samtykkje i oppnemninga. Departementet foreslår eit forbod mot at ektefellen eller sambuaren til den mindreårige vert oppnemnd som representant. Det er prinsipielt uheldig at den mindreårige vert sett i et avhengigforhold til partnaren sin. Slektningar og tilsette i omsorgssenter eller mottak bør normalt ikkje oppnemnast som representant, m.a. fordi det lett kan oppstå habilitetsproblem. Tilsvarende gjeld personar tilsette i utlendingsforvaltninga og advokaten til den mindreårige.

3.10 Krav om politiattest

3.10.1 Forslaget til utvalet

Utvalet peikar på at einslege, mindreårige asylsøkjjarar har lite eller inkje nettverk her i landet og derfor kan tiltrekke seg vaksne som ønskjer å dra nytte av sårbarheita deira. Utvalet skriv:

Et virkemiddel for å søke å verne disse mindreårige er å sikre at aktuelle verger ikke tidligere har vært innblandet i kriminelle forhold knyttet til barn, og utvalget tenker her særlig på seksuelt misbruk.

Utvalet foreslår at ein avgrensa vandelsattest bør krevjast lagd fram for at nokon kan bli oppnemnd som representant. Tilsvarende foreslår utvalet at det vert kravt politiattest frå personar som får foreldreansvar og verjefunksjon med heimel i utkastet § 6. Politiattesten skal vise om vedkomande er sikta, tiltalt, gitt førelegg eller er dømd for brot på bestemte straffebod i kapittelet om seksualbrotsverk i straffeloven.

3.10.2 Synet til høyringsinstansane

Alle høyringsinstansar som har uttalt seg, støttar kravet om politiattest for å kunne bli oppnemnd som representant. Enkelte høyringsinstansar meiner det bør vurderast om politiattesten også skal omfatte lovbrots relaterte til økonomisk kriminalitet. Politidirektoratet peikar på at einslege, mindreårige asylsøkjjarar er utsette for å kome i kontakt med ulike kriminelt belasta miljø og meiner

det bør krevjast uttømmende politiattest for representanten og som hovudregel plettfri vandel.

3.10.3 Vurderinga til departementet

Departementet er samd med utvalet i at det som hovudregel bør stillast krav om framlagd politiattest for at ein skal kunne bli oppnemnd som representant. Einslege, mindreårige asylsøkjjarar er sårbare med omsyn til å bli utsette for overgrep og rekruttering til kriminelle miljø, og vandelskontroll vil kunne bidra til å verne barna.

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) har eigne føresegner om politiattest for personar som skal ha omsorg for eller oppgaver knytte til mindreårige (barneomsorgsattest). Eitt av omsyna bak føresegna er å innføre ei meir einskapleg regulering av ordningane med politiattest for personar som skal utføre oppgaver andsynes mindreårige. Etter politiregisterloven §§ 39, jf. 37 kan politiattest krevjast med det føremålet å hindre at personar gjer overgrep mot eller har skadeleg påverknad på mindreårige, eller å bidra til å auke tilliten til at mindreårige vert tekne hand om av skikka personar. I desse tilfella skal det takast omsyn til om personen er sikta, tiltalt, har vedteke førelegg eller er dømd for nærmare oppgitte seksuallovbrots, drap, grove lekamskrenkingar, ran, mishandling i nære relasjonar, menneskehandel eller narkotikalovbrots. Dette inneber at attesten er avgrensa utvidande. Seksualbrotsverk (med unntak av straffeloven § 203) og drap får verknad utan tidsavgrensing bakover i tid, samtidig som også mildare straffereaksjonar vert tekne med. Dei andre straffeføresegnene får verknad som i ein ordinær attest.

Vidare går det fram at det må liggje føre særlege grunnar for at det i forskrift gitt med heimel i anna lovgiving skal kunne innførast krav om fleire eller færre straffeføresegner enn det som følger av føresegna om barneomsorgsattest.

Departementet meiner det ikkje er grunn til å innføre krav om færre straffeføresegner i politiattest som skal leggjast fram av representanten. Som nemnt er einslege mindreårige ei særleg sårbar gruppe, med eit stort behov for vern mot overgrep og utnytting. Departementet meiner det ikkje er grunn til å innføre krav om fleire straffeføresegner, under dette økonomisk kriminalitet. Representantoppdraget vil i liten grad innebære at representanten skal ta hand om økonomien til den mindreårige.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at politiattesten vert avgrensa til straffebod opp-

gitte i politiregisterloven, jf. utkastet § 98 c andre ledd.

Politiattesten skal gå inn i fylkesmannen si vurdering av om representanten er eigna. Det vil seie at det skal gjennomførast ei vurdering av om det straffbare forholdet er relevant for oppdraget. Det vert understreka at ein politiattest i seg sjølv ikkje er nokon garanti mot uheldige oppnemningar. Ein må i alle høve vurdere konkret om representanten er skikka; ein politiattest utan merknader tilseier ikkje i seg sjølv at personen er eigna. Like eins fører ikkje merknader til at personen automatisk er stengd ute frå oppdraget.

Som tidlegare nemnt vil det som oftast vere behov for at representanten vert oppnemnd raskt. Det er viktig at innhenting av politiattest ikkje forsinkar prosessen med oppnemning eller behandlinga av asylsøknaden til den mindreårige. Det må derfor kunne gjerast unntak for krav om framlagd politiattest før oppnemning dersom dette vil forsinke oppnemninga. I slike tilfelle må representanten leggje fram politiattest i etterkant av oppnemninga. Ei ordning med faste, førehandsgodkjende representantar i innkomstfasen vil likevel redusere behovet for å gjere bruk av unntaket.

Ifølgje vergemålsloven 2010 skal politiattest leggjast fram der verja ikkje er blant den verjetrengande sine nærstående. Som nærstående vert rekna ektefelle, sambuar, barn, barnebarn og foreldre. I proposisjonen her vert det foreslått at ektefelle/sambuar ikkje kan oppnemnast som representant. Andre nærstående er ikkje aktuelle. Departementet ser derfor ikkje behov for å gjere unntak for kravet om politiattest for denne gruppa.

3.11 Opplæring, rettleiing, bistand og tilsyn

3.11.1 Forslaget til utvalet

Utvalet foreslår at Verjemålstilsynet får det overordna ansvaret for opplæring og oppfølging av representantane, men at den praktiske gjennomføringa vert lagd til det enkelte overformynderiet. Det bør vere ein prosedyre for kvalitetskontroll, men denne eignar seg betre til å bli regulert i forskrift eller ved intern arbeidsinstruks til overformynderia. Utvalet peikar også på behovet for ein skapleg opplæring og faste rutinar for oppfølging av representantane.

3.11.2 Synet til høyringsinstansane

Enkelte høyringsinstansar seier at det er positivt at ansvaret for opplæring av representantane går fram av lova, og at det skal gjennomførast kvalitetssikring.

Utlendingsdirektoratet ser behov for at ansvarsfordelinga mellom overformynderiet, politiet og direktoratet vert nærmare regulert i forskrift.

Fylkesmannen i Oslo meiner at det bør gå fram av lova at representanten står under tilsyn av overformynderiet eller Verjemålstilsynet.

3.11.3 Vurderinga til departementet

Det er viktig at representanten får nødvendig opplæring. Vedkomande må for det første ha kjennskap til asylsaksprosessen og utlendingsforvaltninga. Representanten skal på vegner av barnet fremme krav andsynes ulike instansar. Det har som føresetnad at vedkomande har god kjennskap til norsk språk og kunnskap om det norske samfunnet, men det vil kunne vere behov for opplæring knytt til typiske utfordringar som einslege, mindreårige asylsøkjjarar møter. Kravet til opplæring av representantar må sjåast i samheng med kva for oppgåver representanten skal ha og krava til utføringa av desse. Vi viser til kapittel 13. I Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) om endringar i barnevernlova der det heiter:

For at vergen skal kunne ivareta den enslige mindreårige sine interesser under oppholdet på omsorgssenteret er det av sentral betydning at vergen har tilstrekkelig kunnskap om, og kompetanse i forhold til, de funksjoner vedkommende skal ha.

Etter vergemålsloven 2010 har fylkesmannen ansvaret for å gi verjer nødvendig opplæring, rettleiing og bistand. Departementet foreslår at fylkesmannen også får eit slikt ansvar andsynes representantar for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, jf. utkastet § 98 b andre ledd. For å sikre at alle representantane får kvalitativt lik opplæring, uavhengig av verjemålsdistrikt, bør den sentrale verjemålsmyndigheita vurdere å gi nærmare retningslinjer om opplæringa.

For å sikre god opplæring kan det også vere aktuelt at den sentrale verjemålsmyndigheita og/eller fylkesmannen inngår avtale om opplæring av representantane med organisasjonar som har særleg kompetanse på utlendings- og asylfeltet og/eller barnefagleg kompetanse. Dersom avtale vert gjort med ein landsdekkjande organisasjon, vil

dette ytterlegare vere med på å tryggje heilskapleg og lik opplæring for alle representantar.

Det fylgjer av framlegget til føresegn at fylkesmannen også skal gi rettleiing og bistand til representantane og føre tilsyn med korleis representanten utfører oppdraget. Ansvar til fylkesmannen i denne samanhengen kan regulerast nærmare i retningslinjer.

