



Innst. 203 L

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 51 L (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Justis- og politidepartementet fremmer i proposisjonen 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.

Vidare foreslår departementet å ta inn nye føresegner om representant for einslege, mindreårige asylsøkjjarar i lova. Forslaget har sin bakgrunn i verjemålsutvalet si utgreiing NOU 2004:16 Vergemål.

Forslaga til endringer har vore på alminneleg høyring.

1.2 Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda

1.2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

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».

Kommunal- og regionaldepartementet ynskte ikkje å avvikle åremålsordninga.

UTVIKLINGA I NEMNDLEIARGRUPPA

UNE har opplyst at nemndleiargruppa fram til 2009 var relativt stabil, med 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 pr. 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.

UNE har også erfart at det er vanskeleg å rekruttere tilstrekkeleg mange erfarne juristar med relevant erfaring til nemndleiarstillingane.

1.2.2 Gjeldande rett

GENERELT OM UTLENDINGSNEMNDA

Utlendingsloven § 77 første ledd slår fast at UNE avgjer saker som eit uavhengig organ.

Nemndleiarane har, som uavhengige avgjerdestarar, ei sentral rolle i verksemda til UNE.

Direktøren i UNE kan etter utlendingsforskriften (uf) § 16-2 andre ledd gje generelle retningslinjer om handsaminga av einskildsaker, skjønnsutøving mv., men han kan ikkje instruere i einskilde 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.

TILSETJINGSFORHOLDA I UNE OG ANDRE STATLEGE VERKSEMDER

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.

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.

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 krevver at vedkommende i særleg grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering». Andre aktuelle åremålsstillingar etter forskrifta er mellom anna faglege leiarstillingar, undervisnings- 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.

1.2.3 Vurderinga til departementet

FORHOLDET TIL UTGREIINGA OM NY KLAGEORDNING

UDI og Barneombodet 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.

TILSETJANDE MYNDIGHEIT

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».

NEMNDLEIARANE

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 dobla 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.

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. Departementet ser ikkje som NOAS noka fare for at utvikling 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 avvikla. Det er vanskeleg å sjå at faste stillingar skulle innebere 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.

Departementet vil igjen understreke at fast tilsetjing er hovudregelen etter tjenestemannsloven. Etter departementets syn er det ikkje tungtvegande argument som taler for å fråvike hovudregelen når det gjeld nemndleiarane i UNE.

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 omgjering 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.

DIREKTØRSTILLINGA

Departementet stilte i høyringsbrevet spørsmål ved om omsynet til nyorientering er tilstrekkeleg grunnleggjande 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.

Justis- og politidepartementet ser at det er vektige argument både for og mot å avvike 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 i proposisjo-

nen har Fornying-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i St.meld. 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 med å vurdere tilsetjingsforholda for direktørstillinga.

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.

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 grunnleggjande 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.

1.3 Representant for einslege, mindreårige asylsøklarar

1.3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

BEHOVET FOR LOVREGULERING

Forvaltninga av verjeordninga, medrekna verjeordninga for einslege, mindreårige asylsøklarar, ligg i dag i overformynderia. Lov 28. november 1898 om umyndiggjørelse (umyndiggjørelsesloven) og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven 1927) har i liten grad vorte reviderte. Sidan lovane 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 asylsøklarar som kjem til Noreg, noko som har ført til ekstra utfordringar og gitt auka press på ordninga.

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 asylsøklarar 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 tryg-

gja, 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 uklår når det gjeld kva for krav som vert stilte til den som skal representere einslege, mindreårige asylsøkjjarar.

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 følgt opp den mindreårige på ein tilfredsstillande måte.

VERJEMÅLSUTVALET

Verjemålsutvalet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon 6. april 2001 for å revidere umyndiggjorelsesloven og vergemålsloven. I mandatet vart det spesielt nemnt at utvalet skulle vurdere behovet for særreglar for einslege, mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar.

