

Berit Berg, Morten Grønås-Werring, Stine Meltevik,
Stina Svendsen og Tor Egil Viblemo

Evaluering av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere



Berit Berg
Morten Grønås-Werring
Stine Meltevik
Stina Svendsen
Tor Egil Viblemo

Evaluering av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B
Telefon: 918 97 727

E-post: DL-kontakt@samforsk.no
Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning
Avd. Mangfold og inkludering
November 2021

ISBN 978-82-7570-662-9 (web)
ISBN 978-82-7570-663-6 (trykk)
Illustrasjonsfoto: Colourbox

Forord

NTNU Samfunnsforskning har, i samarbeid med Oxford Research, gjennomført denne evalueringen av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere. Evalueringen er gjort på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) og er gjennomført i perioden november 2020 – juni 2021.

Evalueringen har hatt fokus på hvordan dagens representantordning for enslige mindreårige asylsøkere fungerer, både med hensyn til juridiske aspekter, forvaltningens funksjon og hvordan den enkelte representanten utøver sitt oppdrag i møte med enslige mindreårige. Formålet med evalueringen har vært å belyse i hvilken grad dagens ordning ivaretar enslige mindreåriges rettigheter og Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen. Representantordningen har eksistert siden 2013 og er en spesiell vergeordning for enslige mindreårige asylsøkere. Hovedformålet med ordningen er å påse at de enslige mindreårige blir ivaretatt, både når det gjelder omsorgssituasjon og forhold knyttet til asylprosessen.

I perioden representantordningen har eksistert har flere tusen enslige mindreårige fått oppnevnt representant. Svingninger i asylankomster har påvirket behovet for representanter. I perioden 2015-2016 var behovet for representanter stort, mens det de siste årene har kommet få enslige mindreårige og dermed også vært vesentlig færre som har hatt behov for å få oppnevnt representant. Parallelt med disse svingningene har det også skjedd endringer i både regulering og forvaltning av selve representantordningen. Alt dette er forhold som påvirker praksis, og det er forhold som har påvirket vårt arbeid med evalueringen. Vi har derfor valgt en bred metodisk tilnærming med innhenting av både kvantitative og kvalitative data. En sentral del av undersøkelsen har vært en spørreundersøkelse til representanter. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer med representanter, frivillige organisasjoner, ansatte ved asylmottak og omsorgssenter for enslige mindreårige, representanter for forvaltningen m.fl. Det er også gjennomført analyser av offentlige dokumenter og rettskilder, og det er foretatt gjennomgang av forskning og annen relevant litteratur på feltet. Samlet sett mener vi materialet som ligger til grunn for evalueringen representerer både bredde og dybde, og reflekterer kunnskap fra hele perioden representantordningen har eksistert.

Vi vil takke alle som har delt sine erfaringer med oss – enten de har svart på spørreundersøkelsen, stilt til intervju eller på andre måter bidratt med innspill. Vi vil også takke UDI og referansegruppa, som har bestått av representanter for Statsforvalteren i Oslo og Viken, Bufetat og Statens Sivilrettsforvaltning, for gode innspill og diskusjoner underveis i prosjektet og i forbindelse med utarbeiding av rapporten. Vi har vært et stort team som har samarbeidet om evalueringen. I tillegg til forfatterne av rapporten har Kristian Rostoft Boysen og Silje Hjelmeland fra Oxford Research deltatt i datainnsamlingen. Stipendiat Aurora Terjesdatter Sørsveen fra NTNU har deltatt i datainnsamlingen og analysearbeidet. Takk til dere alle.

Trondheim/Kristiansand, november 2021

Berit Berg
Prosjektleder

Innhold

Forord	iii
Innhold	iv
Tabeller.....	vi
Figurer	viii
Sammendrag	11
Summary	14
1. Innledning	18
Internasjonale forpliktelser	18
Kunnskapsstatus.....	19
Problemstillinger og forskningsspørsmål	22
2. Metodisk gjennomføring	24
Dokumentstudier	24
Registerdata.....	26
Det kvalitative datamaterialet.....	26
3. Rettslig rammeverk	29
Om Barnekonvensjonen	29
Regulering av representantordningen	30
Relevante retningslinjer fra UDI.....	31
Vergemålsretten.....	33
Barnekonvensjonens sentrale prinsipper.....	34
4. Forvaltningens perspektiver på ordningen	37
Statsforvalterembetene	37
Utlendingsforvaltningen.....	45
5. De enslige mindreåriges erfaringer.....	52
Barneombudets bekymring.....	52
De enslige mindreåriges erfaringer	53
Avsluttende refleksjoner	61
6. Representantenes erfaringer.....	63
Representantenes bakgrunn	63
Retningslinjer og rammer for oppdraget	64
Hvordan ivaretar ordningen barns omsorgsbehov?	72
Grenser mellom representantens og andre aktørers ansvarsområder	76
Ulik rolleutøvelse.....	79

Oppfølging fra Statsforvalter.....	83
Ivaretagelse av enslige mindreåriges rettigheter og behov.....	89
Alt i alt – hva mener representantene og ordningen?.....	94
7. Drøfting og anbefalinger.....	96
Barnekonvensjonen - hensynet til barnets beste	96
Problemstillinger og metode.....	97
Er ordningen god nok?	98
Juridiske aspekter	100
Foreldreansvar	101
Ivaretagelse av den enslige mindreårige.....	105
Anbefalinger	110
Referanser	113
Vedlegg.....	115
Bivariate analyser	125
Informasjonsskriv og spørreskjema	153

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over informanter	27
Tabell 2: Deskriptiv statistikk for antall oppdrag per representant basert på registerdata	115
Tabell 3: Deskriptiv statistikk for antall oppdrag per representant basert på surveydata	116
Tabell 4: Krysstabell mellom bostedsfylke og erfaring.....	125
Tabell 5: Krysstabell mellom erfaring og periode	125
Tabell 6: Gjennomsnittlig vektlegging av å gi den mindreårige omsorg på en skala fra 1 (ingen) til 5 (svært stor) fordelt på fylke (N=488).....	126
Tabell 7: Hvor ofte representanter påtar seg oppgaver som ikke utløser godtgjøring i gjennomsnitt på en skala fra 1 (aldri eller nesten aldri) til 5 (alltid eller nesten alltid) fordelt på fylke (N=476).....	126
Tabell 8: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplevde veiledning fra Statsforvalteren som nyttig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=319)	127
Tabell 9: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever å ha tilstrekkelig med tid til å forklare den mindreårige sin rolle i forbindelse med det første møtet (politiregistrering eller asylintervju) på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=486) ..	127
Tabell 10: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at prosessen for å vurdere egnethet er tilstrekkelig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=413)	128
Tabell 11: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at godtgjøringen er rimelig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=413).....	128
Tabell 12: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige blir hørt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=482)	128
Tabell 13: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tilrettelagt informasjon på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=482) ..	129
Tabell 14: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tolk ved behov på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=480).....	129
Tabell 15: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tolk ved behov på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=487).....	130
Tabell 16: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får sitt beste vurdert på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=488).....	130
Tabell 17: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for emosjonell støtte i hverdagen (asylmottak) på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=397).....	130
Tabell 18: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for skolegang (asylmottak) på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=396)	131

Tabell 19: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for språklig støtte (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=396)	132
Tabell 20: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for helsehjelp (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=397)	132
Tabell 21: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for kontakt med eventuell familie (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=389).....	133
Tabell 22: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for støtte og veiledning knyttet til økonomi (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=386).....	133
Tabell 23: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for støtte og veiledning knyttet til økonomi (omsorgssenter) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=268)	134
Tabell 24: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på periode (N=469)	134
Tabell 25: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på fylke (N=467)	134
Tabell 26: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på erfaring (N=475)	135
Tabell 27: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Erfaring fra tiden før, under og/eller etter perioden med høye ankomster – populært kalt «flyktningkrisen»	135
Tabell 28: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Bostedsfylke (og dermed erfaring med ulike statsforvalterembeter)	136
Tabell 29: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Antall oppdrag fordelt på kategoriene «under 5», «5-10», «10-30» og «over 30».....	138

Figurer

Figur 1: Kjennskap til lovtekstene som regulerer representantrollen og vurdering av regelverkets klarhet (N = [574, 586])	65
Figur 2: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? (N = [322, 506])	66
Figur 3: Hvordan kan den enslige mindreårige ta kontakt med deg ved behov? (N=535)	71
Figur 4: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak... (N = [397, 413])	73
Figur 5: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter... (N = [272, 280]).....	73
Figur 6: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? (N = [368, 535])	76
Figur 7: Forskjeller i rolleutøvelse (N = [387, 535])	80
Figur 8: Rammer og tilrettelegging – vurdering av egnethet, opplæring, veiledning, tilsyn og godtgjøring (N = [238,511])	84
Figur 9: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? (N = [485, 497])	90
Figur 10: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? (N=482)..	94
Figur 11: Antall oppdrag per representant (N=1791).....	115
Figur 12: Varighet på representantoppdrag (N=18725).....	116
Figur 13: Bakgrunnskjennetegn ved representantene (N=643).....	117
Figur 14: Oppdrag (N=569).....	118
Figur 15: Erfaring – antall oppdrag fordelt på kategorier (N=592)	118
Figur 16: Representanter som var aktive før, under og/eller etter flyktningkrisen (N=569).....	119
Figur 17: Vergeoppdrag (N=566).....	119
Figur 18: Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? (N = [522, 560])	120
Figur 19: Opplever du at det er en tydelig ansvarsfordeling for den mindreårige mellom deg som representant og andre instanser? (N = [368, 535]).....	120
Figur 20: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? (N = [368, 535])	121
Figur 21: Antall forskjellige kontaktmetoder (N=535).....	121
Figur 22: Representanter som tar på seg oppgaver som går utover den (strengt definerte) rollen (N = [491, 515])	122
Figur 23: Hvordan ble du rekruttert som representant? (N=517)	122

Figur 24: Rammer og tilrettelegging – vurdering av egnethet, opplæring, veiledning, tilsyn og godtgjøring (N = [238,511])	123
Figur 25: Tilrettelegging for kontakt (N = [285,501])	123
Figur 26: Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av... (N = [82, 437])	124
Figur 27: Informasjon ved bytte av representant (N = [280,483])	124
Figur 28: Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? – Vergeforeningen – fordelt på fylke (N=508).....	140
Figur 29: Har du opplevd situasjoner hvor grensene for ditt ansvar/dine oppgaver som representant har vært uklare? – Fordelt på erfaring (N=529)	141
Figur 30: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? – Den mindreårige selv – fordelt på periode (N=517)	141
Figur 31: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket – fordelt på fylke (N=471)	142
Figur 32: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? – Gi den mindreårige omsorg – fordelt på fylke (N=488)	142
Figur 33: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket – fordelt på erfaring (N=478)	143
Figur 34: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? – Gi den mindreårige omsorg – fordelt på erfaring (N=490)	143
Figur 35: Hender det at du påtar deg oppgaver i rollen som representant som ikke utløser godtgjøring? – fordelt på fylke (N=476)	144
Figur 36: Opplever du det som nødvendig å ha mer uformell kontakt med den mindreårige enn kontakten som skjer i forbindelse med de faste oppgavene? – fordelt på fylke (N=499)	144
Figur 37: Har statsforvalterens (tidl. fylkesmannens) veiledning vært nyttig? – fordelt på fylke (N=319)	145
Figur 38: Får du nok tid til å forklare den mindreårige din rolle i forbindelse med det første møtet (i forbindelse med registrering eller asylintervju),? – fordelt på fylke (N=486).....	145
Figur 39: Opplever du prosessen for å vurdere representanters egnethet som god nok? – fordelt på erfaring (N=413)	146
Figur 40: Er du i kontakt med andre representanter? - Fordelt på erfaring (N=536)	146
Figur 41: Er godtgjøringen for representantoppdrag rimelig? – fordelt på erfaring (N=456)	147
Figur 42: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? - Blir den mindreårige hørt? - fordelt på fylke (N=482)	147
Figur 43: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tilrettelagt informasjon? - fordelt på fylke (N=482).....	148

Figur 44: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tolk ved behov? - fordelt på fylke (N=480).....	148
Figur 45: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tolk ved behov? - fordelt på erfaring (N=487).....	149
Figur 46: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Blir barnets beste vurdert? - fordelt på erfaring (N=486)	149
Figur 47: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Kontakt med eventuell familie? – fordelt på erfaring (N=389).....	150
Figur 48: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter: - Støtte og veiledning knyttet til økonomi? – fordelt på erfaring (N=268)	150
Figur 49: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på periode (N=469)	151
Figur 50: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på fylke (N=467)	151
Figur 51: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på erfaring (N=475)	152

Sammendrag

Denne rapporten presenterer funn fra evalueringen av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere. Prosjektet er gjennomført av NTNU Samfunnsforskning og Oxford Research i perioden november 2020 – juni 2021. Hovedformålet med evalueringen var å undersøke i hvilken grad representantordningen ivaretar Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen. Dette overordnede spørsmålet er utdypet i tre konkrete underspørsmål. Det første omhandler i hvilken grad representantordningen er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom lovverk og retningslinjer. Det andre spørsmålet er knyttet til om ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar de enslige mindreårige asylsøkerne. Det tredje underspørsmålet belyser i hvilken grad ordningen legger til rette for at representantene utøver rollen på en velfungerende og enhetlig måte.

Datamaterialet i prosjektet består av både kvantitative og kvalitative data, samt en dokumentanalyse. Den kvantitative delen består av en spørreundersøkelse til representanter der vi fikk svar fra 643 respondenter. Den kvalitative delen består av intervjuer med 40 personer som har ulike oppgaver og funksjoner i forbindelse med representantordningen. Dokumentene som er gjennomgått spenner fra lovverk og internasjonale konvensjoner til policydokumenter, høringsbrev, informasjonsmateriell og veiledere. I tillegg til dette har vi gjennomgått forskningsrapporter og annet skriftlig materiell som kan bidra til kaste lys over ordningen.

Representantordningen skal på viktige områder ivareta enslige mindreåriges interesser mens de er i en asylprosess. Ordningen er hjemlet i utlendingsloven (kapittel 11a), med henvisninger til både vergemålsloven (§ 17) og barneloven (§ 30). Et hovedspørsmål i undersøkelsen handlet om i hvilken grad ordningen er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom barneretten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer. Når det gjelder den juridiske innrammingen av ordningen fant evalueringen at reguleringen i lovverket er tilfredsstillende, og at det snarere er forvaltningens fortolkninger og praktisering av regelverket som kan by på utfordringer, for eksempel knyttet til ulike praksiser i forskjellige deler av landet eller blant de enkelte representantene. Dette handler både om ulike forventninger til rollen, og om hvor stort handlingsrom den enkelte representant har i sin utøvelse av representantrollen.

Flere representanter peker på behovet for å kunne utøve mer skjønn, noe som støttes av både de enslige mindreårige, ansatte på mottak og omsorgssenter, samt de frivillige organisasjonene som deltok i evalueringen. Et eksempel som går igjen, er behovet for større fleksibilitet når det gjelder representantenes tidsbruk og godtgjøring. Det understrekes at verken barn eller saker er like, og at praktiseringen av ordningene i for liten grad reflekterer dette. Spørsmålet i denne sammenhengen er om en har funnet et riktig balansepunkt. Erfaringene fra de som er direkte involvert (representanter og enslige mindreårige) tyder på at rommet for fleksibilitet og utøvelse av skjønn er for lite. Forvaltningen av ordningen deler imidlertid ikke dette virkelighetsbildet. De mener ordningen åpner for bruk av skjønn, men er samtidig opptatt av at systemet ikke skal stimulere til at representantene går inn i en omsorgsfunksjon.