3.12 Oppgåvene til representanten

3.12.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner det er eit openbert behov for ei klarare presisering av dei oppgåvene som den som representerer ein einsleg mindreårig asylsøkjjar skal ha. Den mindreårige treng ein vaksenperson som langt på veg kan fungere i staden for foreldra. Denne personen må ta avgjerder som normalt ligg inn under foreldreansvaret, sørge for at barnet får omsorg og sjå til at barnet får oppfylt dei rettane det har etter norsk lov. Behova til barnet vil variere, m.a. avhengig av alderen.

Representanten bør ha "den kompetanse som i det vesentlege følger av både verge- og foreldreansvarsrollen". Utvalet meiner at kravet om slik kompetanse uttrykkeleg bør gå fram av lova. Utvalet skriv vidare:

Det er viktig å sikre at det ikke oppstår "hull" i lovverket. Representanten for barnet vil derfor ha et generelt og overordnet ansvar for å sikre den enslige mindreåriges interesser. I dette ligger det at hvis ingen andre ivaretar den mindreåriges interesser på en forsvarlig måte, så må representanten sørge for at det blir gjort.

Utvalet ønskjer å få klart fram kva slags bistand einslege mindreårige har krav på. Representanten skal hjelpe barnet i alle fasar av utlendingssaka og ha kontakt med advokaten til barnet. Representanten skal m.a. vere til stades allereie ved registreringa hos politiet. Vidare skal representanten fylgje opp omsorgstilbodet til barnet og føre kontroll med at mottaket sørgjer for at barnet får skoletilbod og helsetenester. Representanten skal også samtykkje til eventuell helsehjelp dersom den mindreårige er under 16 år, jf. lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven).

Utvalet finn det ikkje naturleg at representanten skal ha daglege omsorgsoppgåver og foreslår at dette vert fastslått eksplisitt i ei eiga føresegn.

3.12.2 Synet til høyringsinstansane

Mange høyringsinstansar stiller seg positive til at opplistinga av oppgåvene til representanten er detaljert, m.a. fordi det sikrar at ein veit kva ein går til. Enkelte meiner likevel at opplistinga er så omfattande at det kan verte vanskeleg å rekruttere representantar.

Barne- og familiedepartementet uttaler:

En slik lovfesting og tydeliggjøring av representantens oppgaver synes hensiktsmessig. Representantens oppgaver bør være noe mer enn å passe på økonomiske forhold. Det er behov for en ordning der de funksjoner som ligger i foreldreansvaret blir ivareteke. Ordningen vil også bedre ivareta den enslige mindreåriges rettsikkerhet bl.a. overfor myndighetene.

Utlendingsnemnda understrekar at det er sentralt at representanten samarbeider med advokaten og fylgjer opp advokaten sitt arbeid med saka.

Sosial- og helsedirektoratet meiner at lova må sikre at representanten har myndigheit til å ivareta interessene til den mindreårige asylsøkjaren i møtet med sosialtenesta. Somme høyringsinstansar meiner at det bør gå fram at den einslege mindreårige også vil kunne ha behov for representasjon andsynes private aktørar.

Enkelte er kritiske til forslaget om at representanten skal hjelpe til ved undersøking av identitet osv. og sjå til at det vert sett i verk tiltak for å oppspore omsorgspersonar, då dette kan skape tvil om den uavhengige rolla til representanten og vere negativt for tillitsforholdet mellom representanten og barnet.

Andre høyringsinstansar peikar på at representanten bør ha rett til å påklage avgjerder i barnevernet og melde bekymring til barnevernet. Vidare vert det sagt at representanten bør sikre at det vert utarbeidd ein individuell plan for den mindreårige. *Barneombodet* meiner at det er eit sjølvstendig grunnlag for bekymringsmelding til barnevernet når eit barn er aleine utan føresette i eit framandt land. *Fylkesmannen i Vestfold* skriv at det bør vurderast å ta inn i lova føresegnar om tilsyn med det enkelte barnet, tilsvarande det som gjeld for barnevernsinstitusjonar. Høyringsinstansane støttar at representanten ikkje skal ha omsorga for barnet.

Barne- og familiedepartementet ønskjer at det vert avklart kven som har vedtaksmakt ved eventuell usemje mellom mottaket og representanten, då ein del av deira oppgåver langt på veg er

samanfallande. Sivilombodsmannen meiner at det bør vurderast når og på kva måte representanten og mottaket må vere i kontakt vedrørande forhold som gjeld den einslege mindreårige, til dømes dersom mottaket vedtek å inndra lommepengar som sanksjon.

3.12.3 Vurderinga til departementet

Departementet er samd med utvalet i at oppgåvene til representanten bør klargjerast i lova. Det vert derfor foreslått ei eiga føresegn om dette, jf. utkastet § 98 d. Ein del enkelheiter bør likevel konkretiserast utanfor lovverket. Det gir større fleksibilitet og betre høve til å møte praktiske utfordringar. Oppgåvene til representanten kan i praksis vere vanskelege å avgrense, og behovet for bistand vil variere. Opplæringa må sikre at representantane har ei god forståing av mandatet sitt.

Som ei generell rettesnor bør representanten under utføringa av oppdraget sitt alltid ta omsyn til den nasjonale, språklege, religiøse og kulturelle bakgrunnen til barnet. Dette inneber at representanten i ei viss utstrekning bør setje seg inn bakgrunnen til barnet med tanke på om det ligg føre spesielle omstende som bør det bør takast omsyn til i samtaler med barnet, i møtet med offentlege myndigheiter osv. Representanten bør også vere medviten om at gutar og jenter kan ha ulike behov og utfordringar.

Ved utføringa av oppdraget må representanten ta utgangspunkt i mognaden og alderen til barnet. Svært mange einslege, mindreårige asylsøkjjarar er 16–17 år når dei søker om asyl i Noreg, og det er dermed relativt kort tid til barnet er myndig og står utan verje. Det er derfor viktig at representanten involverer barnet i dei ulike prosessane og bidrar til sjølvstende.

Departementet meiner utvalet si avgrensing av oppgåver er for snever. Representanten bør også kunne ha oppgåver andsynes private, som forvaltning av formue og inngåing av avtaler, tilsvarende det som føresegnene i vergemålsloven opnar for. Det bør klart gå fram at representanten kan ha oppgåver som tilkjem ei verje etter anna lovgiving. Det er viktig at einslege, mindreårige asylsøkjjarar ikkje får dårlegare representasjon enn andre verjetrengande.

Etter departementet si meining er det rimeleg å skilje mellom formelle oppgåver andsynes utlendingsmyndigheitene på den eine sida, og oppgåver som omfattar generell oppfølging av barnet på den andre sida.

Representanten bør vere til stades ved alle samtaler utlendingsmyndigheitene har med barnet, under dette ved registreringa hos politiet. Det er viktig at rettane til den mindreårige vert ivaretekne gjennom heile asylprosessen. Nærvær alle-reie ved registreringa hos politiet krev likevel særskild rask oppnemning. Det vil truleg vere behov for ei vaktordning for å unngå at saka vert forseinka, jf. også avsnitt 3.9 ovanfor.

Vidare bør det klart gå fram at representanten skal hjelpe barnet, ikkje myndigheitene jf. forslaget frå utvalet, i samband med undersøking av alder, identitet osv. og ved tiltak for å oppspore foreldre/omsorgspersonar. Dette er viktig for at barnet skal kunne ha full tillit til den oppnemnde representanten sin. Representanten bør heller sjåast som eit bindeledd mellom barnet og myndigheitene og leggje til rette for myndigheitene sitt arbeid med omsyn til aldersvurdering og oppsporing.

Dersom ein etter ei individuell behandling av asylsøknaden ikkje finn at det er behov for vern, vil omsynet til det beste for barnet ofte tilseie at utlendingsmyndigheitene gjer det som er mogleg med sikte på å få barnet tilbakeført til foreldre eller slektningar i heimlandet. Internasjonalt har ein dei seinare åra fokusert på å oppspore foreldre i heimlandet. UNHCR skriv i *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, February 1997*: "Family reunion is the first priority and it is essential that unaccompanied children are assisted in locating and communicating with their family members". Som nemnt i avsnitt 3.3 ovanfor vert det understreka i *Erklæring om god praksis* frå UNHCR og Den internasjonale Redd Barna-alliansen at verja skal undersøkje høva til å spore opp familie. Norske myndigheiter ønskjer å styrkje oppsporingsarbeidet, men røynslene så langt er at ein berre i eit fåtal saker har klart å oppspore foreldre/omsorgspersonar. Det er viktig at representanten hjelper til i dette arbeidet, m.a. ved å oppfordre barnet til å ta kontakt med foreldra sine og andre slektningar.

Forslaget frå utvalet om at representanten skal medverke til at asylsøknaden vert behandla til beste for barnet, halde seg underretta om framdrifta i asylsaka og vurdere eventuell klage i asylsaka grip inn i oppgåvene til advokaten. Kravet om at representanten skal vurdere klage krev til dømes juridiske kunnskapar som det etter departementet si meining ikkje er rett å krevje at representanten skal ha. (Reint formelt er det rett nok representanten som på vegner av barnet vedtek om vedtaket skal påklagast, då den mindreårige

manglar juridisk handleevne, jf. føresegnene i vergemålsloven.) Etter departementet si meining vil det vere dekkjande at det går fram av lovteksten at representanten skal fylgje med på asylsaka til barnet og ha kontakt med advokaten. Eksempelvis bør representanten få tilsendt vedtak, klage osv. frå advokaten til barnet.