Utvalet la fram utgreiinga si i NOU 2004:16 Vergemål, 17. september 2004. I utgreiinga foreslås 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 støtte behova til einslege, mindreårige asylsøkjjarar på ein tilfredsstillande måte.

NOU 2004:16 *Vergemål* vart sendt på høyring 22. november 2004.

NY VERJEMÅLSLOV

Vergemålsloven 2010 vil, når ho trer i kraft, erstatte umyndiggjorelsesloven og vergemålsloven 1927. Den lokale verjemålsmyndigheita vil bli regionalisert ved at oppgåvene vert overførte frå kommunen til fylkesmannen. Statens Sivilrettsforvaltning får ein samla klage- og tilsynsfunksjon, gjeldande for heile landet.

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.

1.3.2 Gjeldande rett

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 retts-handel, 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. 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.

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).

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. 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. 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. Overformyndieriet har rettleiings- og tilsynsplikt andsynes verjene, og verja kan rådføre seg med overformyndieriet.

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 overformyndieriet. Det er i praksis variasjonar mellom overformyndieria med omsyn til i kva grad verjene får betalt for arbeidet.

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 mottek. Det fylgjer av vergemålsloven 1927 § 39 at i tilfelle der ingen har foreldreansvaret for den mindreårige, skal verja ta «avgjørelser 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. Det går fram av G-2003-034 at verja skal «sikre rettsikkerheten til den enslige mindreårige», og vere støtteperson for barnet i asylprosessen.

Oppgåvene til verja er avgrensa av sjølv- og medråderetten til den mindreårige. For ei nærmare utgreiing om kva for oppgåver verja har i dag, vert det i proposisjonen vist til NOU 2004:16 Vergemål kapittel 16.3.2.

AVGRENSING MOT DAGLEG OMSORG, OMSORGSSENTER

Verja skal ta avgjerder 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.

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.

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. Det vert i proposisjonen vist til NOU 2004:16 Vergemål kapittel 16.2.3.10 og 16.7.3.2.

1.3.3 Internasjonale forpliktingar

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 flyktingar av 28. juli 1951 (flyktingkonvensjonen), 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 fridommene av 4. november 1950 (EMK). Vidare vert det i kapittel 3.3 i proposisjonen vist til tilrådingar frå FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR) og til NOU 2004:16 Vergemål kapittel 16.3.6.

1.3.4 Retten i andre land og i EU

I kapittel 3.4 i proposisjonen vert det gjort nærmare greie for retten i Danmark, Sverige, Finland og EU.

1.3.5 Verje eller representant

Departementet støttar forslaget frå utvalet om å bruke nemninga «representant» og ikkje for «verje». 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 asylsøklar. I motsetnad til situasjonen for einslege, mindreårige asylsøklarar, 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 asylsøklarar. Bruk av ulike omgrep ved verjemål for einslege mindreårige og andre verjetrengande er også i samsvar med lovgivinga i andre nordiske land.

1.3.6 Plassering av føresegnene

Utvalet meiner at reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøklarar 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.

Etter departementet si mening taler lovstrukturelle omsyn mot å vedta ei eiga lov om representasjon for einslege, mindreårige asylsøklarar. Det vert i proposisjonen vist til NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket.

Reglane om representasjon for einslege, mindreårige asylsøklarar høyrer tematisk saman med utlendingslovgivinga og verjemålslovgivinga.

Ved å halde reglane om representant for einslege, mindreårige asylsøklarar 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 utlendings-saka.

Utlendingsloven har fleire reglar som sikrar rettane til asylsøklarane 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 asylsøklar 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

asylsøklarar inn i utlendingsloven. Omsynet til sjølvstende andsynes utlendingsmyndigheitene vert ivareteke gjennom at oppnemning, tilsyn osv. vert lagt til fylkesmannen, jf. kapittel 3.9 og 3.11 i proposisjonen.