Når det gjelder den skriftlige veilederen for representanter som ble utarbeidet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2018, er det også ulike meninger om denne. Veilederen inneholder mye relevant stoff, men oppleves av mange å ha for mye fokus på regler, system og prosedyrer knyttet til asylprosessen. Det er selvsagt viktig at representanten har en forståelse av regelverket, men dette får stor plass uten at det i særlig grad knytter dette til det representanten konkret skal gjøre. Mangel på refleksjon rundt hva det innebærer å være representant, gjør at veilederen i mindre grad bidrar til å sikre en enhetlig utøvelse av representantrollen. Vi savner i tillegg et bredere barneperspektiv og en refleksjon rundt viktigheten av tillits- og relasjonsbygging i veilederen.

I tillegg til disse momentene, blir det fra mange representanter uttrykt et ønske om at forvaltningen har en tydeligere veiledningsfunksjon. Representantene har uttrykt behov for tettere oppfølging og mer konkret veiledning fra statsforvalteren på roller og oppgaver. Representantene ønsker i større grad at statsforvalteren skal være samtalepartner – ikke bare en saksbehandler av skriftlige søknader. De etterlyser også større forståelse for at det kan oppstå akutte situasjoner som gjør at det må foretas raske beslutninger. Når mange representanter opplever systemet som rigid, mens forvaltningen mener ordningen åpner for bruk av skjønn, er det behov for «å snakke sammen».

Når det gjelder opplæringen, skal alle representanter gjennomgå et grunnkurs i regi av statsforvalteren. Statsforvalteren i Oslo og Viken tilbyr også oppfølgingskurs. Kursene dekker et stort spekter av tema – fra det juridiske til bruk av tolk og traumebevisst omsorg. Mange er fornøyd med opplæringen, men igjen er det flere som etterlyser mer om den praktiske hverdagen som representant, og som opplever kursene som veldig juridisk fokusert.

En kritikk som blir reist av mange representanter, både i spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene, er at rammene for kontakt med de enslige mindreårige er for knappe. Flere sier de kunne ønske mer fleksible rammer knyttet til møter med de mindreårige og for bruk av tolk. Et hovedpoeng med representantordningen er å sikre den enslige mindreåriges rett til å bli hørt. Retten til å bli hørt forutsetter informasjon som er tilrettelagt både innholdsmessig og språklig. Informasjonsarbeid og tillitsbygging krever imidlertid også tid. Ivaretagelsen av de enslige mindreårige påvirkes i tillegg av en rekke andre forhold – blant annet ankomsttall. Dette har innvirkning på stabiliteten i mottakssystemet. Dette gjelder både omsorgssenter og asylmottak. Forskningen tyder på en sammenheng mellom omsorgsnivå, bemanningsnivå og barnefaglig kompetanse.

Spørreskjemamaterialet og intervjuene med representantene gir et detaljert bilde av deres opplevelser av oppdraget – fra oppnevning og opplæring til utøvelsen av oppdraget. Det er stor variasjon med hensyn til antallet barn de ulike representantene har ansvar for – fra én til så mange at dette blir en heldagsjobb. Det samme gjelder erfaring. Både spørreskjemamaterialet og intervjuene viser imidlertid at det store flertallet har en rolleforståelse som er i samsvar både med regelverket og intensjonene bak. Representantene er relativt samstemte om hva som er de viktigste aktivitetene knyttet til oppdraget. Asylintervjuet kommer på topp, både forberedelsen i forkant og støtte under selve intervjuet. Like etter kommer å ivareta juridiske rettigheter, påse at omsorgssituasjonen i mottak eller omsorgssenter er tilfredsstillende, samt å rapportere om utilfredsstillende forhold. Representantene har med andre ord gjennomgående en rolleforståelse som er i samsvar med deres mandat.

Mange etterlyser likevel mer rom for fleksibilitet når det gjelder utøvelsen av rollen. Det kommer fram at en forholdsvis stor andel av representantene innimellom strekker seg lenger enn det mandatet deres legger opp til. Mange har mer uformell kontakt med den de er representant for enn det som er definert som faste oppgaver, og enkelte påtar seg oppgaver som ikke utløser godtgjøring.

Det er liten tvil blant representantene om hvordan rollen rent juridisk skal forstås. Utfordringene oppstår i de situasjonene der man ikke opplever at rollen strekker til. Det kan oppstå uklare grenser mellom de ulike aktørene på feltet, for eksempel om hva som er mottaket eller omsorgssenterets ansvar, og hva representanten kan forventes å bidra med. Flere representanter opplever å stå i en vanskelig situasjon dersom det oppstår gråsoner eller «hull i systemet» der ingen synes å ta ansvar. Dette handler ikke om at representantene ønsker å innta en omsorgsrolle, men om å kunne gi de enslige mindreårige det de trenger der og da i akutte situasjoner. Igjen etterlyses fleksibilitet og økt mulighet for skjønnsutøvelse.

Anbefalingene vi gir i denne evalueringen har ulike adresser. De fleste går til forvaltningen, representert ved Utlendingsdirektoratet (UDI), Statsforvalteren, Statens sivilrettsforvaltning og Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFetat). Anbefalingene omfatter ikke selve reguleringen av ordningen, som vi vurderer som tilstrekkelig og i tråd med barnekonvensjonen. For at representantordningen skal ivareta enslige mindreåriges rettigheter etter barnekonvensjonen mener vi blikket heller må rettes mot forvaltningen av ordningen. Vi har formulert følgende anbefalinger:

1. Det bør foretas en gjennomgang av retningslinjer som berører representantens oppgaver for å bidra til en mest mulig enhetlig rolleforståelse og rolleutøvelse.
2. For å sikre en mest mulig enhetlig praksis bør skriftlig informasjon fra ulike deler av forvaltningen gjennomgås og harmoniseres.
3. Vi anbefaler en revidering av veilederen for representanter og verger. Veilederen skal fungere som et felles verktøy og bidra til en enhetlig praksis.
4. For å sikre kontinuitet bør den samme representanten følge den enslige mindreårige gjennom hele asylprosessen, slik det gjøres for enslige mindreårige som bor på omsorgssenter.
5. Informasjon til de enslige mindreårige om representantordningen foretas av en uavhengig instans – for eksempel NOAS, Norsk folkehjelp, Røde Kors eller Redd Barna.
6. Det må benyttes kvalifiserte tolker i forbindelse med informasjonsformidling. I tillegg bør tolkene få opplæring om både asylprosessen og representantordningen.
7. Det bør foretas en gjennomgang av rammene (tid og økonomi) representanten er gitt i forkant av politiregistering og asylintervju. Rammene må være fleksible og ta hensyn til de behovene den enkelte enslige mindreårige har for informasjon og forberedelser til intervju/samtale med PU og UDI.
8. Statsforvalteren bør i større grad fungere som en samtalepartner og veileder for representantene.
9. Det bør etableres et system for ivaretagelse av representantene.
10. For å ivareta oppgaver knyttet til representantordningen bør statsforvalteren ha tilgang til (flere) fagpersoner med barnefaglig og flyktningfaglig kompetanse.
11. Opplæringsprogrammet for representanter må inneholde informasjon om prosedyrer i varslingsaker, i saker som omhandler bekymring etter barnevernloven og hva som er framgangsmåten dersom asylsøkeren vil fremme klage på forvaltningsvedtak.
12. Sentrale samarbeidspartnere for representantene bør få informasjon og opplæring om representantens oppgaver og rolle.

Summary

This report presents findings from an evaluation of the Norwegian system for legal representatives (guardians) for unaccompanied minor asylum seekers. The evaluation was carried out by NTNU Social Research and Oxford Research in the period November 2020 - June 2021. The main purpose of the evaluation was to investigate the extent to which the system for legal representatives fulfils Norway's obligations under the Convention on the Rights of the Child. This overarching question is elaborated on in three specific sub-questions. The first deals with the extent to which the system is adequately regulated through legislation and guidelines. The second question is related to whether the system for representatives adequately takes care of the unaccompanied minor asylum seekers. The third sub-question concerns the extent to which the system facilitates a well-functioning and uniform practice among the legal representatives.

The data material in this project consists of both quantitative and qualitative data, as well as a document analysis. The quantitative data consist of a survey of the legal representatives with 643 respondents. The qualitative data consist of interviews with 40 people with different tasks and functions in connection with the system for legal representatives. The documents reviewed a range of materials, from legislation and international conventions to policy documents, consultation letters, information material and guides. In addition to this, we have reviewed research reports and other relevant written material.

The main task of the legal representatives is to safeguard the interests of unaccompanied minors during the asylum process. The system for representatives is authorized in the Immigration Act (Chapter 11a), with references to both the Guardianship Act (§ 17) and the Children Act (§ 30). A question in the survey concerned the extent to which the system is appropriate and sufficiently regulated through these acts, and their associated guidelines. With regard to the legal framework, the evaluation found that the regulation in the legislation is satisfactory, and that it is rather the administration's interpretations and practice of the regulations that can present challenges, for example related to different practices in different parts of the country or among individual representatives. There can be different expectations connected to the role of the legal representatives. There can also be different opinions on how the individual representatives should exercise his or her role, and on how much flexibility one has (or should have) when it comes to interpreting the role.

Some of the representatives call for a need to exercise more discretion. This view is supported by the unaccompanied minors, employees at the reception and care centres, as well as the NGOs that participated in the evaluation. A recurring example is the need for greater flexibility in terms of representatives' time use and remuneration. It is emphasized that neither two children nor two cases are the same, and that the system does not reflect this diversity well enough. The question in this context is whether one has found the right balance point. The experiences of those directly involved (representatives and unaccompanied minors) indicate that the room for flexibility and exercise of discretion is too narrow. However, the County Governor, who administrates the legal representatives, does not share this view. They believe that the system already allows for the use of discretion and are more concerned that an increased use of discretion/more flexibility could lead to the guardians becoming more of a 'care provider' than just a legal representative.

There are also different opinions regarding the written guide for representatives that was prepared by the County Governor in Oslo and Akershus in 2018. The guide contains a lot of relevant material

but is perceived by many to have too much focus on rules, systems and procedures related to the asylum process. It is of course important that the representative has an understanding of the regulations, but this takes up a lot of space without it being particularly linked to what the representative is specifically to do. Lack of reflection on what it means to be a representative can contribute to a less uniform practice among the legal representatives. We also miss a broader children's perspective in the guide, and a reflection on the importance of building trust and relationships between the representatives and the unaccompanied minors.

In addition to these aspects, many representatives wish that the County Governor could have a clearer supervisory function. The representatives have expressed a need for closer follow-up and more concrete guidance from the County Governor on roles and tasks. The representatives want the County Governor to be a conversation partner to a greater extent - not just a case officer for written applications. They also call for a greater understanding of the fact that acute situations may arise, which means that quick decisions must be made. When many representatives, on the one hand, experience the system as rigid, while the administration, on the other hand, believes that the system allows for the needed use of discretion, there is a need for dialogue and discussion on the matters.

With regard to training, all representatives must undergo a basic course held by the County Governor. The County Governor in Oslo and Viken also offers follow-up courses. The courses cover a wide range of topics - from legal issues to the use of interpreters and trauma-conscious care. Many are satisfied with the training, but again many representatives call for more training concerning the practical everyday life as a representative. They experience the courses as too focused on laws and regulations.

One criticism raised by many representatives, both in the survey and in the qualitative interviews, is that the frames for contact with the unaccompanied minors are too tight. Many say they wish they were given more time for meetings with the minors and a more flexible system for the use of interpreters. A main point of the system for legal representatives is to ensure the unaccompanied minors' right to be heard. The right to be heard presupposes that information is adapted both in terms of content and language. However, information work and trust building also requires time. The care of unaccompanied minors is also affected by a number of other factors - including the number of arrivals of unaccompanied minors every year. This has an impact on the stability of the reception system. This applies to both the care centres and the asylum reception centres. The research indicates a connection between level of care, staffing level and pediatric competence.

The questionnaire material and the interviews with the representatives provide a detailed picture of their experiences of the assignment - from appointment and training to the execution of the assignment itself. There is great variation in the number of children the various representatives are responsible for - from one child, to so many that it becomes a full-time job. The same goes for experience. However, both the questionnaire material and the interviews show that the vast majority have an understanding of the role that is in accordance with both the regulations and the intentions behind them. The representatives are relatively unanimous about what are the most important activities related to the assignment. The asylum interview comes out on top, both the preparation in advance and support during the interview itself. To safeguard legal rights, ensuring that the care situation in the reception or care centre is satisfactory, as well as reporting unsatisfactory conditions, are all seen as important tasks as well. In other words, the representatives generally have an understanding of their role that is in accordance with their mandate.

Many still call for more room for flexibility when it comes to exercising the role. It turns out that a relatively large proportion of the representatives sometimes extend beyond what their mandate

stipulates. Many have more informal contact with the person they represent than what is defined as permanent tasks, and some take on tasks that do not trigger remuneration.

There is little doubt among the representatives as to how the role should be understood legally. The challenges arise in those situations where one does not feel that the mandate is sufficient to safeguard the minors. There may be unclear boundaries between the various actors in the field; for example, what are the reception or the care centre's responsibilities, versus those of the legal representative. Some representatives experience being in a difficult situation if 'grey areas' or 'gaps in the system' arise where no one seems to take responsibility. The representatives are not asking to take on a role as a 'care person' or 'parent'. Rather, what they ask is to be able to give the unaccompanied minors what they need there and then in emergency situations – also when this is beyond the mandate of legal representation. Flexibility and increased opportunity for discretion are again called for.

The recommendations we give in this evaluation have different addressees. Most go to the administration, represented by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), the County Governors, the State Civil Law Administration and the Children, Youth and Family Agency (BUFetat). The recommendations do not include the actual regulation of the system for representatives, which we consider to be sufficient and in line with the Convention on the Rights of the Child. In order for this system to safeguard the rights of unaccompanied minors under the Convention on the Rights of the Child, we believe that the focus must rather be on practice.

Recommendations

1. A review of guidelines that affect the representative's tasks should be carried out to contribute to the most uniform understanding of roles and role performance.
2. In order to ensure the most uniform practice, written information from different parts of the management of the fund should be reviewed and harmonized.
3. We recommend a revision of the supervisor for representatives and guardians. The supervisor shall act as a common tool and contribute to a uniform practice.
4. To ensure continuity, the same representative should follow the unaccompanied minor throughout the asylum process, as is done for unaccompanied minors living in a care center.
5. Information to the unaccompanied minors about the representative scheme should be carried out by an independent body – for example NOAS, Norwegian People's Aid, the Red Cross or Save the Children.
6. Qualified interpreters must be used in connection with information dissemination. In addition, interpreters should be trained on both the asylum process and the representative scheme.
7. A review of the framework (time and economy) the representative is given in advance of police registration and asylum interviews should be carried out. The framework must be flexible and take into account the needs of unaccompanied minors.
8. The County Governor should to a greater extent act as an interlocutor and supervisor for the representatives. The guidance must be dialogue-based and be based on the questions that arise along the way.
9. A system for safeguarding the representatives should be established.

10. In order to fulfil tasks related to the representative scheme, the County Governor should have access to (several) professionals with child and refugee expertise.
11. The training program for representatives must contain information about procedures in whistleblowing cases, in cases concerning concerns under the Child Welfare Act and what is the procedure if the asylum seeker wants to appeal administrative decisions.
12. Key partners for the representatives should receive information and training on the tasks and role of the representative. Ambiguities about the representatives' responsibilities can lead to both gray areas and responsibilities and lead to important tasks not being done and expectations not met.