Representanten skal også sørgje for at rettane til barnet ut over asylsaka blir ivaretekne. Det tyder ikkje at representanten får oppgåver som andre har ansvaret for, men representanten skal sjå til at barnet får det rettsvernet og dei offentlege tenestene det har krav på. Dette gjeld m.a. med omsyn til sosialteneste, barnevern, helseteneste og skolegang. Representanten skal til dømes melde frå til barnevernet dersom det kan vere behov for kartlegging og oppfølging i høve til barnevernloven. Representanten skal sjå til at myndigheitene følgjer forpliktingane sine andsynes barnet, men samtidig oppmuntre barnet til å samarbeide der dette er i barnet si interesse. Representanten bør ta ansvar for at barnet får tillit til offentlege styresmakter.

Representanten skal vere ein "administrator" og eit bindeledd mellom barnet og alle dei ulike aktørane som einslege, mindreårige asylsøkjjarar må rette seg etter i Noreg. Representanten vil ha kontakt med mottakstilsette, sosialarbeidarar, lærarar, advokat, politi, familie med fleire og må vere løysingsorientert i sitt møte med dei ulike aktørane med fokus på realistiske løysingar.

Ut over utlendingssaka er det ei sentral oppgåve for representanten å sjå til at omsorgsbehovet til barnet vert ivareteke, sjå avsnitt 3.2.4 om omsorgstilbod for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Omsorga for einslege, mindreårige asylsøkjjarar under 15 år er no overført til statleg regional barnevernsmyndigheit, som skal gi tilbod om opphald på eit omsorgssenter for mindreårige, jf. barnevernloven kapittel 5 A. I forarbeida til føresegna (Ot.prp. nr. 28 (2007–2008)) vert det uttalt:

Omsorgen omfattar all nødvendig ivaretakinge og oppfølging av barnet som ikkje ligger til andre myndigheter eller vergen. Vergen er en stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sider av foreldreansvaret og vil ha ansvar for å følge opp saker av mer personlig karakter dersom ikke omsorgssenteret følger dem opp.

Vidare heiter det at mens den einslege mindreårige bur på omsorgssenteret, bør verja følgje med på den omsorga og oppfølginga den einslege mindreårige får der. Dagens ansvarsfordeling mellom

verja og oppgåvene til omsorgssenteret for så vidt gjeld ivaretakinga av dei daglege omsorgsbehova til den mindreårige, er rekna med vidareført for representanten.

Etter vergemålsloven 2010 skal verja gjere dei vedtaka som tilkjem den som har foreldreansvaret, jf. barneloven § 30, dersom ingen har foreldreansvaret for den mindreårige. Ei tilsvarende oppgåve bør representanten ha. Dette inneber at det er representanten, ikkje omsorgssenteret/mottaket, som skal gjere vedtak som høyrer under foreldreansvaret når barnet er under omsorga til barnevernet eller utlendingsforvaltninga. Representanten skal etter dette ta stilling til spørsmål av personleg, langsiktig og verdiprega karakter som skil seg frå omsorgsoppgåvene, eksempelvis val av skole, utdanning og religion.

Departementet er vidare samd med utvalet i at representanten ikkje sjølv bør ha omsorgsansvar for barnet, sjølv om representanten skal gjere dei avgjerdene som tilkjem den som har foreldreansvaret, og at dette bør kome fram av lovteksten.

Etter pasientrettighetsloven § 4-4 har ein person med foreldreansvar rett til å samtykkje til helsehjelp for pasientar under 16 år. Omsorgssenter/mottak bør ta alle avgjerdar som gjeld den daglege omsorga for barnet, under dette avgjerdar knytte til ordinære legebesøk og behandlingssoppløping ved forbigåande sjukdom. Slik oppfølging bør kunne gjennomførast utan at representanten samtykkjer. Representanten bør likevel samtykkje til alvorlegare medisinske tiltak som for eksempel operasjonar. Same kva bør representanten halde seg orientert om helsetilstanden til barnet. Den nærmare grensa for ansvarsdeling mellom representanten og omsorgssenter/mottak kan likevel vere vanskeleg å trekkje i praksis, og det kan dermed vere behov for at fylkesmannen gir representantane nærmare rettleiing.

På grunnlag av tiltak 18 i Regjeringa sin handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) *Stopp menneskehandelen* vart det sett ned ei arbeidsgruppe for å greie ut om barn si forsvinning frå mottak og foreslå tiltak for å førebyggje og oppklare slike forsvinningar. Arbeidsgruppa la fram rapporten sin i april 2008. I rapporten vert det m.a. peika på kor viktig det er at verja vert varsla om eventuelle forsvinningar. Vidare vert det peika på at det kan vere føremålstenleg om det er verja som har ansvaret for å fylgje opp at ei melding om sakna faktisk vert registrert, at barnet vert etterlyst og at saka eventuelt vert følgd opp vidare. Verja til barnet vil ha ei sentral rolle med omsyn til å registrere og gi rask og adekvat informasjon om forsvinninga, og til eventuelt å gjere undersøkin-

gar om årsaka til forsvinninga. Eit av oppfølgingspunkta til arbeidsgruppa gjekk ut på at det bør oppnemnast ein person som skal ha hovudansvaret for å fylgje opp saka når ein einsleg mindreårig forsvinn frå asylmottak eller butiltak i regi av barnevernet.

Departementet er av den oppfatninga at representanten skal reagere dersom det offentlege ikkje fylgjer opp den mindreårige tilfredsstillande i samband med forsvinning frå mottak/omsorgs-senter og hjelpe politiet med opplysningar om den sakna. Representanten kan påklage politiet si avgjerd om etterforsking, og då særleg om bortlegging, til overordna politimyndigheit. Dersom representanten er i kontakt med einslege mindreårige som er melde sakna, skal han eller ho informere barnet om at det er etterlyst av politiet, og oppfordre barnet til å ta kontakt med barnevernet, mottaket, politiet eller andre for å gi opplysningar om kvar det oppheld seg. Ansvar til representanten set føre at han eller ho raskt vert varsla om forsvinninga og vert halden oppdatert om situasjonen. Departementet meiner likevel at representanten ikkje bør ha eit generelt ansvar for oppfølging og koordinering dersom eit barn forsvinn, jf. det nemnde oppfølgingspunktet frå arbeidsgruppa. Eit slikt ansvar går for vidt, og det bør ligge hos offentlege myndigheiter.

3.13 Teieplikt

3.13.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner at representanten bør ha teieplikt ut frå omsynet til barnet. Teieplikta bør likevel ikkje vere til hinder for at representanten gir vidare opplysningar som vil vere til fordel for barnet. Representanten bør kunne opplyse om forhold som er nødvendige for at vedkomande skal kunne utføre vervet sitt. Utvalet foreslår at representanten pliktar å opplyse om overgrep retta mot barnet. Det vert ikkje foreslått ei eiga lovføresegn om teieplikt. Barnevernloven § 6-4 kjem til bruk så langt ho passar.

3.13.2 Synet til høyringsinstansane

Ingen høyringsinstansar har uttalt seg spesielt om dette.

3.13.3 Vurderinga til departementet

Representanten vil i samband med oppdraget sitt kunne få opplysningar av kjensleg karakter, som

den mindreårige ikkje ønskjer skal formidlast vidare. Departementet meiner at representanten må ha ei teieplikt, innanfor nærmare fastsette rammer, for å ivareta den mindreårige sin rett til personvern og privatliv. Vidare vil teieplikta til representanten vere viktig for tilliten mellom den mindreårige og representanten.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt vil ikkje gjelde for representanten, då representanten ikkje utfører "tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan", jf. lov 10. februar 1967 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd.

Teieplikta til representanten fylgjer av vergemålsloven 2010 § 46. Særleg relevant er det at representanten skal ha teieplikt om dei personlege forholda til nokon som han eller ho får kjennskap til i samband med utføringa av oppdraget.

Teieplikta er ikkje til hinder for at representanten utfører oppdraget sitt i samsvar med pålagde oppgåver. Opplysningar om personlege forhold kan givast vidare dersom det er nødvendig for å utføre representantoppdraget. Representanten må vurdere konkret i den enkelte situasjonen kva for opplysningar som bør bringast vidare under omsyn til det beste for barnet, jf. barnekonvensjonen art. 3. Representanten skal vere talerøret til den mindreårige, og vidareformidling av personlege opplysningar vil i mange tilfelle vere nødvendig for å sikre rettane til den mindreårige med omsyn til asylsak, butilbod, skole osv. Teieplikta gjeld også etter at oppdraget er avslutta.

Opplysninga om at vedkomande er oppnemnd som representant og opplysningar om rammene for representantoppdraget er ikkje under noko omstende underlagd teieplikt. Teieplikta vik for opplysningsplikt og meldeplikt med heimel i lov. Forvaltningsloven § 13 andre ledd første punktum og § 13 a gjeld tilsvarande.