1.3.7 Forholdet til vergemålsloven og anna lovgiving

Det kjem fram i proposisjonen at det er viktig å sikre at einslege, mindreårige asylsøklarar ikkje vert dårlegare stilte enn andre mindreårige i Noreg. For å sikre rettane deira fullt ut bør vergemålsloven nyttast tilsvarande 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 føresegna ikkje er særskilt regulert i anna lov. Særlege lovføresegner vedrørande representant for einslege, mindreårige asylsøklarar, jf. utkastet §§ 98 a – 98 g, vil med andre ord gå framom reglane i vergemålsloven. (Enkelte av føresegnene som vert foreslått i proposisjonen, 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. Tilsvarande 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 asylsøklarar 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 føresegner 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 føresegner om verjer i anna lovgiving skal gjelde så langt dei passar.

1.3.8 *Kven skal omfattast av representantordninga*

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, vert det i proposisjonen vist til 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. Departementet meiner likevel at det ikkje er nødvendig å ta inn ei særføresegn om dette slik utvalet foreslår, då det vil fylgje av regelverket elles. 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.

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.

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. Departementet 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 men-

neske 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 særskilte personar.

1.3.9 *Oppnemning av representant*

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.

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.

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.

Det vil 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.

Departementet er samd med utvalet i at ny representant bør vurderast oppnemnd dersom barnet flyttar, jf. utkastet § 98 g. 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. Tilsvarande gjeld personar tilsette i utlendingsforvaltninga og advokaten til den mindreårige.

1.3.10 Krav om politiattest

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

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 oppgåver knytte til mindreårige (barneomsorgsattest). Etter politiregisterloven §§ 39, jf. 37 kan politiattest krevjast med det føremålet å hindre at personar gjer overgrep mot eller har skadeleg påverknad på mindreå-

rige, 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 seksuallovbrot, drap, grove lekamskrenkingar, ran, mishandling i nære relasjonar, menneskehandel eller narkotikalovbrot. Dette inneber at attesten er avgrensa utvidande. Seksualbrottsverk (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 følgjer 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 innebere at representanten skal ta hand om økonomien til den mindreårige.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at politiattesten vert avgrensa til straffebod oppgitte i politiregisterloven, jf. utkastet § 98 c andre ledd.

Politiattesten skal gå inn i fylkesmannen si vurdering av om representanten er eigna.

Det må kunne gjerast unntak for krav om framlagd politiattest før oppnemning dersom dette vil forseinke 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.

1.3.11 Opplæring, rettleiing, bistand og tilsyn

Departementet meiner det er viktig at representanten får nødvendig opplæring. Vedkomande må for det første ha kjennskap til asylsaksprosessen og utlendingsforvaltninga og 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.

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.

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.

1.3.12 Oppgåvene til representanten

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.

Som ei generell rettesnor bør representanten under utføringa av oppdraget sitt alltid ta omsyn til den nasjonale, språklege, religiøse og kulturelle bakgrunnen til barnet. 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.

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.

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.

I Erklæring om god praksis frå UNHCR og Den internasjonale Redd Barna-alliansen vert det understreka 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.

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.

Etter departementet si meining vil det vere dekjande 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 sørge 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.

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.

Ut over utlendingssaka er det ei sentral oppgåve for representanten å sjå til at omsorgsbehovet til barnet vert ivareteke, sjå avsnitt 3.2.4 i proposisjonen 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 ivaretaking 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 foreldresansvaret og vil ha ansvar for å følge opp

saker av mer personlig karakter dersom ikke omsorgssenteret følger dem opp.»

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 tilsvarande oppgåve bør representanten ha. 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 avgjerder som gjeld den daglege omsorga for barnet. 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 undersøkingar om årsaka til forsvinninga.

Departementet er av den oppfatninga at representanten skal reagere dersom det offentlege ikkje fylgjer opp den mindreårige tilfredsstillande i samband med forsvinning frå mottak/omsorgssenter 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. Ansvaret 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. eit oppfølgingspunkt frå arbeidsgruppa. Eit slikt ansvar går for vidt, og det bør liggje hos offentlege myndigheter.

1.3.13 Teieplikt

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.

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.