1. Innledning

I denne rapporten presenterer vi resultater fra evalueringen av representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere. Dagens representantordning ble innført i 2013 og er regulert i utlendingsloven kapittel 11 A. Ordningen har med andre ord eksistert i snart ti år. Flere instanser har etterspurt en evaluering av ordningen, blant annet Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Vergeforeningen og Barneombudet. En viktig begrunnelse for dette er at en rekke rapporter gir uttrykk for at representantene utfører oppgaven forskjellig og at det behov for å undersøke nærmere om enslige mindreårige blir godt nok ivaretatt innenfor dagens system. Et hovedspørsmål for evalueringen er derfor om dagens ordning er i tråd med barnekonvensjonen og gir enslige mindreårige asylsøkere den beskyttelsen de har krav på. Evalueringen er gjort på oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI) og er gjennomført i perioden oktober 2020 – juni 2021.

Internasjonale forpliktelser

Barnekonvensjonen gir enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger særlig rett til beskyttelse. I konvensjonens artikkel 22 er det understreket at enslige mindreårige *skal gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er berøvet sitt familiemiljø, som fastsatt i denne konvensjon*¹. Dette er utdypet av FNs barnekomité i deres generelle kommentar nr 6 (2005), der det blant annet står følgende om enslige mindreårige asylsøkere og flyktningers rettigheter etter artikkel 18 og 20 i barnekonvensjonen²:

Vergen eller veilederen skal ha den nødvendige kunnskap om omsorg for barn for å sikre at barnets interesser blir ivaretatt, og at barnets rettslige, sosiale, helsemessige, psykologiske, materielle og utdanningsmessige behov blir behørig dekket, bl.a. ved at vergen fungerer som bindeledd mellom barnet og faginstusjoner/fagpersoner som kan gi barnet den behandling det måtte ha behov for. Instusjoner eller personer hvis interesser kan komme i konflikt med barnets interesser, skal ikke oppnevnes som verge. (side 12-13)

Representantordningen, slik vi kjenner den i dag, ble etablert i forbindelse med den nye vergemålsloven, som trådte i kraft i 2013. I løpet av de åtte årene som har gått siden iverksettelsen, er ordningen beskrevet i forskningsrapporter om enslige mindreårige, men ikke vært systematisk vurdert eller evaluert. Ordningen er beskrevet i en rekke publikasjoner om asylprosessen (se blant annet Staver og Lidén, 2014; Stang og Lidén, 2014; Garvik og Valenta; 2018). I tillegg er utfordringer, rettsikkerhet, informasjon og medvirkning knyttet til asylprosessen inkludert som et eget kapittel i en kunnskapsstatus om enslige mindreårige utarbeidet av NTNU Samfunnsforskning (Svendsen, Berg, Paulsen, Garvik og Valenta, 2018).

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf

² <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-6---25-8-09.pdf>

Kunnskapsstatus

Enslige mindreårige har det siste tiåret vært et sentralt tema både i offentlige utredninger og i forskning. I en egen kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige fra 2018, er asylfasen omtalt som en særlig sårbar fase (Svendsen mfl., 2018). Det er svært lite forskning som helt spesifikt omhandler representantordningen. Hvis vi inkluderer den tidligere vergeordningen, finner vi noe mer, men heller ikke her er ordningen et sentralt tema. Vi har derfor valgt å ramme inn temaet ved å gi noen eksempler på hva forskningen sier om de enslige mindreårige asylsøkernes omsorgs- og levekårssituasjon³.

Omsorgstilbudet som gis til enslige mindreårige er belyst i flere undersøkelser. Her blir også verge/representantordningen omtalt, selv om dette ikke var noe hovedtema. Rapporter som *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere* (Lidén mfl., 2013) samt *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (Berg og Tronstad, 2015) er kanskje de mest sentrale bidragene her. Både den enkelte asylant og systemet må forholde seg til uvisshet og utarbeide parallelle strategier for å håndtere avvising og retur, eller motsatt, å forberede en fremtid i landet og legge til rette for integrering.

Rapporten *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (Berg og Tronstad, 2015) er en del av oppfølgingen av stortingsmeldingen *Barn på flukt* (Meld. St. 27 2011-2012). I denne levekårsrapporten er det et eget kapittel om representantordningen. Fokus i dette kapitlet er de enslige mindreåriges erfaringer med å ha en representant. Ungdommene som ble intervjuet hadde ulike erfaringer, men en gjennomgående kritikk er at representantene er lite tilgjengelige og i liten grad følger opp den enkelte enslige mindreårige. Flere av dem som ble intervjuet, visste ikke hvem som var deres representant, eller de kjente til navnet, men hadde aldri truffet vedkommende. I intervjuene med oss forskere hadde de enslige mindreårige mange spørsmål rundt selve asylsaken – spørsmål som det ville vært naturlig at representanten svarte på. Dette underbygger det som framstår som et gap mellom forventninger til representantrollen og det som skjer i praksis. Utenlandsk forskning har også pekt på vergers egne ambivalenser knyttet til sitt oppdrag (De Graeve & Bex, 2015; De Graeve, 2015). I tillegg til det som spesifikt omhandler representantordningen, viser rapporten hvordan selve asylsituasjonen innebærer en stor belastning i form av usikkerhet og bekymringer, tap av kontroll og lite handlingsrom.

Lidén mfl. (2013) beskriver de enslige mindreårige som en særlig sårbar gruppe migranter og undersøker deres botilbud og oppfølging i asylfasen. Det er først og fremst levekårene knyttet til boforhold, omsorg, helse, kosthold, tilgang til sosialt nettverk og aktivitetstilbud som undersøkes. Samtidig vurderes verges funksjonen og hvordan tilgang til skole, helsetjeneste og lokalt barnevern påvirker de enslige mindreårige asylsøkernes levekår i ventetiden. Selv om denne rapporten er skrevet før dagens representantordning ble etablert, er de problemstillingene som reises i stor grad de samme som i dag. I bokkapittelet *Det vanskelige asylintervjuet* (Lidén, 2020), presenteres en grundig gjennomgang av bakgrunnen og innholdet i representantordningen, samt kobling til gjeldende norsk rett, FNs internasjonale konvensjoner og EU-direktiver. Gjennomgangen viser at det er knyttet store forventninger til representantens rolle i asylprosessen, samtidig som det stilles få formelle krav til representantenes kvalifikasjoner. I tillegg viser Lidén hva som er representantens oppgaver i de ulike fasene av asylprosessen. Her beskriver hun et misforhold mellom forventninger til representantrollen og kravene til kvalifikasjoner for å oppnevnes som representant. Hun er også kritisk til at representanten som følger asylsøkeren i den første fasen byttes ut når asylsøkeren flytter

³ I kapittel 5 kommer vi nærmere tilbake til forskning som belyser representantordningen, da med fokus på de enslige mindreåriges perspektiver.

til omsorgssenter eller mottak. Det fører til manglende kontinuitet og forklarer også hvorfor representanteten framstår som en fremmed for mange av de enslige mindreårige.

Rapporten *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige* (Sønnerudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018) tegner et lignende bilde som de foregående rapportene. Her påpekes det at det hviler et stort ansvar på representantene – et ansvar som det kan være vanskelig å innfri innenfor dagens rammer. I likhet med leveårsrapporten fra 2015 kommer det fram at mange enslige mindreårige aldri har møtt sin representant og at det er et nokså åpenbart sprik mellom forventninger og praksis. Det understrekes samtidig at noen av de enslige mindreårige får god oppfølging av sin representant. Her er det med andre ord ulike erfaringer.

Det meste av forskningen på enslige mindreårige asylsøkere handler om de som er over 15 år og som har sitt bo- og omsorgstilbud på asylmottak. Rammebetingelsene er knyttet til de juridiske, økonomiske og administrative forutsetningene som ligger til grunn for omsorgstilbudet, mens utøvelse av omsorg i større grad handler om ansattes kompetanse og barnas behov for omsorg (Lidén mfl., 2013). Fra 2007 ble ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år overført fra UDI til barnevernet. UDI har i dag ansvar for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år, mens Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufdir) har omsorgsansvaret for dem under 15 år. Det er en pågående diskusjon i forskningen rundt delingen av ansvaret mellom barnevernsmyndighetene og utlendingsmyndighetene. Ulike undersøkelser har imidlertid vist at barna som er under barnevernets omsorg har en tettere oppfølging og en større grad av lovfestede rettigheter, og slik sikres et bedre omsorgstilbud. Flere studier anbefaler at barnevernsmyndighetene tar ansvar for hele gruppa av enslige mindreårige (Lassen, 2007; Berg og Tronstad, 2015; Paulsen mfl., 2015; Garvik mfl., 2016).

Midlertidigheten og ustabiliteten som preger asylfeltet generelt og ventetiden spesielt skaper en del begrensninger for tjenestetilbudet og omsorgsarbeidet som skal ivareta de enslige mindreårige. Av denne grunn understreker forskningen at det blir ekstra viktig å ha en solid forankring i lovverk for å begrense tilfeldig og ulik praksis (Eide og Broch, 2010; Lidén mfl., 2013; Berg og Tronstad, 2015). Dette understrekes også i Fafo-rapporten *Et trygt sted å vente* fra 2018. I flere av rapportene påpekes det at representantene løser sine oppgaver svært ulikt, noe som gjør at oppfølgingen av ungdommenes helsetilbud, skole og omsorg også blir ulikt. Dette er sentrale oppgaver knyttet til representantordningen.

I tillegg til forskningsbaserte rapporter som tar opp spørsmål rundt representantordningen, har ulike NGOer engasjert seg når det gjelder denne ordningen. I rapporten *This is our view. The voices of unaccompanied Afghan children in Norwegian reception centres* (UNHCR, 2017) formidles de unges erfaringer med blant annet representantordningen. Erfaringene forsterker det som er beskrevet i forskningsrapportene over. Unicef kom i 2018 med rapporten *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. Her presenteres de ulike nordiske modellene for mottak av enslige mindreårige asylsøkere, herunder en beskrivelse av representant- og vergeordninger i de ulike landene. Også i rapporten *Anbefalinger til norske myndigheter. Enslige mindreårige asylsøkere* (NOAS og Redd Barna, 2014) formidles det samme inntrykket. Både NOAS og Redd Barna har kommet med klare anbefalinger om at representantordningen må evalueres – både for å avdekke årsaker til at ordningen fungerer så forskjellig og for å få mer kunnskap om mulige alternative modeller til dagens ordning.

Ulike statlige instanser har også omtalt representantordningen. I et brev fra Vergemålsavdelingen til Fafo i forbindelse med lansering av rapporten *Et trygt sted å vente*, har Vergemålsavdelingen gitt

kommentarer og anbefalinger på flere sentrale punkter⁴. Tilsvarende er også kommet fra Barneombudet. I en veileder om traumebevisst omsorg fra RVTS (2019) er også behovet for en fungerende representantordning belyst. Vi ser med andre ord at det både fra forskere, NGOer og myndigheter er et stort engasjement rundt ordningen. Det reises kritikk, men framfor alt etterspørres det mer kunnskap.

Både fra politisk og faglig hold er det reist kritikk mot dagens todeling av omsorgsansvaret for de enslige mindreårige. En rekke frivillige organisasjoner og faginstanser har argumentert for at barnevernet burde ha ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere – uavhengig av alder. En av dem er Norges Institusjon for Menneskerettigheter (NIM) som i 2016 tok til orde for at ansvarsdelingen ved over og under 15 år er å anse som diskriminerende etter barnekonvensjonen.

Omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år har fram til nå ikke vært lovfestet på samme måte som for de under 15 år, men har vært basert på det som nå kalles retningslinjer (tidligere omtalt som rundskriv, praksisnotater og veiledere) fra utlendingsmyndighetene. Både UDI, frivillige organisasjoner og forskere har pekt på behov for lovfesting av omsorgstilbudet på mottak (Namdal, 2015; Aasen mfl., 2016; UNICEF, 2018). Med en lovfesting av omsorgstilbudet vil UDI ha mulighet til å følge opp omsorgsarbeidet som blir utøvd i mottakene på en mer konkret måte. Etter en omfattende prosess fremmet regjeringen i 2020 forslag om å lovfeste UDIs omsorgsansvar. Lovfestingen trer i kraft med virkning fra 1. juli 2021. Selv om en slik lovfesting ikke endrer på det todelte omsorgsansvaret, bidrar det til å tydeliggjøre ansvarsforhold og synliggjøre rettighetene til enslige mindreårige over 15 år. UDIs omsorgsansvar er regulert i utlendingsloven § 95 og er nærmere utdypet i ny forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. I forskriften er det også en egen paragraf som omtaler representantrollen. Under overskriften «Oppfølging fra representanten og andre sektormyndigheter» står det i § 9 følgende:

Utlendingsdirektoratet og asylmottaket skal bidra til at den enslige mindreårige under oppholdet i asylmottak får nødvendig oppfølging fra sin representant og andre ansvarlige myndigheter, som helsevesen, skolevesen, barnevern mv.

Det er viktig å understreke at representantrollen her er beskrevet som en oppfølgerrolle og at denne oppfølgingsfunksjonen er delt med ulike sektormyndigheter. Forskriftens beskrivelse av representantrollen må sees i sammenheng med bestemmelsene i utlendingslovens kapittel 11 A, der det er formulert slik:

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. (Utlendingsloven, § 98d)

Hvordan en slik rolle skal utformes, er ikke beskrevet ytterligere. Grenseoppgangen mellom å yte omsorg og å følge opp, er et sentralt tema som blir drøftet videre i rapporten.

Et annet tema som lenge har vært oppe, er knyttet til behovet for å etablere et uavhengig tilsyn med mottakstilbudet til asylsøkere generelt – og tilbudet til enslige mindreårige spesielt. I utredningen om mottakstilbudet for asylsøkere (NOU 2011:10) ble dette grundig belyst. Her ble det foreslått å etablere et uavhengig tilsyn med lov- og forskriftsregulerte oppgaver. Når omsorgstilbudet til de enslige mindreårige nå er blitt lovregulert, vil dette åpne for større innsyn og kontroll med

⁴Se også høringsvaret fra Vergeforeningen til veilederen for representanter: <http://vergeforeningen.no/wp-content/uploads/2018/08/Høringsuttalelse-veileder-for-representanter-svar-fra-Vergeforeningen.pdf>

omsorgssituasjonen til denne gruppa. Det er foreslått at et slikt tilsyn legges til Statsforvaltere. Det argumenteres for at en uavhengig instans i større grad vil kunne ha en nøytral rolle og på denne måten også ivareta rettssikkerheten til barna på en bedre måte enn i dag (Aasen mfl., 2016). Dette er helt i tråd med det som ble foreslått i NOU 2011:10⁵.

Problemstillinger og forskningsspørsmål

UDI har formulert følgende overordnede spørsmål for evalueringen: *I hvilken grad ivaretar representantordningen Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen?* Barnekonvensjonen er bygget opp rundt forutsetningen om at barn på grunn av sin umodenhet, har spesielle behov for beskyttelse og omsorg. FNs barnekomité, barnekonvensjonens overvåkingsorgan, har trukket frem fire av konvensjonens artikler som uttrykk for generelle prinsipper i konvensjonen. Disse fire er:

- Artikkel 2 om ikke-diskriminering
- Artikkel 3 om hensynet til barnets beste
- Artikkel 6 om retten til liv, overlevelse og utvikling
- Artikkel 12 om retten til å bli hørt⁶

Disse vil være styrende for hvordan vi utleder barns rettigheter fra barnekonvensjonen og vurderingen av hvordan representantordningen ivaretar disse. Til dette overordnede spørsmålet er det skissert tema som ivaretar tre ulike innfallsvinkler til å studere ordningen, utdypet i konkrete underspørsmål:

Tema 1: Juridiske aspekter

I hvilken grad er representantordningen hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom barneretten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer?