3.14 Bruk av tolk

3.14.1 Forslaget til utvalet

For at representanten skal kunne ivareta oppgåvene sine på ein forsvarleg måte, meiner utvalet at representanten må ha tilgang på tolk for å kunne snakke med den mindreårige asylsøkjaren. Utvalet foreslår at det skal oppnemnast tolk som kan ivareta omsynet til "meningsfull kommunikasjon", og at overformynderiet må ha ansvaret for å dekke nødvendige utgifter i denne samanhengen.

3.14.2 Synet til høyringsinstansane

Fleire høyringsinstansar meiner at det må presiserast tydelegare kven som skal dekkje utgiftene til tolk. Mange meiner også at det bør gå tydelegare fram når ein kan nytte tolk, kor omfattande tolkebistand som vert dekt, og om bruk av tolk må godkjennast på førehand.

Enkelte høyringsinstansar er kritiske til at overformynderiet skal oppnemne tolk. Det vert m.a. vist til at overformynderia manglar røynsle i dette, og at det er uklart kva ei oppnemning inneber.

3.14.3 Vurderinga til departementet

Representanten vil kunne ha behov for å nytte tolk i samtale sine med barnet, dersom det er nødvendig for å sikre forsvarleg kommunikasjon mellom den mindreårige og representanten for denne. Utgifter i samband med bruk av tolk i desse tilfella bør dekkjast av fylkesmannen.

Plikta til fylkesmannen til å dekkje utgifter til tolk etter utlendingsloven kapittel 11A må likevel avgrensast mot den generelle plikta som forvaltninga har til å sørje for tolk. Det er usikkert i kva utstrekning forvaltninga har plikt til å innkalle tolk til møte o.l.; på dei fleste områda er dette ikkje eksplisitt regulert. Forvaltninga kan ha ei plikt til å nytte tolk i saker der omsynet til rettstryggleik og likebehandling står sentralt. Det er opp til det aktuelle forvaltningsorganet å vurdere behovet for tolk, og vedkomande forvaltningsorgan dekkjer då utgiftene til dette. Dersom forvaltningsorganet vurderer at det ikkje er behov for tolk i møte med barnet, kan ikkje utgifter til tolk dekkjast etter reglane i kapittelet i utlendingsloven om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, sjølv om representanten er med på møtet.

Departementet er ikkje samd i forslaget frå utvalet om at det skal *oppnemnast* tolk for den einslege, mindreårige asylsøkjaren. Det er ei meir føremålstenleg løysing at tolk *vert engasjert* til det enkelte oppdraget. Ei slik ordning vil gi større fleksibilitet når representanten skal avtale møte med barnet.

Det bør som hovudregel nyttast profesjonelle tolkar i kommunikasjonen mellom representanten og barnet.

Departementet foreslår at det vert gitt nærare reglar om dekning av utgifter til tolk i forskrift, jf. utkastet § 98 f andre ledd. Det vil m.a. kunne givast føresegnar om fastsetjing av ei øvre grense for talet på timar med tolketeneste som

vert godtgjorde og krav om førehandsgodkjenning av utgifter.

3.15 Høyring av barnet

3.15.1 Forslaget til utvalet

Utvalet foreslår at reglane i vergemålsloven og barnelova om at barnet skal høyrast og at meininga til barnet skal tilleggjast vekt, også skal gjelde for barn som vert omfatta av lov om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Det vert særleg sikta til utkast til verjemålslov § 2-4 og barnelova § 31. Utvalet foreslår at dette skal takast inn i føresegna om at representanten ikkje har ansvaret for forsørginga av barnet og for den daglege omsorga. Utvalet presiserer at føresegna ikkje må tolkast antitetisk.

3.15.2 Synet til høyringsinstansane

Fleire høyringsinstansar er positive til at barnet sin rett til å bli høyrte vert lovfesta, men dei nemner at innhaldet i føresegna ikkje passar til overskrifta, og at føresegna er uklar ut frå den samanhengen ho står i. *Barneombodet* meiner det også bør visast til Barnekonvensjonen artikkel 12. *Redd Barna* meiner det bør gå fram at meininga til barnet skal tilleggjast "behørig" vekt.

3.15.3 Vurderinga til departementet

Utgangspunktet for den plikta representanten har til å høyre den mindreårige er barnekonvensjonen artikkel 12. Departementet foreslår å innføre ei plikt for representanten til å høyre den mindreårige før representanten tek avgjerder som vedrører barnet. Barnet skal høyrast, dersom ikkje alderen og mognaden til barnet og/eller saka sin natur tilseier at dette ikkje bør gjelde. Plikta til å høyre barnet inneber også ei plikt til å leggje vekt på utsegnene til barnet, under omsyn til alder og mognad. Departementet meiner at barnet som hovudregel skal høyrast frå fylte sju år. Dette er også i samsvar med barnevernloven § 6-3 og barnelova § 31.

Departementet sitt forslag skil seg frå føresegnene om høyring i vergemålsloven 2010. Bakgrunnen er at det vert rekna som unødvendig å skilje mellom høyring av barnet i økonomiske forhold og høyring av barnet i personlege forhold i saker som gjeld einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Dei avgjerdene representanten skal ta på vegner av den mindreårige, vil i all hovudsak vere av personleg art.

3.16 Godtgjering og dekning av utgifter

3.16.1 Forslaget til utvalet

Utvalet meiner at vervet som representant bør være lønt og kosta av det offentlege. Forma og storleiken på godtgjeringa må fastsetjast i forskrift. Der det vert inngått avtale med ideelle organisasjonar om vervet som representant, kan det vere aktuelt med refusjon av lønsutgifter eller stykkpris. Utvalet meiner at representanten også bør få dekt nødvendige utgifter, som til dømes reiseutgifter.

3.16.2 Synet til høyringsinstansane

Det er brei støtte blant høyringsinstansane til forslaget om at representantane skal ha godtgjering. *Utlendingsdirektoratet* meiner ein bør vere varsam med å fastsetje løna på bakgrunn av utdanning eller arbeidsinntekt, og at det heller bør givast lik løn for likt arbeid. *Barneombodet* og *Redd Barna* ser behov for å forskriftsfeste ein klagerett på avgjerder vedrørande godtgjering og utgifter.

3.16.3 Vurderinga til departementet

Ei utfordring knytt til dagens verjeordning for einslege, mindreårige asylsøkjjarar har vore rekruttering av verjer, særleg i periodar når mange asylsøkjjarar kjem. Det varierer i kva grad verjene får godtgjering, arbeidet er i stor grad basert på frivillig innsats. Dette medfører i praksis ulikskapar i kor tett ein einsleg, mindreårig asylsøkjjar vert følgd opp av verja si. Slik departementet ser det, vil godtgjering til representanten vere eit eigna verkemiddel for å rekruttere gode og motiverte representantar. Departementet foreslår derfor å lovfeste at representanten skal ha godtgjering for oppdraget, jf. utkastet § 98 f.

Også etter vergemålsloven 2010 skal verja ha godtgjering, men den verjetrengande skal som hovudregel sjølv dekkje desse utgiftene, avhengig av den økonomiske situasjonen til den verjetrengande. Departementet vil peike på at tenester etter vergemålsloven ofte knyter seg til økonomiske forhold, mens representantoppdrag for einslege, mindreårige asylsøkjjarar er av ein heilt annan karakter. Ytingane sin karakter kan derfor tilseie skilnadsbehandling på dette punktet. Einslege, mindreårige asylsøkjjarar vil berre heilt unntaksvis ha eigen formue, og oppdraget til representanten går hovudsakleg ut på å sikre rettane til barnet i asylsaka, sjå til at barnet får god omsorg osv. Departementet meiner at det i praksis nesten

ikkje vil liggje føre tilfelle der den einslege mindreårige har slik inntekt eller formue at det vert sett på som rimeleg at den mindreårige dekkjer utgiftene sjølv. Etter vår meining vil det derfor vere unødvendig ressurskrevjande å hente inn nærmare opplysningar om den økonomiske situasjonen til mindreårige asylsøkjjarar, for så å gjere ei individuell vurdering av om vedkomande skal dekkje utgiftene sjølv eller ikkje. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at fylkesmannen dekkjer godtgjeringa til representanten utan ein slik prosess i forkant.

Representanten skal berre ha godtgjering for tidsbruk som er nødvendig for å utføre lovpålagde oppgåver. Det vil derfor måtte setjast grenser for tidsbruk som kan godtgjerast. Representanten bør også få dekt nødvendige utgifter han/ho har i samband med oppdraget, under dette utgifter til bruk av tolk (sjå avsnitt 3.14.3). Departementet foreslår at det vert gitt nærmare føresegn i forskrift om godtgjering og utgiftsdekning. Det kan til dømes vere aktuelt å setje ei øvre grense for tal på timar som vert godtgjorde og eventuelt krevje førehandsgodkjenning av tidsbruken.

3.17 Opphøyr av oppdraget til representanten

3.17.1 Forslaget til utvalet

Utvalet foreslår ei føresegn som listar opp dei situasjonane der oppdraget til representanten tek slutt. Ifølgje forslaget fell oppdraget bort dersom den mindreårige fyller 18 år, får oppnemnt ein ny representant eller personar med foreldreansvar for barnet kjem til Noreg. Oppdraget fell også bort dersom den mindreårige varig forlèt landet eller inngår ekteskap. Vidare sluttar oppdraget dersom representanten vert friteken frå vervet eller vervet vert teke frå han.