1.3.14 Bruk av tolk

Representanten vil kunne ha behov for å nytte tolk i samtalene 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 sørgje 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 oppnemnstolke 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 nærmare reglar om dekning av utgifter til tolk i forskrift, jf. utkastet § 98 f andre ledd.

1.3.15 Høyring av barnet

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.

1.3.16 Godtgjering og dekning av utgifter

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.

I proposisjonen peikar departementet på at 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 meiner at det i praksis nesten ikkje vil ligge føre tilfelle der den einslege mindreårige har slik inntekt eller formue at det vert sett på som rimeleg at den mindreårige dekkjer utgiftene sjølv. Departementet meiner det derfor vil 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 oppgaver. 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 i proposisjonen). Departementet foreslår at det vert gitt nærmare føresegner i forskrift om godtgjering og utgiftsdekning.

1.3.17 Opphøyr av oppdraget til representanten

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.

Departementet meiner 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 asylsøkjaren 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 asylsøklarar 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.

Dersom den mindreårige vert innvilga opphaldsløyve som ikkje dannar grunnlag for permanent opphaldsløyve, vil opphaldssituasjonen for barnet framleis vere uavklart.

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 asylsøklarar over 16 år, som ikkje har anna grunnlag for opphald enn at norske myndigheiter meiner at vedkomande er utan forsvarleg 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.

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 i proposisjonen 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 friteken 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 samde 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. Føresegna 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 sær 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.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

1.4.1 Avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda

UNE rapporterer at åremålsordninga har ført til meir utskifting blant nemndleiarane enn kva som ville vore tilfellet 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 pr. 1. desember 2011 om lag 12 000 saker til handsaming, og ei gjennomsnittleg sakshandsamingstid (av asylsaker med oppsettande verknaad) på elleve månader. Høgare produktivitet og raske sakshandsaming vil leggje til rette for reduserte utgifter til drift av statlege mottak for asylsøklarar. UNE si måloppnåing sett opp mot overordna produktjonskrav var på 86 pst. i 2010. Ni prosentpoeng av avviket skuldast manglande kapasitet i nemndleiarleddet.

1.4.2 Representantordning for einslege, mindreårige asylsøklarar

ADMINISTRATIVE KONSEKVENSA

Den nye organiseringa av verjemålsmyndigheita legg til rette for at fylkesmannen overtek ansvaret til

overformynderia også når det gjeld einslege, mindreårige asylsøklarar 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 asylsøklarar. Forslaget inneber at Utlendingsdirektoratet vil bli friteke frå desse oppgåvene.

ØKONOMISKE KONSEKVENSA

Dagens generelle vertskommunetilskott til kommunar med asylmottak baserer seg på at verjerolla er frivillig og ulønt. Auken i talet på einslege, mindreårige asylsøklarar 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 myndighetskontakten 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 budsjettet 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 pr. 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.

OVERGANGSREGLAR

Vedtak om oppnemning av verje for einslege, mindreårige asylsøklarar 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 asylsøklarar skal etter ikrafttredinga nemnast som representantar. Føresegnene her trer i kraft samtidig med lov av 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven).

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Roald Aga Haug, Håkon Haugli, Ingalill Olsen og Knut Petter Torgersen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 51 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøklarar).

Komiteen retter en åpenbar henvisningsfeil i proposisjonens forslag til lovvedtak. § 98 c annet ledd fjerde punktum skal lyde: «Opplysningene fra politiattesten skal inngå i egnethetsvurderingen etter første ledd første punktum».

2.1 Avvikling av åremålsordning for nemndledere i Utlendingsnemnda

Komiteen viser til at departementet foreslår å utvikle åremålsordning for nemndledere i Utlendingsnemnda. Åremålsordningen for direktørstillingen blir foreslått videreført.