Tema 2: Ivaretagelse av den mindreårige

I hvilken grad blir den mindreårige tilstrekkelig ivaretatt gjennom ordningen?

Tema 3: Representantrollen

I hvilken grad legger ordningen til rette for at representantene utøver rollen på en velfungerende og enhetlig måte?

I utgangspunktet var det ikke lagt opp til en egen undersøkelse av barnas egne erfaringer med representantordningen. Etter drøfting i det første referansegruppemøtet, besluttet vi å utarbeide et eget kapittel for å ivareta barneperspektivet⁷. Kapitlet er basert på tidligere forskning, samt intervjuer med miljø- og omsorgspersoner for de enslige mindreårige på omsorgssenter og mottak. Også Barneombudet har kommet med innspill til konkrete problemstillinger. I et brev fra Barneombudet til Justis- og beredskapsdepartementet skriver de blant annet:

⁵ Se også ny høring fra 2021: [Høring – forslag til endringer i utlendingsloven og ny forskrift \(statlig tilsyn med omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak\) - regjeringen.no](#)

⁶ FNs barnekomité (2003): *Generell kommentar nr. 5*, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-5---31-8-09.pdf>

⁷ Møte i referansegruppa 2. desember 2020.

Flere rapporter viser at representantene løser oppgavene sine på en ulik måte. Rapportene viser at representantene i varierende grad er i stand til å ivareta den enslige mindreåriges interesser og påse at den mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, slik det er forutsatt i utlendingsloven.

Barneombudet skriver videre at forskningen på feltet viser mangler ved dagens representantordning som tyder på at den ikke alltid er egnet til å sikre at enslige mindreårige asylsøkere får oppfylt grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen – blant annet retten til opplæring, omsorg og helsehjelp. Lignende innspill har kommet fra både NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. På et overordnet nivå er det stort overlapp mellom disse innspillene og problemstillingene som er formulert av UDI. Det handler om *den rettslige reguleringen*, om *ivaretagelsen* av de enslige mindreårige og om selve *representantrollen*. Vi ser derfor dette som viktige konkretiseringer som vi har inkludert i den denne evalueringen. Dette vil bli utdypet i neste kapittel, der vi redegjør for den metodiske gjennomføringen.

2. Metodisk gjennomføring

Vi har valgt et flermetodisk design for denne evalueringen, med både kvantitative og kvalitative datainnsamlings- og analysemetoder. Evalueringen støtter seg dermed på et rikt og omfattende datamateriale. Valgene våre i utarbeidelsen av datainnsamlings- og analysestrategi har vært styrt av to overordnede hensyn: (1) Å belyse problemstillingene på en uttømmende måte fra så mange perspektiver som mulig og (2) å dekke hele sjuårsperioden som ordningen har eksistert.

Datainnsamlingsmetodene og deres bruk fremkommer i følgende tabell:

Hovedproblemstilling	Datainnsamlingsmetoder
1. Juridiske aspekter: I hvilken grad er representantordningen hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom barneretten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer?	<ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier (gjennomgang av rettskilder som konvensjoner, lover, forarbeider, forskrifter, retningslinjer, praksisnotater mv.)• Spørreundersøkelse• Kvalitative intervjuer
2. Ivaretagelse av den mindreårige: I hvilken grad blir den mindreårige tilstrekkelig ivaretatt gjennom ordningen?	<ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier (dokumenter tilknyttet ordningen)• Spørreundersøkelse• Kvalitative intervjuer
3. Representantrollen: I hvilken grad legger ordningen til rette for at representantene utøver rollen på en velfungerende og enhetlig måte?	<ul style="list-style-type: none">• Dokumentstudier (dokumenter tilknyttet ordningen)• Registerdata• Spørreundersøkelse• Kvalitative intervjuer

Dokumentstudier

Det er fortatt en grundig gjennomgang av rettskilder som regulerer representantordningen, inkludert forarbeider til lovteksten og FN-konvensjoner som har vært utgangspunkt for lovreguleringen. I tillegg til dette er det gjort analyser av policy- og styringsdokumenter, høringsbrev, retningslinjer og praksisdokumenter, samt informasjonsmateriell og veiledere. I tillegg til dette har vi gjennomgått forskningsrapporter og annet skriftlig materiell som kan bidra til å sette representantordningen inn i en faglig kontekst og bidra til at forskningen på feltet blir kumulativ. Hvilke dokumenter som konkret er gjennomgått framkommer i de kapitlene der de ulike kildene omhandles.

Spørreundersøkelse

Vi har utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle som har vært registrert som representanter (siden omleggingen i 2013). Respondentlisten ble tilsendt som en kryptert fil fra Statens sivilrettsforvaltning med oppdrag som rader. Kolonnene inneholdt blant annet e-postadresse, fødselsnummer (som respondentens alder er basert på), statsforvalterembete og navn. Undersøkelsen ble sendt ut per e-post og var aktiv i perioden 16. februar 2021 til 7. april 2021. Vi fikk respons fra 643 av 1 384 representanter og oppnådde dermed en svarprosent på 46 % (fullførte og påbegynte) eller 35,7 %, dersom man kun regner med fullførte besvarelser. Undersøkelsen ble

pilottestet før utsendelse. Den utsendte versjonen er vedlagt i sin helhet i appendiks. Vi har ikke funnet noen skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen.

I analysene våre har vi undersøkt om det er noen vesentlige forskjeller i vurderingene mellom ulike typer representanter. Vi har lagt vekt på å undersøke sammenhenger mellom egenskaper vi kunne anta at ville påvirke representantenes opplevelser av ordningen. Disse antagelsene er både basert på det kvalitative datamaterialet og diskusjoner med referansegruppen.

Den første antagelsen dreier seg om at det ville være forskjeller mellom representantene basert på hvilken periode de har hatt oppdrag i (se Figur 16).⁸ Her har vi valgt å ta utgangspunkt i perioden med økte asylankomster, som i massemediene og på folkemunne fikk navnet «flyktningkrisen». Vi antar at denne perioden vil ha preget representantenes inntrykk i negativ retning, både av (1) utlendingsforvaltningens arbeid, som ikke var dimensjonert for de høye ankomsttallene og (2) av Statsforvalterembetene som ble tvunget til å rekruttere et stort antall representanter på kort tid for å møte behovet. Vi har derfor delt representantene inn i seks grupper, basert på om de var aktive før, under og/eller etter perioden 2015-2017. Av pragmatiske hensyn har vi benyttet merkelappen «sluttet etter» også på representantene som fortsatt er aktive. Dersom vi skulle gjøre en videre fininndeling ville det nemlig bli færre observasjoner i hver kategori. Et interessant poeng er at to grupper ikke har erfaring fra denne perioden, nemlig gruppene som både startet og sluttet før eller etter. Begge grupper er imidlertid små.

Den andre antagelsen dreier seg om at det er ulike oppfatninger mellom representantene basert på bostedsfylke (se Figur 13), fordi representantene vil ha hatt erfaring med ulike statsforvalterembeter. Dessuten har representanter fra Oslo og Viken samlet sett mer erfaring med korte oppdrag knyttet til transittfasen enn representanter fra andre deler av landet.

Den tredje antagelsen handler om at antall oppdrag man har hatt som representant – og dermed bredden av erfaringer man har med seg – vil påvirke hvordan man ser på representantordningen. Vi har derfor delt respondentene inn i kategorier av erfaring, basert på antall oppdrag de har hatt som representant (se Figur 15).

Basert på disse antagelsene har vi gjennomført parvise ANOVA-analyser («variansanalyser») med de ovennevnte egenskapene som forklaringsvariabler opp mot samtlige dikotome og fempunktskalspørsmål⁹ i spørreundersøkelsen som avhengige variabler. ANOVA tester om gjennomsnittet av variansen mellom gruppene er større enn variansen innad i gruppene. Dersom variansen er større mellom gruppene enn innad i gruppene, indikerer det at gruppetilhørigheten påvirker hvordan respondenten har svart. I appendiks har vi rapportert alle resultater som er statistisk signifikante (se Tabell 27, Tabell 28 og Tabell 29). Vi rapporterer her frihetsgrader for den uavhengige og avhengige variabelen, F-verdi og p-verdi – som angir statistisk signifikans – og Eta², som viser andelen av variansen i den avhengige variabelen som forklares av den uavhengige variabelen. Tolkningen av Eta² er dermed ekvivalent med R² i lineær regresjon.

Imidlertid er det dessverre slik at flere av forklaringsvariablene ikke er uavhengige av hverandre¹⁰ – man har hatt et ulikt antall oppdrag basert på både hvilke perioder man har vært representant i og hvilket fylke man bor i (som vi ser i Tabell 4 og Tabell 5). Når man ikke har nok variasjon mellom

⁸ Alle figurer og tabeller er å finne i rapportens appendiks.

⁹ Dikotome variabler har binære verdier, gjerne ja og nei, imens fempunktskalaer varierer fra 1 (f. eks i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad).

¹⁰ Kjikvadrattester viser at det er sterkt signifikante sammenhenger (p-verdi <0,001) mellom bostedsfylke og antall oppdrag og mellom antall oppdrag og periode (erfaring med «flyktningkrise»).

forklaringsvariablene, er det ikke mulig å vite om forskjeller man ser i synspunkter mellom representanter som for eksempel har et ulikt antall oppdrag egentlig skyldes at de har erfaring fra forskjellige perioder – eller omvendt. Problemet kan ikke «løses» ved hjelp av statistiske verktøy, fordi det skyldes at virkeligheten er som den er. Dette må vi derfor ta hensyn til i tolkningen av resultatene. Det må videre påpekes at antallet observasjoner er lavt i mange av kategoriene, slik at vi bør være varsomme med å generalisere mange av resultatene til å gjelde utenfor utvalget.

Vi vil videre opplyse om at det ikke er uten betydning hvilken analysemetode man benytter for å beregne statistisk signifikans. Det kan innvendes at fempunktsskalaer strengt tatt ikke har riktig målenivå for å benytte analysemetoder som forutsetter intervall- eller forholdstallsnivå. Imidlertid blir antallet observasjoner i hver celle ofte for lite til at p-verdien (som angir nivå for statistisk signifikans) blir korrekt estimert for tester som behandler begge variablene som kategoriske. For eksempel viser ulike analysemetoder av sammenhengen mellom periode man har vært representant og om den mindreårige får ivarettatt sitt behov for tilrettelagt informasjon ulikt resultat med hensyn til om sammenhengen er signifikant. Hvis vi behandler variablene som kategoriske og gjennomfører en kji-kvadrattest er sammenhengen ikke signifikant, men det kommer samtidig en advarsel fra statistikkprogrammet om for få observasjoner. Dersom vi behandler fempunktsskalaen (fra i svært liten grad til i svært stor grad) som en variabel på intervallnivå, viser en ANOVA-analyse at forskjellene mellom periodene sett under ett ikke er statistisk signifikante. En regresjonsmodell (OLS) der periode behandles som dummy-variabel og der hver kategori sammenlignes med referansekategori «startet og sluttet før» blir imidlertid forskjellen mellom disse og dem som startet og sluttet etter flyktningkrisen statistisk signifikant på 0,036-nivået.

Registerdata

Fra Statens sivilrettsforvaltning fikk vi et uttrekk fra registrene deres med samtlige registrerte representantoppdrag fra omleggingen i 2013 til og med desember 2020 med 19 720 rader. Filen inneholdt informasjon om statsforvalterembete som tildelte oppdraget, et ID-nummer for saken, et ID-nummer knyttet til den enslige mindreårige, en dato for opprettelsen av oppdraget i systemet, en dato for avslutningen av oppdraget (dersom det hadde status som avsluttet), en kolonne med sakstype (der alle var tildelt verdien «enslig mindreårig asylsøker»), status for saken (løpende eller avsluttet), et ID-nummer tilknyttet vergen og en dato for når oppdraget startet. På bakgrunn av dette har vi utformet deskriptiv statistikk om antall oppdrag per representant og varighet av oppdrag.

Det kvalitative datamaterialet

Aktørbildet som er involvert med ordningen er omfattende og sammensatt. Det har krevd en bred involvering av ulike informantgrupper i intervjusammenheng. Det er til sammen 40 informanter som har bidratt til de kvalitative intervjuene i evalueringen, fordelt på følgende grupper:

Tabell 1: Oversikt over informanter

Forvaltningen	
Politiets utlendingsenhet	2
Statens sivilrettsforvaltning	2
Statsforvalteren i Oslo og Viken ¹¹	2
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	1
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	1
Utlendingsdirektoratet	4
Utlendingsnemnda	2
Oppdragstakere	
Representanter	16
Øvrige aktører	
Leder for Vergeforeningen Følgesvennen	1
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	4
Mottak/omsorgssenter	3
Advokat for enslige mindreårige asylsøkere	1
Barneombudet	1
Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir)	1
Totalt antall intervjupersoner: 40	

Alle intervjuene med representanter ble gjennomført som individuelle intervjuer via telefon eller Teams. De fleste representantintervjuer ble tatt opp på bånd og senere transkribert, mens tre ble skrevet ned fra notater. Intervjuene var semistrukturerte i den forstand at vi tok utgangspunkt i en intervjuguide, men det var samtidig rom for den enkelte informant å komme med egne tema og innspill. Intervjuer med forvaltningen og de øvrige aktørene ble gjennomført både som gruppeintervju og individuelle intervju. Fremgangsmåten var ellers tilsvarende den for representantintervjuene. De færreste av disse intervjuene ble imidlertid tatt opp på bånd. Datamaterialet fra disse intervjuene baserer seg derfor i stor grad på notater tatt underveis.

Det kvalitative datamaterialet består også av kommentarer fra åpne spørsmål i surveyen. Surveyen ble helt eller delvis besvart av 643 representanter, og mange av disse hadde benyttet de åpne kommentarfeltene til å utdype svar eller bidra med innspill. Vi innhentet dermed også et omfattende kvalitativt datamateriale fra surveyen, i tillegg til det kvantitative tallmaterialet.

¹¹ Vi har gjennomført til sammen tre intervjuer med disse to informantene fra Statsforvalter i Oslo og Viken. De deltok både på eksplorerende intervjuet i oppstarten av prosjektet, og på oppfølgingsintervjuer ved to anledninger senere i prosjektperioden.

I det kvalitative analysearbeidet har vi hentet inspirasjon fra tematisk analyse og metoden systematisk tekstkondensering (Malterud, 2011). Dette er en egnet analysemetode for å identifisere mønstre i datamaterialet, sammenfatte hovedtendenser fra kvalitative datasett og å identifisere likheter og forskjeller på tvers av data. Etter å ha transkribert intervjuene har vi gjennomgått, og analysert transkripsjoner, for å identifisere de mest sentrale temaene. Vi har sett spesifikt på tema som var relevant for å belyse problemstillingene. I tillegg har vi sett etter tema representantene var opptatt av, men som ikke nødvendigvis var inkludert i intervjuguiden fra starten av. På tilsvarende måte har også kommentarene fra surveyen blitt gjennomgått for å finne mønster, tema og innspill som kan belyse problemstillingene. Videre er funn fra det kvalitative materialet analysert og fortolket i lys av resultatene fra breddeundersøkelsen.

Referansegruppas rolle

Referansegruppa i prosjektet har hatt en funksjon som rådgiver gjennom hele prosjektperioden. Oppdragsgiver var ansvarlig for opprettelsen av gruppa, med representasjon fra Statsforvalter i Oslo og Viken, Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og Bufetat, i tillegg til UDI.

Vurdering av datamaterialet

Enhver evaluering bør vurdere datamaterialet med henblikk på relevansen for problemstillingene og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet, innenfor evalueringens tids- og ressursmessige rammer. Prosjektteamet har gjennom dokumentstudier, et stort antall intervjuer, registerdata og en spørreundersøkelse fått et rikt datamateriale å bygge analyser og vurderinger på.