Oppdraget til representanten sluttar også når den mindreårige vert innvilga opphaldsløyve i Noreg. Barnet vil då bli busett i ein kommune. Kommunen er ansvarleg for barnet, og dei alminnelege reglane i vergemålsloven kjem då til å gjelde.

3.17.2 Synet til høyringsinstansane

Mange høyringsinstansar understrekar at det er viktig at oppdraget til representanten ikkje fell bort før ny representant/verje er oppnemnd. Det vert peika på at det kan gå tid mellom innvilging av løyve og busetjing, og at det såleis kan oppstå mellomperiodar utan representasjon. *Utlendings-*

direktoratet peikar på at det bør utarbeidast retningslinjer som sikrar at informasjon om kven som til kvar tid er representant/verje for den mindreårige, når fram til dei som har behov for denne informasjonen.

Barneombodet og *Redd Barna* meiner det bør vere unntaket at ny verje vert oppnemnd etter innvilging av løyve. Lova bør leggje opp til at same person, dvs. representanten, held fram på grunn av behovet for kontinuitet og dei særskilte behova som barnet framleis har. Desse høyringsinstansane meiner vidare at også andre personar enn barn (over 15 år) bør ha høve til å kunne krevje skifte av representant dersom dei ser at representanten ikkje fungerer.

Enkelte høyringsinstansar peikar på at det er problematisk at retten til representasjon berre gjeld så lenge barnet er asylsøkjande, jf. utkastet § 5 første ledd bokstav b.

3.17.3 Vurderinga til departementet

Oppdraget til representanten må slutte når den mindreårige fyller 18 år og vert rekna som myndig.

Departementet foreslår at det av utlendingsloven § 98 g går fram at oppdraget til representanten fell bort når det i vedtak frå Utlendingsdirektoratet er lagt til grunn at asylsøkjaren er over 18 år. Få veker etter innkomst vert det gjort ei aldersundersøking dersom det er tvil om asylsøkjaren er under 18 år, som i ein del tilfelle indikerer at asylsøkjaren er overårig. Konklusjonane i aldersundersøkingane har usikkerheitsmarginar, og utlendingsmyndigheitene gjer ei heilskapsvurdering når dei i vedtaka sine tek stilling til om den oppgitte alderen til asylsøkjaren skal leggjast til grunn. Fylkesmannen har i mindre grad kompetanse til å gjere ei slik vurdering av alderen til asylsøkjaren. Departementet meiner på denne bakgrunnen at asylsøkjaren i utgangspunktet bør ha rett til representant fram til vedtak i Utlendingsdirektoratet, med mindre søkjaren sin alder vert tilfredsstillande fastsett tidlegare. Departementet understrekar at det er viktig å leggje til rette for at representantordninga berre skal omfatte asylsøkjjarar under 18 år, og at verjemålsmyndigheita løpande vurderer korleis ein kan oppnå dette.

Departementet har også vurdert om asylsøkjaren bør ha rett til representant fram til endeleg vedtak i Utlendingsnemnda. Det behovet som asylsøkjaren har for bistand til eventuelt å klage på aldersfastsetjinga, vert sikra ved at resultatet av aldersundersøkingane vert lagt fram for asylsøkja-

ren og hans/hennar advokat før vedtak i første instans, dvs. mens asylsøkjaren framleis har representant. Etter vedtak i Utlendingsdirektoratet vil asylsøkjaren i alle høve ha rett til bistand frå advokat i samband med klage.

Departementet ser ingen grunn til å skilje mellom tidlegare einslege, mindreårige asylsøkjjarar som er innvilga opphaldsløyve i Noreg, og andre mindreårige, og vi foreslår derfor at representantordninga ikkje skal omfatte personar under 18 år som er innvilga opphaldsløyve i Noreg. Vi er likevel samde med høyringsinstansane i at det er viktig at barnet vert sikra kontinuerleg representasjon, også etter innvilga opphaldsløyve i Noreg. Det bør derfor gå fram av lova at oppdraget til representanten først fell bort når verje er oppnemnd etter føresegnene i vergemålsloven. For å sikre barnet kontinuerleg vaksenkontakt vil det kunne vere praktisk at personen som har vore representant, vert oppnemnd som verje for barnet.

Dersom den mindreårige vert innvilga opphaldsløyve som ikkje dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve, vil opphaldssituasjonen for barnet framleis vere uavklart. Barnet vil derfor framleis kunne ha behov for den spesielle kompetansen som representanten har m.a. med omsyn til oppfølging av sak om vidare opphald i Noreg og oppsporing av og flytting til omsorgspersonar i heimlandet. Departementet foreslår derfor at oppdraget berre skal falle bort ved innvilging av opphaldsløyve som dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve.

Forslaget inneber at mindreårige offer for menneskehandel som vert innvilga refleksjonsperiode, beheld representanten sin gjennom denne perioden og ved ein eventuell etterfylgjande søknad om vern. Føresegna vil også få tyding for einslege, mindreårige asylsøkjjarar over 16 år, som ikkje har anna grunnlag for opphald enn at norske myndigheiter meiner at vedkomande er utan forvarleg omsorg ved retur, og som vert gitt eit avgrensa opphaldsløyve med heimel i utlendingsforskriften § 8-3, jf. utlendingsloven § 38.

Oppdraget bør avsluttast når den einslege, mindreårige asylsøkjaren varig forlèt landet. Dette må gjelde uavhengig av om asylsøknaden til barnet er endeleg avgjort eller ikkje. Føresegna vil likevel ikkje innebære at oppdraget til representanten vert avslutta i det barnet forsvinn frå omsorgssenteret/mottaket. Nettopp i ein slik situasjon er det viktig at representanten ser til at barnet vert meldt sakna, og at nødvendig etterforskning vert sett i verk dersom det er mistanke om at barnet kan ha vorte utsett for noko kriminelt.

Utvalet foreslår at oppdraget til representanten skal avsluttast når den mindreårige asylsøkjaren inngår ekteskap her i landet. Departementet deler ikkje oppfatninga til utvalet om at dette skal vere grunn til opphøyr. Som nemnt ovanfor i avsnitt 3.8.3 vert det lagt opp til at ein person under 18 år skal reknast som mindreårig uavhengig av sivil status.

Dersom foreldra til barnet eller andre med foreldreansvar igjen blir i stand til å utøve foreldreansvaret, fell oppdraget til representanten bort. Dette vil også omfatte tilfelle der andre får foreldreansvar for barnet, til dømes ved adopsjon eller avgjerd vedrørende foreldreansvaret.

Oppdraget som representant er frivillig. Ein representant må derfor kunne be seg fritaken frå oppdraget. Representantoppdraget bør likevel ikkje avsluttast før ny representant for den mindreårige er oppnemnd.

Ein oppnemnd representant må også kunne fråtakast oppdraget sitt dersom representanten viser seg å vere lite skikka eller om andre grunnar tilseier at ny representant bør oppnemnast. Departementet er samd med dei høyringsinstansane som meiner at også andre enn barn over 15 år bør kunne be om skifte av representant dersom dei observerer at representanten ikkje gjer ein tilfredsstillande jobb. Departementet foreslår på denne bakgrunnen at fylkesmannen kan ta frå ein oppnemnd representant vervet, dersom omsynet til det beste for den mindreårige tilseier det. Føreseigna inneber at både barnet, omsorgssenteret/mottaket, skolen, barnevernet og andre har høve til å underrette fylkesmannen om forhold som kan tilseie eit behov for bytte av representant.

Ein særskild praktisk situasjon der fylkesmannen må vurdere om representanten skal fråtakast vervet sitt og ny representant oppnemnast, er når barnet flyttar. Av omsyn til ei effektiv og tilfredsstillande oppfølging av den mindreårige er det nødvendig med geografisk nærleik mellom barnet og representanten. Dette omsynet må likevel avstemmast mot behovet til barnet for kontinuitet i vaksenkontakten. Bytte av representant bør derfor ikkje avhenge av kommune- eller fylkesgrenser.

3.18 Oppnemning av verje etter innvilga opphaldsløyve

3.18.1 Forslaget til utvalet

Utvalet viser til at ein mindreårig som får innvilga opphaldsløyve i Noreg, ikkje lenger vert rekna som asylsøkjjar. Dei alminnelege reglane i verje-

målslovgivinga vil då gjelde. Utvalet foreslår at overformynderiet skal oppnemne ein person som skal ha foreldreansvar og verjefunksjon for barnet. Personen skal ikkje ha dagleg omsorg og ansvar for forsørging, men vedkomande skal passe på at den mindreårige lever under tilfredsstillande omsorgsforhold. Utvalet meiner vidare at det forholdet at ein person har vore definert som einsleg, mindreårig asylsøkjjar og har fått opphaldsløyve, vil vere eit forhold som tilseier at nærmare undersøkingar etter barnevernloven § 4-3 vert gjennomførte.