Komiteen viser til at det av høringsinstansene bare er NOAS og Advokatforeningen som har stilt seg negative til avvikling av åremålsordningen for nemndlederne. Disse instansene viser til at nemndlederne har en sentral og selvstendig rolle, på et dynamisk og faglig krevende sakfelt. NOAS viser til at hyppige skifter i blant annet landinformasjon, politiske vurderinger og nasjonal og internasjonal retts-tilstand medfører et behov for konstant oppdatering på utviklingen. Hensynet til faglig nytenkning må derfor veie tungt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener imidlertid at en gruppe med større innslag av langvarig og bred erfaring ikke vil være dårligere rustet til å møte disse utfordringene enn en mindre rutinert gruppe. Nemndledere med lang erfaring og spisskompetanse vil styrke nemndledergruppen – og UNE – som helhet.

Flertallet viser videre til at nemndledergruppen er mer enn doblet i størrelse siden 2001. I en så stor gruppe vil det med stor grad av sikkerhet være en ikke ubetydelig utskifting, selv om flere sitter lenger i stillingen. Det er også grunn til å tro at UNE vil få flere godt kvalifiserte og erfarne søkere til nemndlederstillinger. Større stabilitet og kompetanse i nemndledergruppen vil trolig ha en positiv effekt på UNEs produktivitet, ettersom problemene i nemndlederleddet utgjorde den viktigste enkeltårsaken til nemndas manglende måloppnåelse i 2010.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at Fremskrittspartiet ønsker en sterkere politisk styring over utlendingsfeltet, noe som innebærer at klager over vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet overføres fra Utlendingsnemnda til et organ direkte tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet. Inntil dette kan gjennomføres, ønsker disse medlemmer ingen endringer i ansettelsesforholdene for nemndledere i Utlendingsnemnda. Disse medlemmer ønsker altså å beholde gjeldende ordning, med åremålskontrakter gyldige for seks år.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at nemndlederne, som utøver forvaltningsskjønn uten å være underlagt politisk instruksjon, er i en særstilling sammenlignet med andre statlige stillinger. Det er en avgrenset domstolsprøving av deler av vedtakene nemndlederne gjør, jf. den ulovfestede læren om fritt skjønn. Dette innebærer at nemndledergruppen har stor makt når det gjelder utvikling av praksis på utlendingsfeltet. Videre har utlendingsfeltet et svært dynamisk preg, hvor det er hyppige endringer i blant annet informasjon om de ulike landene, de relevante politiske vurderinger og hvor nasjonal og internasjonal rettstilstand medfører et behov for konstant oppdatering på feltets utvikling. Hensynet til faglig nytenkning må derfor veie tungt. Disse medlemmer mener at dette samlet taler for at stillingene bør være på åremål.

2.2 Representant for enslige mindreårige asylsøkere

Komiteen viser til at Vergemålsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 2001 for å revidere umyndiggjørelsesloven og vergemålsloven. I mandatet ble det spesielt nevnt at utvalget skulle vurdere behovet for særregler for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger. Utvalget la fram NOU 2004:16 Vergemål, 17. september 2004. Utvalget foreslo blant annet en ny lov om vergemål og en egen lov om representasjon for enslige, mindreårige asylsøkere.

Komiteen viser til at forvaltning av vergeordningen, medregnet vergeordningen for enslige, mindreårige asylsøkere, i dag ligger hos overformyndert. Lov 28. november 1898 om umyndiggjørelse (umyndiggjørelsesloven) og lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige (vergemålsloven 1927) har i liten grad vært revidert. Siden lovene ble vedtatt har det skjedd store samfunnsendringer. At enslige asylsøkende barn kommer til Norge, er et relativt nytt fenomen, som dagens lovgivning i liten grad tar høyde for. Det har i en periode vært en kraftig økning i tallet på enslige, mindreårige asylsøkere som kommer til Norge, noe som har ført til ekstra utfordringer og gitt økt press på ordningen.