En utfordring i forbindelse med tidsdimensjonen, er de ekstreme svingningene i ankomsttall som har preget denne perioden. Ankomstene nådde en topp i 2015, da 5480 enslige mindreårige søkte asyl. I de siste årene har det derimot vært svært lave ankomsttall, med 135 i 2019 og en foreløpig bunn i 2020 da kun 89 enslige mindreårige søkte asyl i Norge i løpet av året.¹² Dette betyr at behovet for representanter også har forandret seg vesentlig over tid. Det var langt flere representanter for noen få år siden enn det er i dag. Erfaringene og opplevelsene som representantene og de øvrige aktørene formidler må forstås i lys av disse ekstreme svingningene.

¹² Jamfør <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2020/>

3. Rettslig rammeverk

Barnekonvensjonen stiller en rekke krav til nasjonal rett og gir rettigheter til barn som søker asyl. I det følgende vil vi avgrense spørsmålene til rettslige krav i henhold til barnekonvensjonen som gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Vi avgrenser videre diskusjonen til rettslige krav som gjelder og har relevans for representantordningen. Det betyr at vi ikke analyserer hvilke *materielle rettigheter* barnekonvensjonen gir enslige mindreårige asylsøkere mer generelt enn det som gjelder spesifikt for representantordningen. Først gir vi en kort oversikt over de mest sentrale kravene i Barnekonvensjonen som angår representantordningen. Videre oppsummerer vi kort hovedregler i norsk lovgivning.

Om Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) ble vedtatt i 1989, ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i 2003 gjennom menneskerettsloven § 2. Barnekonvensjonen er dermed gitt forrang fremfor annen lovgivning. Dersom bestemmelser i norsk lovgivning strider mot barnekonvensjonen, gjelder den dermed i dag som norsk lov, og har forrang ved motstrid med andre norske lover. I praksis skjer dette typisk ved at annen lovgivning tolkes i samsvar med konvensjonen. Eventuell motstrid kan imidlertid også innebære lov- eller forskriftsendringer (Stang, 2020).

Stang (2020) fremhever at inkorporeringen av barnekonvensjonen i menneskerettsloven har bidratt til å styrke konvensjonen i norsk rett. Fra et formelt rettslig perspektiv er barnekonvensjonen og de rettslige kravene som følger av denne dermed styrket. Likevel er det grunn til å tro at det gjenstår en del før barnekonvensjonen blir *etterlevd* på en god måte i alle deler av retts- og forvaltningsapparatet (Stang, 2020: 87). Se nærmere om utfordringene i Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (2020) og Langford, Skivenes og Søvig (2020). I mai 2014 ble prinsippet om barnets beste videre inntatt i Grunnloven. Ved dette ble viktigheten av prinsippet om barnets beste gjort enda mer synlig i Norge. Det heter i Grunnloven § 104 annet ledd: «*Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn*». Grunnlovsbestemmelsen er utformet etter mønster av Barnekonvensjonen artikkel 3 første ledd.

Det gjelder ingen individuell klagerett i Norge, siden Norge valgte å ikke tiltre tilleggsprotokollen om individuell klagerett fra 2011. Norge skal imidlertid rapportere hvert 5. år til FNs barnekomité om oppfølging av konvensjonen. Komitéen gir deretter anbefalinger til norske myndigheter om områder de mener bør forbedres. NOU 2020:14 *Ny barnelov – til barnets beste* peker på at *uttalelsene fra FNs barnekomité utgjør viktige holdepunkter og retningslinjer for norske myndigheters arbeid med å gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen. Lovgiver har lenge lagt det til grunn. Dette er også bekreftet i flere sentrale avgjørelser fra Høyesterett.*

FNs Barnekomité har utpekt fire konvensjonsbestemmelser som prinsipper av generell eller overordnet betydning. Dette vil si at de fire prinsippene har betydning for forståelsen av hele konvensjonen. De fire prinsippene er:

- prinsippet om barnets beste i artikkel 3 nr. 1
- prinsippet om barnets rett til å bli hørt i artikkel 12
- prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 2
- retten til liv og utvikling i artikkel 6

Barnekonvensjonen har også egne regler om rettslig representasjon, verge eller veileder (artikkel 18 nr. 2 og artikkel 20 nr. 1). Vi ser først kort på disse reglene og hvordan den norske reguleringen av representantordningen er. Deretter gjennomgår vi kjernen i de fire konvensjonsbestemmelsene som er prinsipper av generell eller overordnet betydning.

Regulering av representantordningen

FNs Barnekomité's kommentar nr. 6 fra 2006

FNs Barnekomité's kommentar nr. 6 fra 2006 vektlegger at oppnevning av verge for enslige mindreårige er helt sentralt for å sikre barnets beste. Komitéen tolker konvensjonens bestemmelser slik at det enslige barnet må få oppnevnt en verge eller rådgiver så snart barnet er identifisert. Ordningen med verge eller rådgiver må vare helt til barnet blir myndig eller forlater landet for godt:

Partene er forpliktet til å utvikle et grunnleggende rettslig rammeverk og treffe de tiltak som er nødvendig for å sikre at interessene til enslige barn og enslige barn med følgespersoner blir representert på tilbørlig vis. Partene bør derfor oppnevne en verge eller veileder så snart det er klart at man har å gjøre med et enslig barn eller et enslig barn med følgespersoner, og opprettholde denne vergeordningen til barnet enten har nådd myndighetsalderen eller på permanent basis har forlatt vedkommende parts territorium og/eller jurisdiksjon, i samsvar med konvensjonen og andre internasjonale forpliktelser. (FNs Barnekomité's kommentar nr. 6 fra 2006, side 12)

Selve konvensjonsbestemmelsene er forholdsvis knappe når det gjelder nærmere krav til verge og rettslig representasjon, men FNs barnekomité legger til grunn og anbefaler at vergen bør ha kompetanse til å delta i alle planleggings- og beslutningsprosesser – ikke bare utlendingssaken (Sandberg, 2016a, side 324). Komiteen anbefaler videre at vergen bør ha barnefaglig kompetanse for å sikre at barnets interesser blir ivaretatt. Komiteen sier også at den enslige mindreårige i *asylsøkerfasen* bør få oppnevnt en rettslig representant.

Reguleringer av representantordningen i norsk rett

En egen representantordning for enslige mindreårige asylsøkere ble først foreslått av Vergemålsutvalget (NOU 2004: 16, se kapittel 16), som fremhevet behovet for en særskilt representant for de enslige mindreårige asylsøkere på bakgrunn *av disse barnas særlige behov, og deres rettigheter både etter nasjonale og internasjonale normer*. Forslaget ble imidlertid ikke lovfestet før i 2012, med virkning fra 1. juli 2013. Norge hadde i årene før 2012 blitt kritisert av FNs barnekomité for at vergene hadde for mye å gjøre og ikke kunne utøve sin rolle overfor de enslige mindreårige asylsøkerne på en forsvarlig måte (Sandberg 2016a: 325). Frem til 2013 var det altså verger, oppnevnt etter den daværende vergemålsloven, som ivaretok de enslige mindreårige asylsøkerne.

Representantordningen for enslige mindreårige er regulert i utlendingsloven kapittel 11 A. Reglene er å finne i § 98 a-g. Lovreguleringen omfatter blant annet bestemmelser om virkeområde, oppnevning, opplæring, oppgaver, høring av den mindreårige, godtgjøring for representantoppdraget og opphør av representantordningen.

Det fremgår av § 98 a) at alle barn under 18 år og som søker beskyttelse og befinner seg i Norge uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret, *skal* få oppnevnt en representant. Hovedpoenget med

innføringen av representantordningen kan sies å være at enslige mindreårige asylsøkere oftest har flere behov enn de en verge skal ivareta. Representanten har derfor noe utvidete oppgaver. Det er likevel verd å merke seg at utlendingsloven viser til at vergemålsloven og vergemålsretten gjelder så langt den passer (utlendingsloven § 98). Når den mindreårige får innvilget midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge, faller representantordningen bort. Den mindreårige skal da få oppnevnt *verge* etter reglene i vergemålsloven.

Representanten har rett på godtgjøring og utgiftsdekning, jf. utlendingsloven § 98 f, jf. utlendingsforskriften §§ 17-34 og 17-35. For representantoppdraget ytes det godtgjøring etter faste satser frem til gjennomført intervju i asylsaken. Det er den sentrale vergemålsmyndigheten som fastsetter de faste satsene. Etter gjennomført asylintervju ytes det godtgjøring på kr 850 per måned. Dersom oppdragets omfang tilsier det, kan det i stedet gis godtgjøring time for time etter en timesats på kr 400, jf. utlendingsforskriften § 17-34. Utgifter som representanten har i forbindelse med innenlandsreiser som er nødvendige for utførelsen av oppdraget, dekkes etter statens satser, jf. utlendingsforskriften § 17-35.

Statsforvalteren har ansvar for oppnevning av representant/verge for enslige mindreårige asylsøkere samt å føre tilsyn med omsorgssentre. Selv om det ikke er bindende rettslig regulering, og sånn sett utenfor en gjennomgang av den rettslige reguleringen, vil vi nevne at Statsforvalteren har laget et informasjonsskriv om representantordningen og også en veileder for representanter og verger. Diskusjonen om disse i offentligheten i 2018, viser at det kan være krevende i praksis hva som er innenfor og utenfor representantoppdraget. UDI har utarbeidet flere retningslinjer som helt eller delvis er relevante for representantordningen.

Relevante retningslinjer fra UDI

UDI har utarbeidet egne retningslinjer som videre operasjonaliserer reglene for utlendingsforvaltningens praksis. I denne gjennomgangen vil vi avgrense diskusjonen til retningslinjer og forskrifter som helt eller delvis gjelder og har relevans for representantordningen.

Omsorgsarbeid for enslige mindreårige i asylmottak

UDI 2011-034 omhandler informasjon om kravene UDI stiller til mottak i arbeidet med enslige mindreårige, ut over de retningslinjene som ellers ligger til grunn for drift av ordinære mottak og transittmottak. Når det gjelder spørsmål om ansvarsforhold, fastslår denne retningslinjen at representantene ikke har omsorgsansvar, men skal påse at den mindreåriges juridiske rettigheter blir ivaretatt, jf. vergemålsloven.

Identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak

Dersom beboer i mottak er identifisert som mulig offer for menneskehandel, vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll eller barneekteskap, skal mottaket følge opp, jf. UDI 2015-029. Herunder skal representanten eller vergen så langt det er mulig involveres i oppfølgingen av den enslige mindreårige.

Identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel

UDI 2011-007 omhandler identifisering og oppfølging av mulige ofre for menneskehandel. Herunder fremheves at enslige mindreårige som søker om beskyttelse eller begrenset oppholdstillatelse for

antatte ofre for menneskehandel, har rett til representant som skal ivareta barnets interesser i utlendingssaken, jf. utlendingsloven § 98 a. Representanten skal så langt det er mulig, aktivt involveres i vurderingene som omhandler menneskehandel og behov for eventuell oppfølging. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som vedrører barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1). Herunder står prinsippet om barnets rett til å bli hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, sentralt.

Aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere

UDI 2010-183 fokuserer på aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere. Herunder vektlegges UDI og Politiets rutiner for innhenting av informasjon om alder og den praktiske gjennomføringen av aldersundersøkelser. Det skal oppnevnes en representant til søkere som oppgir å være under 18 år selv om det er tvil om søkeren er mindreårig, jf. utlendingsforskriften § 17-4. Utlendingsdirektoratet tilbyr en medisinsk aldersundersøkelse i tilfeller der hvor det foreligger tvil om søkers alder. Representanten må gi sitt samtykke før en medisinsk aldersundersøkelse kan finne sted. Dersom søkeren og/eller representanten ikke ønsker at søker skal gjennomgå aldersundersøkelse, bør de skriftlig redegjøre for årsaken til dette. Den medisinske undersøkelsen vil ikke med sikkerhet kunne konstatere søkers presise alder. Dersom resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen underbygger opplysninger søkeren har gitt om sin alder, anses alderen å være sannsynliggjort. Intervjueren skal under asylintervjuet belyse søkerens alder ved å stille spørsmål som kan bidra til at dette blir klargjort. Både tolk og representant skal være til stede under samtalen. Resultatet av aldersundersøkelsen legges frem for søker og dens representant under asylintervjuet, og de får da mulighet til å diskutere og kommentere resultatet.

Oppnevning og DUF-registrering av representant for enslige mindreårige asylsøkere

Utlendingsloven § 98 a regulerer de tilfeller hvor det skal oppnevnes representant for enslige mindreårige asylsøkere. UDI 2015-018 omhandler rutine ved oppnevning av representanter og registreringer i Datasystem for utlending- og flyktningsaker (DUF). Retningslinjen fremhever at representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken, jf. utl. § 98 d. Retningslinjen gjelder for politiets og UDIs arbeid med slike saker. Det er Statsforvalteren i det fylket hvor den mindreårige har fast opphold som skal oppnevne representant, jf. utl. § 98 b. Statsforvalteren i Oslo og Viken oppnevner representant i første instans i alle saker hvor den mindreårige registreres som enslig mindreårig asylsøker hos PU. Politiet skal påse at en representant er til stede under registrering.

I påvente av asylintervjuet, får søkere mellom 15-18 år tilbud om plass i transittmottak for enslige mindreårige. Søkere som er under 15 år, får tilbud om plass på et omsorgssenter. Når asylintervjuet er gjennomført, vil søkere som er mellom 15-18 år bli sendt videre fra transittmottaket til et ordinært mottak for mindreårige. Dersom det ordinære mottaket ligger i et annet fylke, kan Statsforvalteren oppnevne ny representant for den mindreårige, jf. utl. §§ 98 g andre ledd andre punktum og § 98 b første ledd andre punktum. Hovedregelen er at det oppnevnes ny representant i de tilfellene hvor det er geografisk lang avstand mellom tidligere og nytt mottak. Dersom den mindreårige er under 15 år og flytter til et omsorgssenter i et annet fylke, er hovedregelen at Statsforvalteren oppnevner ny representant. Årsaken er at barnets alder tilsier at han eller hun har behov for tettere oppfølging. Bufdir opplyser imidlertid om at deres erfaring den siste tiden er at de fleste beholder representanten som ble oppnevnt ved ankomst¹³.

¹³ Kommentar fra Bufetats representant i referansegruppa i forbindelse med utarbeiding av rapport.

Enslige mindreårige som forsvinner fra asylmottak

UDI 2015-009 omhandler rutiner for asylmottakets varsling til politiet, barneverntjenesten, UDI og andre instanser der en enslig mindreårig forsvinner fra mottak. Dersom en slik situasjon oppstår, skal mottaket blant annet varsle beboerens representant og advokat. Mottaket skal spørre om de har relevante opplysninger om forsvinningen som kan videreformidles til øvrige instanser som politiet, barneverntjenesten eller UDI. Omsorgssentre har tilsvarende rutiner ved rømming eller forsvinning. Representant, lokal barneverntjeneste og politi varsles også her.

Enslige mindreårige asylsøkeres ankomst, flytting og permisjonssøknader

UDI 2011-014 fastsetter UDIs krav til mottakenes håndtering av enslige mindreårige beboeres ankomst til, permisjon fra, samt flytting mellom og fra statlige mottak. Retningslinjen gjelder alle mottak med beboere som er registrert som enslige mindreårige. UDI har vedtaksmyndighet vedrørende flytting mellom mottak. Beboeren kan selv søke operative enheter om overflytting til nytt mottak. Relevant i denne sammenheng er at mottaket og representanten kan uttale seg om flyttesøknaden til UDI.