Krava som vert oppstilte i kapittel 5 i utkast til lov om verjemål, skal gjelde tilsvarende. Verja må m.a. vere eigna for vervet. Det er ein fordel at vedkomande har kjennskap til bakgrunnen og kulturen til den mindreårige, at vedkomande har kunnskap om korleis det norske samfunnet og det norske språket fungerer og kan orientere seg i det offentlege systemet.

3.18.2 Synet til høyringsinstansane

Fleire høyringsinstansar er kritiske til ei ordning med at overformynderiet fastset kven som skal ha foreldreansvaret. Det vert peika på at ei slik ordning er heilt ny og ikkje i samsvar med barnelova og barnevernloven.

Fleire som har gitt høyringsfråsegn meiner at same person bør halde fram som verje/representant for den mindreårige også etter busetjing for å sikre kontinuitet. Enkelte skriv at dei krava som vert stilte til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar, også bør stillast til verje/representant etter innvilging av opphaldsløyve.

Barne- og familiedepartementet peikar på at det å skilje foreldreansvar/verjemål fullstendig frå dagleg omsorg/bustad vil innebere ein ny konstruksjon i høve til systemet i barnelova, og at det bør vurderast om dette er ei heldig løysing. Det bør klargjerast kven som har vedtaksmynde ved eventuell usemje mellom verja og den som har dagleg omsorg.

Barneombodet meiner at det må kunne ventast at vedkomande kjenner det norske samfunnet, kan norsk og kan orientere seg i det offentlege systemet.

3.18.3 Vurderinga til departementet

Departementet kan ikkje sjå at det er nokon grunn til å ha eit skilje mellom føresegnene for tidlegare einslege, mindreårige asylsøkjjarar som er innvilga opphaldsløyve i Noreg, og norske barn som er utan nokon som er i stand til å utøve for-

Endringar i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar)

eldreansvaret. Departementet meiner at interessene til barnet vert ivaretekne gjennom føresegnene i vergemålsloven. Departementet meiner vidare at det ikkje er naturleg å ta inn reglar om busetjing i kapittelet om representant for einsleg, mindreårige asylsøkjjarar i utlendingsloven. Opp-

draget til representanten skal avsluttast når den einslege, mindreårige asylsøkjaren vert innvilga opphaldsløyve, likevel slik at oppdraget ikkje vert avslutta før barnet har fått oppnemnt verje, jf. avsnitt 3.17 ovanfor om opphøyr av oppdraget til representanten.

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

4.1 Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda

UNE rapporterer at åremålsordninga har ført til meir utskifting blant nemndleiarane enn kva som ville vore tilfelle dersom dei hadde hatt fast tilsetjing, og at dette har ført til meirkostnader til rekruttering og opplæring. Dei rapporterer også at den store utskiftinga av nemndleiarar dei to siste åra har ført til lågare produktivitet enn tidlegare. Det er ikkje mogleg å talfeste den konkrete verknaden av dette. UNE har per 1. desember 2011 om lag 12 000 saker til handsaming, og ei gjennomsnittleg sakshandsamingstid (av asylsaker med oppsettande verknad) på elleve månader. Høgare produktivitet og raskare sakshandsaming vil leggje til rette for reduserte utgifter til drift av statlege mottak for asylsøkjjarar. UNE si måloppnåing sett opp mot overordna produksjonskrav var på 86 % i 2010. Ni prosentpoeng av avviket skuldast manglande kapasitet i nemndleiarleddet.

4.2 Representantordning for einslege, mindreårige asylsøkjjarar

4.2.1 Administrative konsekvensar

Lovforslaget byggjer på vergemålsloven 2010, som inneber omfattande endringar i organiseringa av verjemålsmyndigheita på alle nivå, jf. ovanfor i avsnitt 3.1.4. Den nye organiseringa av verjemålsmyndigheita legg til rette for at fylkesmannen overtek ansvaret til overformynderia også når det gjeld einslege, mindreårige asylsøkjjarar og representantane deira, slik departementet no foreslår. Forslaget inneber vidare at oppgåvene til fylkesmannen som klage- og tilsynsmyndigheit vert overførte til ei sentral klage- og tilsynsmyndigheit for heile landet.

Ei slik organisering vil særleg gi meirarbeid for fylkesmannen i dei verjemålsdistrikta der det finst omsorgssenter eller asylmottak for einslege mindreårige. I dei andre verjemålsdistrikta vil organiseringa gi lite eller inkje meirarbeid.

Utlendingsdirektoratet har i dag i praksis fleire oppgåver knytte til rekruttering og oppnemning av verjer for einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Forslaget inneber at Utlendingsdirektoratet vil bli friteke frå desse oppgåvene.

4.2.2 Økonomiske konsekvensar

Dagens generelle vertskommunetilskott til kommunar med asylmottak baserer seg på at verjearollen er frivillig og ulønt. Aukning i talet på einslege, mindreårige asylsøkjjarar som kjem til Noreg, har sett den frivillige modellen under stadig større press, og fleire kommunar har sett seg nøydde til å løne verjene. Erfaringsgrunnlaget er likevel svært avgrensa, jf. dei store endringane som har skjedd i løpet av kort tid, og det ligg derfor ikkje føre systematiserte data som seier noko om kor store dei reelle utgiftene i vertskommunane er på dette området. Ut over myndigheitskontakten ligg det heller ikkje føre systematisert informasjon om i kor stor grad det vert nytta tolk i kontakten mellom verje og den einslege mindreårige.

Staten dekkjer i dag utgifter knytte til avtale med Norsk Folkehjelp om rekruttering og opplæring av verjer i austlandsområdet. Det er også sett av nokre ressursar hos Utlendingsdirektoratet. Vidare er det i 2012 budsjettert med 8,6 mill. kroner til dekning av eige verjetilskott knytt til transittfasen. Departementet vurderer at dei statlege utgiftene i dag utgjer litt i overkant av 10,6 mill. kroner per år.

Det vert lagt til grunn at nødvendige investeringar vert gjorde i samband med den generelle omorganiseringa av verjemålsmyndigheita, og at aktuelle utgifter for representantordninga vert avgrensa til representantavlønning, administrasjon, logistikk og tolk. Utgiftene vil i stor grad variere med kor mange som kjem. Meirutgiftene vert vurdert i den ordinære budsjettprosessen. Lova vert ikkje sett i kraft før det er tilstrekkelege midlar til dette i budsjettet.

5 Merknader til dei enkelte føresegnene

§ 77 tredje ledd

I andre setning strykast “på åremål” og “for åtte år”. Tredje setning, som gjeld ny oppnemning, strykast i sin heilskap. Med desse endringane vil nemndleiarane etter lova ikkje lenger bli tilsette på åremål. Hovudregelen i tjenestemannsloven om fast tilsetjing vil gjelde. Departementet viser til merknadene i punkt 2.5.3 og grunngjevinga der.

§ 98 a Anvendelsesområdet for bestemmelsene i dette kapittelet

Føresegna fortel kven som har rett til representant. I *første ledd første punktum* vert det slått fast at føresegnene i kapittel 11A skal gjelde for personar under 18 år (mindreårige) som oppheld seg i landet utan foreldre eller andre som har foreldreansvaret, og som søker om vern, dvs. einslege, mindreårige asylsøkjjarar. Definisjonen av mindreårige samsvarer med vergemålsloven 2010 § 8. Det skal oppnemnast ein representant sjølv om barnet kjem saman med ein vaksen, dersom den vaksne ikkje har foreldreansvaret for barnet.

Det skal også oppnemnast representant når omsorgspersonane til den mindreårige ikkje lenger er i stand til å utøve foreldreansvaret, jf. *første ledd andre punktum*. Føresegna gjeld tilfelle der foreldra varig eller mellombels er ute av stand til å utøve foreldreansvaret. Ei typisk årsak til at foreldra ikkje lenger er i stand til å utøve foreldreansvaret, vil vere at dei forlèt Noreg eller tek opphald på ein ukjend stad. Det går fram av barnelova § 30 at barnet har krav på omsorg og omtanke frå den/dei som har foreldreansvaret. Foreldra skal ta avgjerder for barnet i personlege forhold og utøve foreldreansvaret ut frå interessene og behova til barnet, og gi barnet forsvarleg oppdrag og forsørging og sørgje for utdanning til barnet. Det forholdet at foreldra manglar kunnskap om det norske samfunnet og det norske språket er ikkje tilstrekkeleg til å rekna dei for ikkje å vere i stand til å utøve foreldreansvaret. Aktuelle situasjonar er der omsorgsevna til foreldra sviktar av årsaker som rus, psykisk helse, vald osv.

Andre ledd slår fast at føresegnene i kapittel 11A gjeld tilsvarende for mindreårige som ein meiner har vore utsette for menneskehandel, sjølv om den mindreårige ikkje søker om vern, jf. første ledd. Det er eit vilkår at den mindreårige søker om opphaldsløyve etter føresegnene i utlendingsforskriften om refleksjonsperiode osv. for offer for menneskehandel, gitt med heimel i utlendingsloven § 38. Opphaldsløyve som vert innvilga etter desse føresegnene dannar ikkje grunnlag for permanent opphaldsløyve. Den mindreårige vil derfor ha rett til representant også etter at slikt opphaldsløyve er innvilga, jf. § 98 g.