Komiteen viser til at det er store forskjeller mellom den tradisjonelle vergerollen, med fokus på ansvaret for de økonomiske forholdene til den mindreårige, og de spesielle interessene og behovene som enslige, mindreårige asylsøkere har. Disse barna trenger en juridisk erstatter for foreldrene, som kan være talsperson overfor utlendingsmyndigheter, skole, helsevesen, asylmottak/omsorgssenter osv. Komiteen viser videre til at det er viktig at rettighetene som barna har etter utlendingslovgivningen blir sikret, samtidig som rettighetene de har etter ulike internasjonale konvensjoner, blir tatt vare på. Komiteen har merket seg at dagens lovregulering er noe uklar når det gjelder hvilke krav som stilles til den som skal representere enslige, mindreårige asylsøkere. I praksis har mange verger i dag oppgaver som favner langt videre enn det som ligger i vergemålsloven. I tillegg til dårlig samsvar mellom lovpålagte og faktiske oppgaver har vergeordningen for enslige, mindreårige asylsøkere, slik den fungerer i dag, svakheter som kan ha implikasjoner for rettsikkerheten. Det at barnet flytter samt mangel på opplæring fører noen ganger til at vergen ikke får fulgt opp den mindreårige på en tilfredsstillende måte.

Komiteen viser til at departementet foreslår å bruke begrepet «representant» i stede for «verge». Dette skal synliggjøre at det er klare forskjeller mellom et oppdrag som verge og et oppdrag som representant for en enslig, mindreårig asylsøker.

2.2.1 Ansvar for ordningen

Komiteen viser til at departementet foreslår at reglene om representant for enslige, mindreårige blir plassert i utlendingsloven og ikke i en egen lov som vergemålsutvalget foreslo. En plassering av representasjonsreglene i utlendingsloven vil gjøre regelverket mer tilgjengelig, samtidig som det blir enklere å se sammenhengen med andre regler på rettsområdet. Ved å holde reglene adskilt fra vergemålsloven kommer ulikhetene mellom representanten og verge klarere fram.

Komiteen viser for øvrig til at departementet foreslår en tydelig henvisning til vergemålsloven i utlendingsloven § 98 a tredje ledd, som sier at vergemålsloven gjelder så langt den passer. Tilsvarende skal forskrifter gitt med hjemmel i vergemålsloven brukes. Denne henvisningen innebærer bl.a. at reglene i vergemålsloven om rettslig handleevne, inhabilitet, tvisteløsning, taushetsplikt og klagerett også vil gjelde for enslige, mindreårige asylsøkere og deres representanter.

Komiteen mener fylkesmannen, som lokal vergemålsmyndighet, skal ha ansvaret for oppnevning, rekruttering, opplæring og tilsyn osv. i forbindelse med representantordningen. Videre mener komiteen at fylkesmannen bør dekke godtgjørelse for tidsbruk, begrenset til hva som er nødvendig for å utføre lovpålagte oppgaver, til representanten, og at det gis nærmere bestemmelser om dette i forskrift. Komiteen mener det som hovedregel bør stilles krav om politiattest for at en skal kunne bli oppnevnt som representant. En oppnevnt representant må også kunne fratas oppdraget dersom representanten viser seg å være lite skikket eller om andre grunner tilsier at ny representant bør oppnevnes.

Komiteen viser videre til at Norsk Folkehjelp i dag hjelper til med rekrutteringen. Komiteen mener fylkesmannen må vurdere om det er formålstjenlig å inngå samarbeid med egnede organisasjoner om bistand til rekruttering. Organisasjoner med barnefaglig kompetanse og/eller særlig kompetanse på asylfeltet vil kunne hjelpe til med å finne tilstrekkelig mange kvalifiserte representanter. Komiteen er for øvrig enig med departementet i at ny representant bør vurderes oppnevnt dersom barnet flytter.

2.2.2 *Avgrensning og ansvar for ordningen*

Komiteen mener det er behov for en klar avgrensning av hvem som omfattes av bestemmelsene om representasjon. Komiteen er enig med departementet i at det derfor bør gå fram av lovteksten at en person som ikke har fylt 18 år blir regnet som mindreårig. Dette er samme definisjon som er brukt i vergemålsloven 2010 § 8. Komiteen mener denne definisjonen også vil inkludere mindreårige som har kommet til Norge uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret, gifte mindreårige, barn som har kommet til Norge sammen med foreldre eller andre med foreldreansvar der disse senere blir ute av stand til å utøve foreldreansvaret for barnet, og enslige mindreårige som det foreligger holdepunkter for at har vært offer for menneskehandel.