Vurdering av relevante retningslinjer

Samlet gir gjennomgangen over en hensiktsmessig orientering om hvordan retningslinjer og forskrifter gjeldende representantordningen skal forstås. Retningslinjene berører de mest sentrale områdene i representantoppdraget. Samtidig tar de for seg øvrige aktører og institusjoner som på ulike måter er involvert eller engasjert i ulike faser av prosessen som den enslige mindreårige til enhver tid befinner seg i. Herunder fremgår et tydelig fokus på ansvarsforhold og samspillet mellom disse. Vi vurderer likevel at retningslinjene ikke nødvendigvis er uttrykkelig formulert med hensyn til representantenes praktiske utførelse av oppdraget. Hvordan representantene definerer sitt ansvarsområde og hva som kan være grenseflater til andre aktører, kan være en krevende vurdering. Hvorvidt retningslinjene tydelig bidrar til en enhetlig praksis fremstår dermed ikke som opplagt.

Vergemålsretten

Ny vergemålslov ble vedtatt i 2010 og trådte i kraft i 2013. Lovens saklige virkeområde er beskrevet slik i § 1 første ledd:

§ 1. Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder personer under vergemål og deres adgang til selv å foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler. Loven gjelder også verger for personer under vergemål og vergens kompetanse til å foreta rettslige handlinger eller råde over midler på vegne av personen han eller hun er verge for. For verger for mindreårige gjelder loven likevel bare i den utstrekning kompetansen ikke omfattes av foreldreansvaret etter barneloven.

Lovens kapittel 3 omhandler vergemål for *mindreårige*, det vil si personer som ikke er fylt 18 år, jf. § 8. Vergemålsloven har noen bestemmelser om barns medvirkning:

- § 17 fjerde ledd om at vergen skal høre hva mindreårige over 12 år mener før det treffes avgjørelser. Bestemmelsen gjelder spørsmål under vergemålet og at barneloven § 31 gjelder for høring i personlige forhold.

- § 19 om at den mindreårige skal høres før retten vedtar å frata vergemålet fra en som har foreldreansvar, når den mindreårige er over 12 år, og ellers når den mindreåriges modenhet og alder tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet.
- Vergemålsloven § 17 femte ledd gir barnet, uavhengig av alder, en rett til å be statsforvalteren vurdere avgjørelser under vergemålet, dersom barnet er uenig med representanten eller vergen.

Sandberg (2016b) argumenterer for at grensen for barnets absolutte rett til å si sin mening settes ned til syv år i tråd med barneloven. Forskjellen mellom de to bestemmelsene når det gjelder retten til å bli hørt for barn under aldersgrensen, virker ubegrunnet (Sandberg 2016b). Vergemålsloven har heller ikke en generell bestemmelse om at barnets beste skal tas i betraktning. Det kan i denne sammenheng nevnes at det blir arbeidet med en vurdering av denne bestemmelsen og mulig endring av bestemmelsen (§ 17 fjerde ledd) etter høringsnotat Snr. 18/5852. Det er foreslått å senke aldersgrensen til 7 år og at yngre barn skal høres dersom barnet er i stand til å danne egne synspunkter (Snr.18/5852 side 25):

Det foreslås at aldersangivelsen for når den mindreårige skal høres før vergen treffer en beslutning på dennes vegne, senkes fra 12 til 7 år. Videre foreslås det å supplere regelen med en bestemmelse om at også yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal høres av vergen. Den mindreårige har imidlertid ingen plikt til å uttale seg, uansett alder. Vekten av den mindreåriges synspunkter vil måtte tillegges vekt i samsvar med vedkommendes alder og modenhet. I alle tilfeller bør vergens beslutning bygge på hensynet til den mindreåriges beste.

Barnekonvensjonens sentrale prinsipper

Artikkel 3 nr. 1 slår fast prinsippet om *barnets beste*, som skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Staten (Norge) er altså rettslig forpliktet til å ta hensyn til hva som er det beste for barnet («skal»), og dette hensynet skal være «grunnleggende». At barnets beste er et grunnleggende hensyn, betyr blant annet at dersom andre hensyn blir avgjørende i saken, skal det særskilt begrunnes: Det skal redegjøres for hvilke hensyn dette er og hvorfor de går foran hensynet til barnets beste. Konvensjonens regulering av barnets beste gir uttrykk for vesentlige og viktige føringer for statens lovgivningsarbeid. Uttrykket «alle handlinger som berører barn», indikerer at prinsippet har vid rekkevidde. FNs barnekomité legger til grunn at «barnets beste» er et fleksibelt begrep som må vurderes fra sak til sak. Det vil også kunne forandre seg over tid (NOU 2020: 14; Stang, 2020).

FNs barnekomité har utarbeidet en generell kommentar som tolker og utdyper artikkel 3 nr. 1 (Generell kommentar nr. 14, 2014). Barnets beste er der tolket både som et rettsprinsipp, en rettighet og en saksbehandlingsregel. Sandberg (2016c) fremhever også tre ulike dimensjoner av barnets beste, og bruker følgende terminologi: *Det er både en rettighet for barnet, et tolkningsprinsipp og en saksbehandlingsregel.*

Sandberg (2016c) legger til grunn at barnekonvensjonen stiller to krav til anvendelsen av barnets beste. Det første hovedkravet er at det må undersøkes, vurderes og tas stilling til hva som er det beste for barnet – å klarlegge *innholdet* i barnets beste. Det andre hovedkravet er at barnets beste skal *tillegges vekt* som et grunnleggende hensyn.

Barnets beste

At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn er også inntatt i nasjonale lover som omhandler spørsmål av betydning for barn, for eksempel barneloven, barnevernloven og utlendingsloven.

I utlendingsloven av 2008 ble det i § 38 tredje ledd tydeliggjort at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved vurderingen av om oppholdstillatelse skal gis. Utlendingslovens § 38 tredje ledd regulerer den oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

For sammenhengens skyld nevner vi også at hensynet til barnets beste er inkorporert i andre hjemler i utlendingsloven. Barnets beste er blant annet inntatt i reguleringen av oppholdstillatelse etter familieinnvandring i kapittel 6. Videre er også barnets beste et hensyn ved vurderingen av forholdsmessighet ved utvisning etter utl. § 70 og i forbindelse med pågrep og internering utl. § 106c mv. Barnets beste er videre tatt inn i § 2 første ledd i ny Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak.

Både i barneloven og barnevernloven har barnets beste i lengre tid vært et viktig prinsipp. Prinsippet er imidlertid blitt fremhevet tydeligere i barneloven og barnevernloven i nyere tid. Reguleringen i § 48 i barneloven og barnevernloven § 4-1 er sentrale bestemmelser. Etter barneloven skal avgjørelser først og fremst rette seg etter det som er best for barnet, mens det etter barnevernloven skal legges avgjørende vekt på det som er best for barnet.

I mai 2014 ble prinsippet om barnets beste videre inntatt i Grunnloven. Ved dette ble viktigheten av prinsippet om barnets beste gjort enda mer synlig i Norge. Det heter i Grunnloven § 104 annet ledd: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.». Grunnlovsbestemmelsen er utformet etter mønster av Barnekonvensjonen artikkel 3 første ledd.

Prinsippet om barnets rett til å bli hørt i artikkel 12

Barnekonvensjonen har ingen aldersgrenser for barns rett til å uttale seg og bli hørt. Det medfører at også små barn har denne retten. FNs barnekomité har vært opptatt av å understreke betydningen av at også små barn blir hørt og inkludert. Noen land benytter aldersgrenser. Det følger av barnekonvensjonen at dersom nasjonal lovgivning benytter aldersgrenser, er det avgjørende for Norges oppfyllelse av barnekonvensjonen at man sikrer også at yngre barn får mulighet til å uttale seg om de ønsker det (Stang, 2020). Det eneste vilkåret for at uttaleretten skal gjelde for barnet er at barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter.

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir barn uttalerett i alle forhold som vedrører barnet, ikke bare de personlige. Uttaleretten er heller ikke begrenset til å gjelde barnets rettigheter etter konvensjonen. Artikkel 12 gjelder også forvaltningssaker og saker for domstolene.

Hvordan kan barns uttalerett sikres? Barnekonvensjonens artikkel 12 2 sier at høring *skal* skje i *enhver* rettslig og administrativ handling som angår barn. Videre kan høringen skje enten *direkte* med barnet eller *indirekte* via representant eller *egnet* organ. Staten har altså en viss valgfrihet innenfor disse rammene ved utforming av regelverk og praksis. Barnekonvensjonen forutsetter imidlertid at retningslinjene for hvordan og av hvem barnet skal høres er i tråd med prinsippet om barnets beste, og at metoden på best mulig måte får frem barnets synspunkt. Barnekonvensjonen åpner altså for å kunne tillate alternative høringsmetoder, for å ivareta barnets beste og styrke uttaleretten.

Bestemmelser i Utlendingsloven om barns rett til å bli hørt

Barnets rett til å bli hørt er regulert i bestemmelser i Utlendingsloven med tilhørende regelverk og retningslinjer. Reguleringen i lovgivningen vurderer vi å være i tråd med Barnekonvensjonen.

Utlendingslovens kapittel 11A som regulerer representantordningen, har en egen hjemmel i § 98 e for å sikre barnets rett til å bli hørt. Bestemmelsen er i tråd med Barnekonvensjonens ordlyd i artikkel 12. I Utlendingslovens bestemmelser er det ikke en absolutt nedre aldersgrense for høring av barn, se Utlendingsloven §§ 81 og 98e. Utlendingsforskriften § 17-3 regulerer høring av barn. Det fremkommer at barn som er fylt 7 år skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter Utlendingsloven. Det samme gjelder imidlertid for yngre barn dersom de er i stand til å danne seg egne synspunkter. Når det gjelder hvilken måte høringen gjennomføres på, kan det gjøres muntlig eller skriftlig eller gjennom foreldre, representant eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. Hvordan høringen gjøres i det enkelte tilfellet er en konkret vurdering ut fra sakens art og søknadssituasjonen, jfr. Utlendingsforskriften § 17-3. Det fremkommer videre av Utlendingsforskriften § 17-3 at barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Retten til medvirkning er også nedfelt i § 5 i ny Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak. § 6 i nevnte forskrift har bestemmelse om representantenes medvirkning. Det fremkommer der at asylmottaket skal gi den enslige mindreåriges representant anledning til å medvirke i arbeidet med kartleggingen og tiltaksplanen. Reguleringen av barns rett til å bli hørt er i tråd med barnekonvensjonen og er også i stor grad sammenfallende med reguleringen av barns rett til å bli hørt i barneloven og barnevernloven. Barns rett til deltakelse og å bli hørt fremgår blant annet av bestemmelsene i Barnevernloven § 6-3, Barneloven §§ 31–33 og Forvaltningsloven §§ 11d, 16–18 og 27. I Forvaltningsloven er det særlig § 17 som er relevant. Det kan også nevnes at det foreligger nytt forslag til barnelov (NOU 2020: 14) og nytt forslag til forvaltningslov (NOU 2019: 5).

Etter Barnevernloven § 6-3 første ledd skal barn over 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, få si sin mening før det tas avgjørelse i en sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal videre tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Regelen er i tråd med barnekonvensjonens artikkel 12, men gir barn over 7 år en sterkere rett. Uttaleretten skal ikke innebære mer enn at det tilrettelegges for at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter dersom barnet selv ønsker det. Barnet har ingen uttaleplikt, noe som klart må formidles til barnet. For at tilretteleggingen gjøres på en tilstrekkelig skånsom måte, bør ikke et barn føle seg presset når det får spørsmål om å uttale seg.

Det kan være mange grunner til at barnet vil avstå fra å uttale seg. Barnet kan for eksempel føle seg presset av foreldrene til å uttale seg i en bestemt retning dersom det velger å uttale seg, være ambivalent og usikker på hva det faktisk mener (men bør da få sjansen til å uttale seg om andre ting enn resultatet), eller ikke ønske å delta i beslutningsprosessen overhodet og ville overlate dette helt til andre. For å styrke barnets uttalerett er det dessuten tatt inn en mer generell regel i barnevernloven § 4-1 annet ledd om at barnet skal gis mulighet til medvirkning og at det skal tilrettelegges for at samtaler med barnet blir gjennomført. Også barneloven har regler om medvirkning og uttalerett for barnet. Den sentrale regelen er barneloven § 31. Barnets rett til å uttale seg og bli hørt, og omtales gjerne som medbestemmelsesretten. Første ledd gjennomfører barnekonvensjonen artikkel 12. Barns rett til å bli hørt etter barneloven gjelder i alle saker om barnets personlige forhold, uansett hvem som treffer avgjørelsen. Uttaleretten er heller ikke her en plikt for barnet, men en rett dersom barnet selv ønsker det. Forvaltningens perspektiver på ordningen.

4. Forvaltningens perspektiver på ordningen

Dette kapitlet ser nærmere på hvilke perspektiver den offentlige forvaltningen har på representantordningen. Statsforvalteren har ansvar for de administrative funksjonene og støttefunksjonene overfor representantene, blant annet rekruttering, opplæring, veiledning og tilsyn. UDI, PU og UNE forholder seg primært til representantene i forbindelse med kontaktpunktene mellom den enslige mindreårige og utlendingsforvaltningen i løpet av asylsøknadsprosessen. Representanten kan imidlertid også ha kontakt med aktører i utlendingsforvaltningen utenom de faste møtepunktene, dersom oppdraget krever det.

Vi vil først presentere faktisk informasjon, samt refleksjonene og vurderingene til statsforvalterembetene rundt administreringen av ordningen. Deretter redegjør vi for aktørene i utlendingsforvaltningens synspunkter på representantenes rolleutøvelse og ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkere.

Statsforvalterembetene

Det er statsforvalter som oppnevner representanter for enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 98 b første ledd. Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) har et nasjonalt ansvar for representantordningen i transittfasen som innebærer et noe videre ansvarsområde for oppnevning i første instans, selv utenfor embetets geografiske grenser¹⁴. SFOV har også et særlig ansvar for å bistå de øvrige embetene med opplæring og bistand for øvrig knyttet til representantordningen. Den enkelte statsforvalter har imidlertid plikt til å gi representantene i sitt distrikt nødvendig opplæring, veiledning og bistand, jf. utlendingsloven § 98 b annet ledd.

Det er Statens sivilrettsforvaltning som er overordnet myndighet for ordningen. At Statsforvalteren i Oslo og Viken er tildelt særskilte oppgaver relatert til representantordningen, er knyttet til hensynet med å sikre at oppgavene blir løst der det er naturlig av hensyn til kompetanse, erfaring og nærhet. Dette innebærer imidlertid ingen delegering av oppgaver som er underlagt Statens sivilrettsforvaltning's styringsansvar overfor statsforvalterne på vergemålsområdet¹⁵. Representantordningen faller bort når den mindreårige får innvilget midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge. Den mindreårige får da oppnevnt verge etter reglene i vergemålsloven (§ 16 og § 25).¹⁶

I styringsdokumentene fremkommer det at Statsforvalteren i Oslo og Viken har ansvar for å bistå øvrige statsforvaltere med opplæring av representanter for enslige mindreårige asylsøkere og gi veiledning om representantordningen. Informasjon om representantordningen som er nyttig for de

¹⁴ Statsforvalteren i Oslo og Viken presiserer at alle barn registreres i Oslo og Viken, men at det hender barn bor på mottak eller omsorgssenter utenfor Oslo og Viken, hvor saken ikke overføres ny statsforvalter før asylintervju er gjennomført. Dette er altså en vurdering av lovens bestemmelser og en vurdering av om det er barnets beste å bytte representant på et senere tidspunkt enn med en gang barnet flytter, bl.a. som følge av kontinuitet og at det er sterke hensyn som kan tale mot å bytte representant f.eks. rett før et asylintervju. SFOV påpeker at dette følger av en tolkning av bestemmelsene i utlendingsloven § 98 g andre ledd, sammenholdt med vergemålsloven § 55 andre ledd andre punktum.