Reglane i vergemålsloven gjeld så langt dei passar, jf. *tredje ledd*. Dette inneber m.a. at reglane i vergemålsloven om organisering av verjemålsmyndigheita, saksbehandling, rettsleg handleevne, inhabilitet, tvisteløysing, teieplikt, klagerett osv. er gjeldande. Vidare er reglane i vergemålsloven om den mindreårige si rettslege handleevne og råderett osv. gjeldande. Føresegnene i utlendingsloven kapittel 11A om oppgåvene til representanten må supplerast av føresegnene i vergemålsloven om oppgåvene til verja og utføringa av verjeoppdraget. Tilsvarende gjeld forskrifter til vergemålsloven så langt dei passar. Føresegner som vedkjem verjer i anna lovgiving enn vergemålsloven, skal også gjelde så langt dei passar. Representanten vil t.d. kunne få partsrettar etter straffeprosessloven § 83 og kompetanse etter skifteloven § 84. Vidare kan det visast til reglar om habilitet i domstolloven § 106 og forvaltningsloven § 6.

§ 98 b Oppnevning, opplæring mv.

Det følgjer av *første ledd første punktum* at representant skal oppnemnast straks fylkesmannen er gjort merksam på behovet. Bruk av faste representantar vil truleg lette oppnemninga i inkomstfasen. I praksis vil det ofte vere politiet eller utlendingsmyndighetene som først kjem i kontakt med den mindreårige. Desse må så raskt som mogleg gi beskjed til fylkesmannen.

Fylkesmannen har ifølgje *første ledd andre punktum* ansvar for å oppnemne representant for

einslege, mindreårige asylsøkjjarar som har fast opphald i det aktuelle verjemålsdistriktet. Barnet skal fylgjeleg få oppnemnt representant i innkomstfasen sjølv om det ikkje kan seiast å ha bustad på transittmottaket. Barnet skal likevel ikkje få oppnemnt ny representant dersom det heilt mellombels tek opphald på ein ny stad.

Andre ledd slår fast at fylkesmannen har ansvaret for at representantane gjennomgår opplæring som er nødvendig for utføring av oppdraget. Opplæringa bør gjennomførast raskt etter oppnemninga. Representantar som skal stå på ei eventuell liste over faste representantar, bør ha gjennomgått opplæring før oppnemninga.

Fylkesmannen skal også gi rettleiing og hjelp til representantane. Rettleiingsplikta til fylkesmannen må skjønast på same måte som rettleiingsplikta etter forvaltningsloven. Bistandsplikta går noko lenger og inneber at fylkesmannen så langt som mogleg skal gi konkrete råd i den aktuelle situasjonen. Føreseigna har samanheng med føreseigna i vergemålsloven 2010 om at verja bør rådføre seg med fylkesmannen når han eller ho er i tvil, og når det gjeld avgjerder av særleg tyding for den som er under verjemål. Føreseigna i vergemålsloven gjeld tilsvarande for representantar, jf. § 98 a tredje ledd. Fylkesmannen skal vidare føre tilsyn med representantane i distriktet sitt. Fylkesmannen kan i denne samanhengen påleggje representanten å gi opplysningar om utføringa av oppdraget.

Etter *tredje ledd* skal fylkesmannen gi Utlendingsdirektoratet melding om kven som er oppnemnd som representant for den einslege, mindreårige asylsøkjaren. Slik melding bør sendast så raskt som mogleg, m.a. fordi Utlendingsdirektoratet vil ha behov for løpande kontakt med den mindreårige og hans/hennar representant.

§ 98 c Hvem som kan oppnevnes som representant

Føreseigna byggjer på forslaget frå utvalet til § 7 og delvis § 6. I *første ledd første punktum* vert det stilt krav om at representanten skal vere eigna. Det er ein føresetnad at den som vert oppnemnd som representant, har gode kunnskapar om det norske samfunnet og det norske språket og kan orientere seg i det offentlege systemet, slik at representanten kan utføre oppgåvene sine etter § 98 d. Oppdraget som representant er frivillig, og representanten må derfor samtykkje til oppnemninga. Ektefellen eller sambuaren til den mindreårige kan ikkje oppnemnast som representant, jf. *første ledd andre punktum*.

Ifølgje *andre ledd første punktum* skal representanten leggje fram politiattest. Politiattesten skal fortelje om personen er sikta, tiltalt, har vedteke førelegg eller er dømd for overtreding av straffebod i samsvar med politiregisterloven § 39 første ledd, jf. *andre ledd andre punktum*. Det vert påpeika at heimelen for krav om politiattest er utlendingsloven, mens innhaldet i politiattesten går fram av politiregisterloven. Det vert elles vist til dei generelle merknadene.

Andre ledd tredje punktum i føreseigna inneber at overtredingane skal noterast i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 1. Dette inneber at sjølv om attesten sakleg sett blir avgrensa, så vert han tidsmessig uttømmende innanfor desse områda. Etter departementet sitt syn vil det ut frå formålet med attesten vere vesentleg å kjenne til den eventuelle kriminelle fortida til vedkomande utan noka tidsavgrensing.

Politiattesten skal leggjast frem for fylkesmannen, og han vil inngå i vurderinga hos fylkesmannen av om kandidaten er eigna til vervet før oppnemninga, jf. *andre ledd fjerde punktum*.

Dersom oppnemning pga. hastespektet skjer før politiattest er framlagd, jf. *andre ledd femte punktum*, må politiattest leggjast fram så raskt som mogleg etter oppnemninga. Om politiattesten inneheld opplysningar som tilseier at personen ikkje er eigna, skal fylkesmannen ta frå representanten vervet, jf. § 98 g andre ledd.

§ 98 d Representantens oppgaver

Føreseigna fører vidare hovudelementa i utkastet § 3, og departementet sitt forslag inneber ingen store endringar i kva for oppgåver representanten skal ha. Det vert understreka at omsynet til det beste for barnet er ei overordna norm for korleis representanten skal utføre oppdraget. Etter barnekonvensjonen artikkel 3 skal omsynet til det beste for barnet tilleggjast vekt ved alle handlingar som vedrører barn. Interessene til barnet skal vere sentrale, men utelukkar ikkje at andre omsyn også får stor vekt. I *første ledd* går det fram at representanten skal ivareta interessene til den mindreårige i asylsaka. Det går tydeleg fram at representanten også vil kunne ha oppgåver etter anna lovgiving, som til dømes vergemålsloven og straffeprosessloven.

Andre ledd listar opp dei mest sentrale oppgåvene som representanten har i asylsaka. Opprekninga er ikkje uttømmende. *Bokstav a* vil bl.a. omfatte nærvær ved registrering hos politiet, samtale med Utlendingsdirektoratet/asylintervju og personleg frammøte i Utlendingsnemnda.

Andre ledd bokstav b og c er utforma slik at det tydeleg går fram at representanten skal hjelpe barnet. Det vert understreka at representanten skal handle ut frå det beste for barnet, og representanten må vurdere om det er til det beste for barnet å kome saman med foreldra sine. Det kan derfor oppstå situasjonar der representanten bør samarbeide med myndigheitene i deira arbeid med oppsporing av omsorgspersonar, sjølv om barnet gir uttrykk for at han eller ho ikkje ønskjer å finne foreldra sine.

Departementet meiner det er viktig at representanten held seg oppdatert om utlendingssaka, men utan at oppdraget grip inn i oppgåvene til advokaten. Dette kjem til uttrykk i *andre ledd bokstav d*. Representanten må likevel ta endeleg stilling til om eit vedtak skal påklagast, då mindreårige ikkje sjølv kan stå for rettslege handlingar, jf. vergemålsloven 2010 § 9.

Tredje ledd slår fast at representanten skal sjå til at omsorgsbehovet til den mindreårige blir ivareteke på ein tilfredsstillande måte, men avgrensar oppgåvene til representanten mot dagleg omsorg og forsørging.

Representanten skal etter *fjerde ledd første punktum* ta tilbørleg omsyn til bakgrunnen til barnet ved utføring av oppdraget. Representanten skal sørgje for forsvarleg kommunikasjon mellom seg og den mindreårige. Dette vil kunne innebere at tolk bør innkallast, men representanten har berre ansvar for å innkalle tolk til samtaler mellom den mindreårige og seg sjølv. I møte med offentlege myndigheiter vil desse ha ansvaret for å innkalle tolk dersom dei meiner det er behov og for utgiftsdekning i denne samanhengen. I *fjerde ledd andre punktum* vert Kongen gitt myndigheit til å fastsetje nærmare reglar om dekning av utgifter til tolk i forskrift. Det kan m.a. vere aktuelt å fastsetje ei øvre grense for talet på timar som vert dekte.

§ 98 e Plikten til å høre den mindreårige

Representanten si plikt til å høyre den mindreårige etter *første punktum* samsvarer med føresegnene i barnevernloven om høyringsplikt, jf. barnevernloven § 6-3 første ledd. Etter *andre punktum* skal representanten leggje vekt på utsegnene til barnet, men han/ho er ikkje tvinga til å fylgje ønskjene til den mindreårige dersom representanten meiner dette ikkje er til det beste for barnet.