Komiteen har merket seg at Vergeforeningen Følgesvennen, Barneombudet og Redd Barna i sine hørings svar mener det bør oppnevnes representant også når det er tvil om alder. Det vises bl.a. til at det er store svakheter ved den metoden som blir brukt

ved aldersvurdering, og at alder ikke bare skal avgjøres på bakgrunn av en aldersundersøkelse. Komiteen er enig i at den oppgitte alderen ved ankomst i utgangspunktet legges til grunn for om det skal oppnevnes representant, med mindre søkeren er registrert i et annet land med en alder over 18 år. Komiteen viser til at departementet foreslår at det av utlendingsloven § 98 g går fram at oppdraget til representanten faller bort når det i vedtak fra Utlendingsdirektoratet er lagt til grunn at asylsøkeren er over 18 år. Asylsøkeren bør i utgangspunktet ha rett til representant frem til vedtak i Utlendingsdirektoratet, med mindre søkerens alder blir tilfredsstillende fastsatt tidligere.

Komiteen mener en ikke bør skille mellom tidligere enslige, mindreårige asylsøkere som er innvilget oppholdstillatelse i Norge, og andre mindreårige. Representantordningen skal derfor ikke omfatte personer under 18 år som er innvilget permanent oppholdstillatelse i Norge. Ved midlertidig oppholdstillatelse vil situasjonen fortsatt være uavklart og barnet vil fortsatt ha behov for en representant. Komiteen er samtidig enig med høringsinstansene i at det er viktig at barnet sikres kontinuerlig representasjon, også etter innvilget oppholdstillatelse. Derfor bør det gå fram av loven at oppdraget til representantens oppdrag faller bort først når verge er oppnevnt etter bestemmelsene i vergemålsloven.

2.2.3 *Representantens oppgaver*

Komiteen mener det er viktig at enslige, mindreårige asylsøkere ikke får dårligere representasjon enn andre vergetrengende. Barnet er i en svært sårbar situasjon hvor det også ofte er kort tid til myndighetsalder hvor barnet ikke lenger vil ha noen representant å forholde seg til. Derfor er det også viktig at representanten involverer barnet i de ulike prosessene og bidrar til selvstendigjøring. Til grunn for representantens utførelse av oppdraget må en alltid ta hensyn til den nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunnen til barnet. Komiteen mener det er rimelig å skille mellom formelle oppgaver overfor utlendingsmyndighetene på den ene siden, og oppgaver som omfatter generell oppfølging av barnet på den andre siden. Representanten skal også sørge for at rettighetene til barnet utover asylsaken blir ivare tatt. Komiteen viser til at representanten skal være en «administrator» og et bindeledd mellom barnet og alle de ulike aktørene som enslige, mindreårige asylsøkere må rette seg etter i Norge. Komiteen er enig med departementet i at det bør være en plikt for representanten til å høre den mindreårige, som hovedregel fra fylte 7 år, før representanten tar avgjørelser som vedrører barnet. Barnet skal høres og det skal legges vekt på utsagnene, dersom ikke alderen

og modenheten til barnet og/eller sakens natur tilsier at dette ikke bør gjelde.

Komiteen viser til at representantens taushetsplikt følger av vergemålsloven 2010 § 46. Særlig relevant er det at representanten skal ha taushetsplikt om de personlige forholdene han eller hun får kjennskap til i forbindelse med utføringen av oppdraget. Taushetsplikten skal samtidig ikke være til hinder for at representanten utfører oppdraget sitt i samsvar med pålagte oppgaver.

3. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

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

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

Kapittel 11 A 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 ledd 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 mindreåriges 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,*

se, 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 16. februar 2012

Heikki Holmås

leder

Geir Jørgen Bekkevold

ordfører