¹⁵ Vergemål - Redegjørelse for innholdet i Virksomhets- og økonomiinstruksen punkt 5.3.4.6, Statens sivilrettsforvaltning

¹⁶ <https://www.vergemal.no/enslig-mindrearig-asylsoeker.447455.no.html>

Øvrige statsforvalterne, skal formidles videre så snart som mulig. Statsforvalteren i Oslo og Viken skal i forbindelse med oppdraget ha kompetanse på menneskehandel og bidra til at denne kompetansen spres til øvrige statsforvaltere og til representantene.¹⁷ I det følgende skal vi gå nærmere inn på noen av de spesifikke forvaltningsoppgavene tilknyttet ordningen.

Rekruttering og oppnevning

Den som ønsker å bli representant, må sende inn søknad til Statsforvalteren med begrunnelse for hvorfor vedkommende ønsker å være representant. Sammen med søknaden er det nødvendig å oversende CV, oppgi referanser og levere politiattest. I vurderingen legges det vekt på om søkeren er egnet for representantoppdraget. Herunder stilles det krav til at vedkommende har god kjennskap til det norske samfunnet og norsk offentlig forvaltning. I tillegg må søker beherske norsk godt, både skriftlig og muntlig.

Statsforvalteren foretar en individuell vurdering av søkers egnethet til å påta seg det konkrete oppdraget når det ankommer enslige mindreårige til landet. Vurderingen har sammenheng med at det i enkelte tilfeller kan være enslige mindreårige asylsøkere med særlige behov som tilsier at en representant med lang erfaring eller spesiell kompetanse bør påta seg oppdraget. Den mindreåriges ektefelle eller samboer kan ikke oppnevnes som representant. Tilsvarende gjelder for personer som jobber med beskyttelsessaken, personer som utøver omsorgsansvar, og den mindreåriges advokat. Øvrige slektninger bør heller ikke oppnevnes som representant, ettersom det kan medføre inhabilitetsproblemer.¹⁸ Det er videre et krav at den som oppnevnes til representant, må være egnet for oppdraget og samtykke til oppnevning, jf. utlendingsloven § 98 c. Foruten de vilkår som fremkommer i utlendingsloven § 98 c, foretar Statsforvalteren en konkret vurdering av habilitet i hver enkelt sak¹⁹.

Intervjuene med Statsforvalterne viser at det ved rekruttering av representanter i hovedsak vektlegges en kombinasjon av hvorvidt søker har relevant bakgrunn og erfaring, formelle krav og rolleforståelse. Hvordan rekrutteringen av representanter konkret gjennomføres, ser ut til å variere noe mellom de ulike Statsforvalterembetene. I intervjuene med relevante forvaltningsaktører blir det også påpekt svingninger i rekrutteringsbehovet og rekrutteringsmulighetene mellom embetene. Herunder trekkes det hovedsakelig veksler på forholdet mellom byer og mer perifere områder.

I intervjuene med relevante forvaltningsaktører er det flere som har fremhevet at flertallet av dagens representanter er erfarne og selvgående, samtidig som oppdragsmengden har blitt redusert betraktelig. Som følge av lave ankomsttall, er det dermed mindre utskiftinger blant representantene, slik det blir påpekt i intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken: «... Tidligere kunne man drive med dette på fulltid. Nå er det få ankomster, og dermed ikke lenger mulig. Gruppen som tar oppdrag i dag, er relativt stabil.» og videre «... Vi er heldige i Oslo og Viken, det er enkelt å rekruttere her. Hvordan rekruttere en habil person i et lite samfunn?». Nettopp dette spørsmålet trekkes frem i intervju med flere relevante forvaltningsaktører.

Formelle krav gjeldende søknad sammen med CV, referanser, politiattest og kredittsjekk, fremheves av relevante forvaltningsaktører som viktig i forbindelse med rekruttering av representanter. Det gjelder særlig de senere årene. I vurderingen av hvorvidt søker er egnet for representantoppdraget, vektlegges også relevant bakgrunn og erfaring, samt rolleforståelse. Herunder gis det imidlertid ikke like klare retningslinjer. Vurderingen av sistnevnte knytter seg til samtale/intervju med personer som

¹⁷ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2021/styringsdokumenter/Bakgrunnsinformasjon?bipid=37410>

¹⁸ Hvordan blir jeg en representant? - Vergemålsportalen (vergemal.no)

¹⁹ Vergemålsloven § 34, jf. utlendingsloven § 98 a tredje ledd.

på bakgrunn av formelle krav er å anse som aktuelle kandidater. Rolleforståelsen vil være et sentralt element i dette, slik informanter fra Statsforvalteren i Oslo og Viken påpeker i intervju: «*Når vi vurderer egnethet i disse samtalene, snakker vi om ulike eksempler og får en forståelse for rolleforståelsen*». Videre påpeker informantene at det er mye fokus på rolleforståelsen i opplæringen, nettopp for å sikre mest mulig lik utøvelse av rollen.

Rekrutteringsbehovet har ikke vært like stort de senere årene, sammenlignet med under de store ankomsttallene. Ankomstene nådde en topp i 2015, der 5480 enslige mindreårige søkte asyl, mens i de etterfølgende årene var det svært lave ankomsttall, med en foreløpig bunn på 89 i 2020. Per oktober var det registrert 122 enslige mindreårige asylsøkere.²⁰ Tidsdimensjonen er dermed et sentralt moment når relevante forvaltningsaktører reflekterer rundt rekrutteringsprosessen. Dette betyr også at populasjonen av representanter har forandret seg vesentlig over tid.

Da behovet for oppskalering var størst i forbindelse med de store ankomstene i 2015 og 2016, måtte Statsforvalterne på kort varsel rekruttere et stort omfang av representanter. På daværende tidspunkt var det, ifølge flere av Statsforvalterembetene som er intervjuet, et stort engasjement blant personer som ønsket å påta seg representantoppdrag. Samtidig opplyser embetene at kravene i forbindelse med rekruttering ble senket, særlig i de områdene hvor det var få representanter å velge mellom, på grunn av den akutte situasjonen man stod i. En informant hos en statsforvalter uttrykker:

Dersom noen hadde grei bakgrunn fra det offentlige og syntes å ha en interesse samtidig som kredittsjekk og politiattest var i orden, skulle søker ha sagt noe veldig dumt i intervjuet for at vedkommende ikke var aktuell å bruke.

I forbindelse med de økte ankomstene, formidler også enkelte informanter fra Statsforvalterne at noen embeter rekrutterte verger som de allerede hadde god erfaring med, i tillegg til rekruttering av representanter som ikke hadde innehatt lignende oppdrag tidligere. Hvilke kanaler som ble benyttet i rekrutteringsarbeidet i denne perioden, som gjerne omtales som «flyktningkrisen», ser ut til å variere noe mellom Statsforvalterembetene. Blant annet fremheves rekruttering via kommunenes hjemmeside, annonser hvor de søkte personer til oppdraget og ulike informasjonsmøter. I intervju med ett embete omtales strategien for rekruttering slik:

Måten vi gjorde det på var at vi fikk plass på kommunenes hjemmeside. Vi fikk dem til å legge ut om flyktnings situasjonen og ba interesserte om å melde seg. En annen variant var at ordføreren fortalte om situasjonen på informasjonsmøter med innbyggerne. I tillegg rekrutterte vi via dem som hadde hatt oppdraget tidligere. Vi var også ute i NRK og rekrutterte mer generelt, ikke bare for representantordningen.²¹

Opplæring

Statsforvalterembetene overtok ansvaret for opplæringen av representanter for enslige mindreårige asylsøkere i 2013 samtidig med ikrafttredelse av ny vergemålslov²². Før den tid var det Norsk Folkehjelp som hadde ansvar for opplæringen. Statsforvalteren skal gi representantene i sitt distrikt nødvendig opplæring, veiledning og bistand, jf. utlendingsloven § 98 b. Det er Statsforvalteren i hvert

²⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>

²¹ Intervju Statsforvalter (Troms og Finnmark)

²² Statsforvalteren i Oslo og Viken, tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus, hadde kontrakt med Norsk Folkehjelp t.o.m. juni 2015 om gjennomføring av opplæring av representanter i de tilhørende fylkene. Statsforvalteren i Oslo og Viken hadde det formelle ansvaret for opplæringens faglige innhold mv.

fylke som gir informasjon om når og hvordan opplæringen gjennomføres.²³ Hvert embete er selv ansvarlig for opplæringen, men Statsforvalteren i Oslo og Viken bistår fra tid til annen i forbindelse med kursing og opplæring:

Vi bistår i opplæringen hvis de spør og de bruker vårt materiale. Dette er noe vi gjør på forespørsel.²⁴

SFOVs bistand til opplæring ved de øvrige embetene, innebærer ikke et ansvar for det endelige innholdet og omfanget av opplæringen til representantene ved andre embeter. Dette ansvaret ligger hos den enkelte statsforvalter, jf. utlendingsloven § 98 b annet ledd.²⁵ Statsforvalteren i Oslo og Viken tilbyr imidlertid representantene til de øvrige statsforvalterne å følge SFOV sine oppfølgingskurs for representanter, digitalt ved strømming. SFOV har også utarbeidet en grunnkurspakke på anmodning fra Statens sivilrettsforvaltning som de øvrige embetene kan benytte dersom de ønsker det.

Opplæringen består av et grunnkurs for nye representanter og oppfølgingskurs for de representantene som allerede har oppdrag²⁶. Oppfølgingskurs blir ofte strømmet slik at de blir tilgjengelig for andre embeter, men de er ikke en obligatorisk del av opplæringen.

I vår periode har opplæringen vart over flere dager. Det innebærer grunnkurs for nye representanter og oppfølgingskurs for de som allerede har oppdrag. På grunnkurset er det fokus på transittfasen, regelverk og perioden etter vedtak. Oppfølgingskursene dreier seg om fordypning i ulike tema som er relevante, for eksempel fokus på menneskehandel eller hvordan å skrive klage.²⁷

Kursene består blant annet av innføring i de ulike aktørenes roller (for eksempel «Hva er Statsforvalters rolle?»), det juridiske rammeverket knyttet til hvorfor barn er under vergemål og hva det betyr, barns rett til representant og barns rett til å bli hørt, samt representantens oppgaver. I tillegg understreker SFOV at man har vekt på å eksemplifisere, få til refleksjoner/diskusjoner, samt vise filmer og presentere praktiske oppgaver. Programmet for grunnkurset i Oslo og Viken høsten 202, som hadde en varighet på to dager (fordelt på fire halve dager), hadde følgende hovedtema:

- Hva er statsforvalterens oppgaver?
- Hvorfor er barn under vergemål, og hva betyr det?
- Hva er vergens rolle og mandat? Hva er tilsyn?
- Hva er representantordningen?
- Hva er enslige mindreåriges første møte med utlendingsforvaltningen?
- Hva skjer på asylintervju?
- Hva er representantens rolle og mandat?
- Hva skjer etter asylintervjuet?
- Hvordan håndtere saker utenom det vanlige?
- Hva er vergens oppgave i samtykkesaker?

²³ [Opplæring hos statsforvalteren - Vergemålsportalen \(vergemal.no\)](https://www.vergemal.no)

²⁴ Intervju SFOV

²⁵ Vergemål - Redegjørelse for innholdet i Virksomhets- og økonomiinstruksen punkt 5.3.4.6, Statens sivilrettsforvaltning

²⁶ Statsforvaltere kan i ledd av sin opplæringsplikt stille vilkår om at representanter deltar på kurs. Hos SFOV har det vært obligatorisk med oppfølgingskurs senest ett år etter grunnopplæringen.

²⁷ Intervju SFOV

- Får man lønn for å være representant og verge?
- Hva skjer etter dette kurset? Veien videre.

På grunn av koronapandemien, ble kurset vist til over avholdt digitalt, og over fire dager med bolker på tre timer. I dette kurset inkluderte man for første gang opplæring for representanter i et større kurs bestående av både opplæring for representanter og andre verger for mindreårige.²⁸ SFOV begrunner dette valget med at man har erfart at det gir en høyere kompetanse når representanter påtar seg ulike typer oppdrag. På den måten får man bred erfaring og antall oppdrag er mindre betinget av ankomstbildet.

Både sentrale forvaltningsaktører og representanter er gitt anledning til å komme med innspill til innhold i opplæringen. Og i flere av intervjuene med ulike forvaltningsinstanser blir det påpekt at Statsforvalteren i Oslo og Viken har arrangert nasjonale samlinger, i alle fall i årene 2014 - 2017. Dette blir av de fleste informantene fremhevet som positivt og lærerikt.

Rollen til representanten er å sikre at barnets interesser blir ivaretatt, og at barnets rettslige, sosiale, helsemessige, psykologiske, materielle og utdanningsmessige behov blir dekket. I utlendingsloven er dette beskrevet som å sikre at den enslige mindreåriges omsorgssituasjon er ivaretatt. Funn fra intervjumaterialet viser at sentrale forvaltningsaktører jevnt over opplever at representantene har forstått rollen, og utøver denne i tråd med de krav og forventninger som stilles. I denne sammenheng er det flere forvaltningsaktører som trekker frem at representantene som har hatt oppdrag i de senere årene, fremstår som erfarne og trygge i sin rolle. I intervjuer med ulike embeter, fremkommer det samtidig at det særlig er representantenes rolleforståelse og den krevende balansegangen det er å være representant, som fremheves som viktig i grunnopplæringen. Dette påpekes også av andre forvaltningsaktører som en særlig viktig del av opplæringen, da erfaringen er at representantene utøver sin rolle ulikt.

I intervjuer med ulike embeter, fremkommer det at opplæringen belyser utfordringer knyttet til det å gå utover egen rolle, hvilket kan skape uheldige situasjoner der representantene påtar seg ansvar som ligger utenfor mandatet. Videre ble det påpekt at det kan medføre uklarhet overfor andre instanser og eventuelt misunnelse hos enslige mindreårige asylsøkere, der hvor rolleutøvelsen er ulik. I intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken fremkommer det at representantene skal forholde seg til de oppgavene som ligger i rollen, og at det er viktig at en representant klart skiller mellom hva som er representantens oppgaver og hva som er eventuelt frivillig arbeid. I opplæringen inngår det også refleksjon rundt de situasjoner som kan oppstå. Det ble videre fremholdt at de enkelte oppdragene er ulike, noe som kan bidra til å forklare forskjeller i utøvelsen av rollen. En annen forklaring knytter seg til ulik grad av involvering og engasjement, avhengig av hvor mange oppdrag den enkelte har påtatt seg. For eksempel uttalte en statsforvalter i intervju:

Når vi gjør opplæring, må det være litt likhet. Et poeng er at ungdommen ikke opplever dette veldig ulikt. Vi hører om representanter som har hatt veldig få enslige mindreårige og har gått veldig inn i ting. Kanskje litt lenger enn det vi mener at en representant skal gjøre.

Skillet mellom hva som er innenfor og utenfor representantenes rolle, fremstår imidlertid ikke entydig, slik sentrale forvaltningsaktører selv påpeker det i intervju. I intervjuene fremkommer flere ulike eksempler på tilfeller der representantene har engasjert seg for mye eller for lite i oppdraget. Det er særlig asyLintervjuet som trekkes frem når sentrale forvaltningsaktører forteller om hendelser der de mener at representantene ikke har forstått sin rolle.

²⁸ Vanligvis gjennomføres egne kurs for de som ønsker å bli representanter for enslige mindreårige asylsøkere.