§ 98 f Godtgjøring for representantoppdraget og dekning av utgifter

Føresegna byggjer på forslaget til § 10 frå utvalet. Av *første ledd første punktum* går det fram at arbeidet som representant skal godtgjerast, og at representanten skal få dekt nødvendige utgifter. Ifølgje *første ledd andre punktum* skal godtgjeringa og nødvendige utgifter dekkjast av fylkesmannen i det verjemålsdistriktet der den mindreårige har fast opphald. Det vert vist til merknad til § 98 b første ledd andre punktum.

Det må stillast opp nærmare rammer for i kva omfang arbeidet til representanten skal godtgjerast. Berre tidsbruk som er nødvendig for i tilstrekkeleg grad å ivareta den mindreårige, skal godtgjerast. Kongen vert gitt myndigheit til å regulere dette nærmare i forskrift, jf. *andre ledd*. Det kan m.a. fastsetjast ei øvre grense for talet på timar som vert dekte.

§ 98 g Opphør av representantoppdraget

Føresegna byggjer på forslaget frå utvalet til § 5 og § 2 andre ledd. Første ledd regulerer når oppdraget til representanten fell bort.

Når barnet fyller 18 år, er asylsøkjaren ikkje lenger å rekne som mindreårig, og oppdraget fell bort, jf. *første ledd bokstav a*. Oppdraget vil også falle bort dersom Utlendingsdirektoratet gjennom vedtak legg til grunn at asylsøkjaren er over 18 år. Det vert elles vist til avsnit 3.17.

Dersom den mindreårige vert innvilga opphaldsløyve i Noreg, skal barnet busettast og har rett til verje på lik linje med andre barn i Noreg utan foreldre eller andre med foreldreansvar. I praksis kan det likevel ta noko tid før den mindreårige vert busett etter innvilga opphaldsløyve. Det er viktig at det ikkje oppstår mellomperiodar der den mindreårige står utan representasjon. Oppdraget til representanten skal derfor først avsluttast når det er oppnemnt verje etter vergemålsloven, jf. *første ledd bokstav b*. Dersom den mindreårige får eit opphaldsløyve som ikkje dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve, held oppdraget til representanten fram. Dette vil for eksempel vere praktisk ved innvilging av refleksjonsperiode til offer for menneskehandel.

Oppdraget fell bort etter *første ledd bokstav c* dersom barnet reiser frå landet, uavhengig av om asylsaka til barnet er avgjort eller ikkje. Oppdraget fell likevel først bort når det vert rekna som sannsynleg at barnet varig har forlate landet.

Dersom barnet kjem saman med foreldra sine att, vil desse ta opp att funksjonen sin som verjer,

jf. *første ledd bokstav d*. Tilsvarande gjeld når årsaka til at dei var ute av stand til å ta vare på foreldreansvaret fell bort. Føreseigna vil også omfatte tilfelle der den mindreårige vert adoptert eller det vert gjort vedtak om foreldreansvaret.

Første ledd bokstav e er ei samlenemning og kan m.a. omfatte tilfelle der verjemålsmyndigheita legg til grunn at asylsøkjaren er over 18 år.

Etter *andre ledd første punktum* kan ein representant krevje å bli løyst frå oppdraget. *Andre ledd andre punktum* skal sikre at omsynet til det beste for barnet blir ivareteke gjennom at representanten kan fråtakast oppdraget dersom omsynet til den mindreårige sitt beste tilseier det. Både barnet sjølv og andre kan melde frå om forhold som tilseier at representanten bør fråtakast vervet sitt. Fylkesmannen bør vurdere om det skal oppnemnast ein ny representant dersom barnet flyttar. Ved vurderinga må det takast omsyn til det behovet barnet har for kontinuitet i vaksenkontakten og behovet for effektiv oppfylgning. Det går fram av *andre ledd tredje punktum* at oppdraget ikkje fell bort før ny representant er oppnemnd.

Overgangsreglar

Vedtak om oppnemning av verje for einslege, mindreårige asylsøkjjarar gjort med heimel i lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige, fell ikkje bort. Føresegnene i utlendingsloven om representantordninga vil likevel gjelde for oppdraget frå den tida lovendringane her trer i kraft. Dette vil m.a. seie at fylkesmannen får forvaltningsansvaret for denne gruppa. Tidlegare oppnemnde verjer for einslege, mindreårige asylsøkjjarar skal etter ikrafttredinga nemnast som representantar. Føresegnene her trer i kraft samtidig med lov av 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven).

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget vert bede om å gjere vedtak til lov om endringar i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her blir det gjort fylgjande endringer:

§ 77 tredje ledd skal lyde:

Utlendingsnemnda skal vidare ha nemndledere som må fylle kravene til dommere. *De beskikkes av Kongen i statsråd.*

Mellom § 98 og § 99 skal nytt kapittel 11A lyde:

Kapittel 11A Representant for enslige, mindreårige asylsøkere

§ 98 a *Anvendelsesområdet for bestemmelsene i dette kapitlet*

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for personer under 18 år (mindreårige) som søker om beskyttelse og som befinner seg i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret. Tilsvarende gjelder når de som har foreldreansvaret ikke lenger er i stand til å utøve foreldreansvaret for den mindreårige.

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder tilsvarende for enslige mindreårige som søker om en begrenset oppholdstillatelse etter særskilte ordninger for personer som antas å være utsatt for menneskehandel i medhold av § 38.

Vergemålsloven med tilhørende forskrifter, og bestemmelser om verger i annen lovgivning, gjelder så langt de passer.

§ 98 b *Oppnevning, opplæring mv.*

Fylkesmannen skal oppnevne en representant for den mindreårige straks fylkesmannen er blitt kjent med at den mindreårige befinner seg i en situasjon som nevnt i § 98 a. Representanten skal oppnevnes av fylkesmannen i det vergemålsdistriktet hvor den mindreårige har fast opphold.

Fylkesmannen skal gi representantene i sitt distrikt nødvendig opplæring, veiledning og bistand, og føre tilsyn med representantene i sitt distrikt.

Fylkesmannen skal gi Utlendingsdirektoratet melding om hvem som er oppnevnt som representant.

§ 98 c *Hvem som kan oppnevnes som representant*

Den som oppnevnes som representant, må være egnet for oppdraget og samtykke til oppnevningen. Den mindreåriges ektefelle eller samboer kan ikke være representant.

Den som oppnevnes som representant, skal legge frem politiattest. I attesten skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av de straffebud som følger av barneomsorgsattesten, jf. politiregisterloven § 39 første ledd. Attesten skal være uttømmende i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 1. Opplysningene fra politiattesten skal inngå i egnethetsvurderingen etter første punktum. Haster oppnevningen, kan oppnevningen skje før det er innhentet politiattest.

§ 98 d *Representantens oppgaver*

Representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken og ellers utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til annen lovgivning.

- I asylsaken skal representanten blant annet
- a) være til stede ved de samtaler myndighetene har med den mindreårige,
 - b) bistå den mindreårige ved undersøkelser om identitet, alder mv.,
 - c) bistå den mindreårige i forbindelse med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner, og
 - d) ha kontakt med den mindreåriges advokat og holde seg underrettet om fremdriften i saken.

Representanten skal påse at den mindreåri-

ges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg.

Representanten skal ved utførelsen av sitt oppdrag ta tilbørlig hensyn til den mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn, herunder sikre forsvarlig kommunikasjon med den mindreårige. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om dekning av utgifter til tolk.

§ 98 e *Plikten til å høre den mindreårige*

Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før representanten treffer avgjørelse i sak som vedrører barnet. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

§ 98 f *Godtgjøring for representantoppdraget og dekning av utgifter*

Representanten har krav på godtgjøring for arbeidet som representant og har rett til å få dekket nødvendige utgifter i forbindelse med representantoppdraget. Godtgjøring og utgifter dekkes av fylkesmannen i det vergemålsdistrikt hvor den mindreårige har fast opphold.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om godtgjøring og utgiftsdekning etter første ledd, herunder fastsette en øvre grense for det antall timer som dekkes.

§ 98 g *Opphør av representantoppdraget*

Representantens oppdrag opphører når

- a) den mindreårige fyller 18 år eller anses å være over 18 år i vedtak fra Utlendingsdirektoratet,
- b) den mindreårige innvilges oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og det er oppnevnt verge etter vergemålslovens bestemmelser,
- c) den mindreårige varig forlater landet,
- d) den mindreåriges foreldre eller andre med foreldreansvar kommer til Norge, eller på annen måte blir i stand til å utøve foreldreansvaret, eller
- e) vilkårene for oppnevningen for øvrig ikke lenger er til stede.

En oppnevnt representant kan med rimelig varsel til fylkesmannen kreve å bli løst fra oppdraget som representant. Fylkesmannen kan frata en oppnevnt representant oppdraget dersom hensynet til den mindreåriges beste tilsier det. Representantens oppdrag opphører ikke før en ny representant er oppnevnt.

II

Loven tek til å gjelde frå den tida Kongen fastset. Kongen kan setje i kraft dei enkelte føresegnene til forskjellig tid.

Føresegnene i kapittel 11A gjeld frå ikrafttredinga også for verjer for einslege, mindreårige asylsøkjjarar som er oppnemnde etter lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige. Tidlegare oppnemnde verjer for einslege, mindreårige asylsøkjjarar skal etter ikrafttredinga reknast som representantar.