Eksempler som trekkes frem i intervjuene med sentrale forvaltningsaktører, knytter seg ofte til balansegangen med hensyn til hvor mye representantene skal engasjere seg. Herunder blir det særlig trukket frem tilfeller som gjelder antall besøk på mottak, aktiviteter utenfor mottak og graden av kroppskontakt i møte med den enslige mindreårige. Flere informanter omtaler i intervjuene enkelte situasjoner der representanter skal ha tatt med seg enslige mindreårige hjem. I dette tilfellet fremstår forvaltningsaktørene samstemte i at denne type handlinger ikke er i tråd med oppdraget. I intervjuene fremkommer også eksempler der representantene har vært for lite engasjert i utøvelsen av rollen. Herunder trekkes det særlig frem mangel på støtte i asylintervjuet og få, eller ingen, besøk på mottak.

Veiledning og oppfølging

I det nasjonale ansvaret for representantordningen som Statsforvalter i Oslo og Viken innehar, ligger blant annet et veiledningsansvar og bistand ovenfor de andre statsforvalterne. Utover dette, har embetet de samme oppgaver overfor representantkorpset i sine fylker, som de øvrige embetene i landet.

Når det gjelder veiledning og bistand opp mot andre embeter, skal SFOV for eksempel gi informasjon til andre embeter om endringer som har med ordningen å gjøre, og har også en oppgave knyttet til å ha kompetanse på menneskehandel som kan være relevant for ordningen. Informasjon om ordningen, for eksempel nytt om saksflyt eller tips om seminarer som arrangeres og som kan være relevant for representanter i andre embeter, spres gjennom nyhetsbrev.²⁹ I redegjørelsen for innholdet i Virksomhets- og økonomiinstruksen punkt 5.3.4.6, presiserer Statens sivilrettsforvaltning at det i utgangspunktet overlates til Statsforvalter å avgjøre i hvilken form informasjon skal formidles til de øvrige embetene (for eksempel i form av faste nyhetsbrev), men at formidling av informasjon skal begrenses til informasjon som er relevant for fylkesmennesenes håndtering av representantordningen. SFOV opplyser om at det ikke er noe fast intervall for hvor ofte nyhetsbrevene sendes til representanter og kontaktpersoner, men at det avhenger av hvor mye nyheter det er til enhver tid – og i hvilken grad den haster. Det sendes imidlertid ut minimum to nyhetsbrev i året. Ved viktige endringer eller ting som haster (for eksempel da koronasituasjonen oppstod), sender SFOV informasjon i eget brev/e-post.

Ifølge SFOV, er det ulikt hvordan de øvrige embetene benytter seg av veiledning fra nasjonalt ansvarlig for ordningen, og forklarer det i hovedsak med sammenhengen med hvordan situasjonen er i de ulike embetene. Behovet for veiledning vil være mer til stede i et fylke som får (eller har) et mottak. Veiledningen gjelder ofte i konkrete saker, eller er knyttet til prinsipielle spørsmål og SFOV beskriver i intervju at de veileder ved behov.

I 2018 utga det som da het Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nå statsforvalteren i Oslo og Viken) *Veileder for representanter og verger*³⁰. Målet med denne, er ifølge statsforvalterens nettsider, [...] *at veilederen skal være brukervennlig, grundig og anvendes som et oppslagsverk*.³¹ I intervju med Statsforvalteren i Oslo og Viken, blir det samme uttrykt: *Vi skrev en veileder i 2018 som skulle bidra å tydeliggjøre representantenes mandat - et verktøy for representantene*. Veilederen ble forut for publisering sendt ut på høring. En rekke av høringsuttalelsene var kritiske til utkastet, blant annet på

²⁹ Intervju SFOV

³⁰ Veilederen dekker ikke alle aspekter ved et representantoppdrag, kun registrering, asylintervju og besøk.

³¹ <https://www.statsforvalteren.no/nn/Oslo-og-Akershus/Verjemal/Representant/veilederen-for-representanter-og-verger-er-publisert/>

grunn av fremstillingen av relasjonen mellom representanten og den mindreårige, noe sitatet fra Vergemålforeningens høringsuttalelse illustrerer:

En del steder går imidlertid veilederen svært langt i å beskrive detaljert hva som ikke er representantenes oppgaver i et språk som forstås som påbud/forbud. Etter vår oppfatning bidrar flere av disse detaljbeskrivelsene til å undergrave det grunnleggende medmenneskelige og tillitsbyggende aspektet ved representant- og vergerollen.³²

Høringsuttalelsene resulterte i endringer i veilederen. SFOV sier i intervju «... det som endte opp med å bli publisert ble sendt ut på høring og vi fikk mange tilbakemeldinger. [Det] hadde stor betydning for det endelige resultatet.» Den endelige versjonen av veilederen fikk ikke mange tilbakemeldinger, ifølge SFOV.³³

I intervjuer med aktører som er sentrale i asylkjeden, fremkommer også en viss kritikk mot veilederen. Blant annet blir det påpekt at den fremstår som mangelfull ved at den er rigid og konsentrert rundt å begrense representantrollen. Samtidig er flere av informantene fra forvaltningssiden tydelige på at rolleforståelsen blant representantene fremstår bedre nå, etter at man utarbeidet veilederen og gjorde justeringer i opplæringen, uten at man kan si med sikkerhet at det har sin forklaring i veilederen. SFOV uttrykker i intervju at veilederen illustrerer et minimum av det som er forventet og nødvendig at et representantoppdrag inneholder.

Foruten selve veilederen har statsforvalterne en utstrakt veiledningsplikt³⁴ og samtlige embeter skal veilede i enkeltsaker. Det må oftest veiledes på hva man som representant skal gjøre eller ikke gjøre i den spesifikke saken. Videre påpekes det i intervju at det veiledes på regelverk og kontaktpunkter.³⁵ I intervju med SFOV uttrykkes det at man er opptatt av å sikre lik veiledning på like forhold som tas opp. På statsforvalterens hjemmesider, er det opprettet en egen side med informasjon til de som fungerer som representanter.³⁶ Det er også opprettet en egen e-postadresse som man kan bruke i hendelser og ved spørsmål. Denne siden har også direkte kontaktinformasjon til kontaktpersoner for EMA. SFOV har også en beredskapstelefon for hastesaker.

Foruten veiledning i enkeltsaker som samtlige embeter har ansvar for, har SFOV i styringsbrevet fått i oppdrag å veilede de øvrige statsforvaltere. SFOV påpeker i intervju at de på nåværende tidspunkt mottar få henvendelser om veiledning og spørsmål, og at dette har sammenheng med ankomster av enslige mindreårige asylsøkere. Ved utgangen av 2020 var det til sammen kommet 89 enslige mindreårige asylsøkere til landet.³⁷ I Fylkesmannen i Oslo og Vikens årsrapport for 2020, fremkommer det at det lave antallet innebærer relativt få henvendelser fra andre embeter om behov for veiledning og opplæring i forbindelse med representantordningen.

³² <http://vergeforeningen.no/wp-content/uploads/2018/08/H%C3%B8ringsuttalelse-veileder-for-representanter-svar-fra-Vergeforeningen.pdf>

³³ Arbeidet med veilederen ble satt på vent, men det ble senere besluttet ikke å arbeide videre med den som følge av mindre tildeling i budsjett året etter at veilederen ble påbegynt. Som følge av ressurs hensyn måtte SFOV derfor nedprioritere videre arbeid.

³⁴ Alle statsforvaltere har en bistandsplikt som går utover forvaltningens vanlige veiledningsplikt, jfr utlendingsloven § 98 b andre ledd.

³⁵ Intervju Statsforvalter

³⁶ <https://www.statsforvalteren.no/nb/oslo-og-viken/vergemal/representanter-for-enslig-mindrearig-asylsoker/>

³⁷ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2020/>

Tilsyn

Statsforvalteren i Oslo og Viken har en fagansvarlig for tilsyn med vergemål for voksne og en fagansvarlig for tilsyn med representant- og vergeoppdrag for barn. I SFOVs Årsrapport 2020 fremkommer det at oppgaver knyttet til blant annet tilsyn med verger og representanter er høyt prioritert³⁸, og at det gjennomføres både planlagte og hendelsesbaserte tilsyn i arbeidet med representantordningen og vergemålsordningen. Statens sivilrettsforvaltning har utarbeidet en tilsynsveileder som er detaljert for statsforvalternes gjennomføring av tilsyn³⁹. Veilederen beskriver blant annet systemet for tilsyn, metoder for innhenting av informasjon og oppfølging etter tilsyn. Den er også inne på utfordringene som ligger i tilsyn på vergeområdet (da også gjeldende for representantordningen)⁴⁰:

Å føre tilsyn med verger skiller seg fra en del andre tilsynsoppgaver. Vergene er ikke en del av forvaltningen og de treffer ikke enkeltvedtak. De er enkeltpersoner som handler privatrettslig for den de er verge for. Det kan i praksis være krevende å utføre tilsyn med faktiske handlinger, og statsforvalteren har ikke muligheten til å kontrollere vergenes arbeid på samme måte som andre tilsynsobjekter. Summen av faktiske handlinger kan likevel gi grunnlag for at statsforvalteren griper inn.

I intervjuene med ulike forvaltningsaktører, skisseres ulike innganger til informasjon om tilfeller hvor representanter ikke utfører oppdraget i tråd med retningslinjene. En av disse er at de mindreårige selv tar kontakt – og da med det embetet i det fylket vedkommende befinner seg i. I disse tilfellene fremstår det som om problemet ofte er knyttet til lite relevante forhold for et eventuelt tilsyn, som for eksempel sjalusi. En informant forteller om henvendelser hvor den mindreårige vil bytte representant fordi en annen gutt på mottaket har fått gaver av sin representant, og det har ikke vedkommende. Våre informanter har få eksempler på at de mindreårige selv melder ifra om forhold som reelt sett er alvorlig i strid med retningslinjene for representantoppdraget.

En annen kanal for informasjon om representanter som ikke løser oppdraget i tråd med retningslinjene, er andre forvaltningsaktører i asylkjeden. For eksempel kan det komme bekymringsmeldinger fra mottak om at enkelte representanter ikke holder avtaler om besøk. Slike saker er en kilde til oppfølging av statsforvalter, ifølge intervju. Oversikt tilsendt fra SFOV viser at det ble gjennomført 11 tilsyn i 2019, 0 i 2020 og 1 i 2021⁴¹. I 2018 ble det gjennomført planlagt tilsyn med alle representanter i Oslo og Akershus som hadde løpende oppdrag det aktuelle året⁴².

Godtgjøring og ressurser

Godtgjøring og utgiftsdekning for arbeidet som representant ytes etter faste satser og det kan kun kreves godtgjøring for oppgaver som faller inn under representantens mandat og virkeområde. De faste satsene er fordelt etter transittfasen og ventefasen.⁴³ For eksempel ytes det i transittfasen 1000 kroner for ankomstsamtalen og godtgjørelse på 800 kroner per besøk for inntil tre besøk på mottak. Etter gjennomført intervju i asylsaken ytes godtgjøring på 850 kroner per måned.⁴⁴

³⁸ Fylkesmann Oslo og Viken, Årsrapport 2020 (s.55)

³⁹ De ulike embetene har også interne rutiner som utfyller denne veilederen.

⁴⁰ Statsforvalterens tilsyn med oppnevnte verger. Veiledning. Versjon 5 – gjeldende fra mai 2021.

⁴¹ For 2021 angir tallet ferdigstilte tilsyn per april 2021.

⁴² Informasjon fra SFOV

⁴³ <https://www.vergemal.no/godtgoering.447473.no.html>

⁴⁴ ibid

Dersom omfanget av oppdraget tilsier det, kan det unntaksvis gis timegodtgjøring etter en sats på 400 kroner. Det må da dokumenteres at de faste satsene ikke gir en rimelig dekning. Arbeidet må også dokumenteres gjennom detaljerte timelister. Dette understrekes også av SFOV i intervju: *det er fullt mulig å søke om dekning av utgifter ut over de faste satsene. Dette må da begrunnes som nødvendige aktiviteter.* I den forbindelse vises det til at selv om det står x antall besøk i godtgjøringsveiledere, kan en søke om å få dekket flere besøk og at dette alltid innvilges dersom det er en oppgave innenfor representantens oppgaver og mandat.

Det kan se ut til at det er en viss geografisk forskjell i hvordan de ulike embetene håndterer dekning av utgifter som representantene har, utover de fastsatte satsene. Enkelte embeter uttrykker at man gjennom å følge regelverket krever dokumentasjon på behovet og bakgrunnen for hvorfor man søker om godtgjøring for oppgaver, utover de standardiserte satsene. Andre embeter uttrykker stor tillit til representantenes behov, og innvilger slike søknader nærmest som en standard.

Utlendingsforvaltningen

Politiets utlendingsenhet

PU er den første offentlige instansen som normalt er i kontakt med en enslig mindreårig asylsøker og det første møtet mellom den mindreårige og representanten skjer i forbindelse med dette møtet. PU har et nasjonalt ansvar for registreringen og gjennomfører en eller flere registreringssamtaler med alle som søker asyl i Norge. Hensikten med en registreringssamtale er å kartlegge søkerens identitet, reiserute og annen relevant informasjon. Ved registrering av enslige mindreårige asylsøkere er PU lovpålagt å sørge for at det skal være en representant til stede, og de tilkaller en representant fra Statsforvalterens vaktlister.⁴⁵

I intervju med en seksjonsleder og en rådgiver i PU, fremkommer det at representanten normalt ankommer innenfor en tidsramme på to timer når de ringer eller benytter vaktlisten. PU foretar seg ingenting annet enn en sikkerhetsvisitering av den enslige mindreårige, før representanten (og tolken) er til stede. Når representanten er kommet, gjennomfører de først en ankomstregistrering, der de informerer den mindreårige om rettigheter og plikter. Deretter ber de som regel om mobiltelefon, ser gjennom bagasje og får informasjon om personalia. Ankomstregistreringen skal gjøres innen fire timer, og deretter gjøres en innledende registreringssamtale på neste ledige vaktsett. Det innebærer at dersom søkeren ankommer på formiddagen, finner registreringssamtalen sted på kveldsvakten, og hvis søkeren kommer på ettermiddagen, blir samtalen gjennomført påfølgende morgen. De tilstreber at samme representant skal være til stede på både ankomstregistreringen og registreringssamtalen, men det er ikke alltid man lykkes med dette. Siden november 2020 har registreringssamtalene blitt flyttet fra PU-kontorene på Tøyen i Oslo til Nasjonalt ankomstsenter på Råde i Østfold.

Informantene fra PU har overordnet et godt inntrykk av representantenes rolleutøvelse i forbindelse med registreringen. Inntrykket er at de oppfører seg i tråd med hvordan rollen er definert, og at historiene om overdreven fysisk kontakt og for «beskyttende» representanter stammer fra perioden rundt 2015-16. To til tre ganger i året er det samarbeidsmøter på seksjonsledernivå med statsforvalteren, hvor man kan ta opp prinsipielle problemstillinger eller hvis det er avvik man trenger å se nærmere på. De beskriver det som nyttig at representantene kan komme og se ting fra

⁴⁵ <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/2ee07c446a264e65946add7b6ad3c03e/registrering-hos-politiets-utlendingsenhet.pdf>

utsiden, bidra til at informasjonen som formidles blir forstått og å ha «to ekstra øyne på det aldersmessige». PU gir tid til at representanten skal få en samtale med den mindreårige før registreringsamtalen begynner, men har ikke (og skal ikke ha) innsyn i denne samtalen mellom representant og den mindreårige.

Under selve registreringsamtalen er det sjelden at representanten intervensjoner, annet enn for å be om en pause dersom de ser at barnet har behov for det. Dersom representanten har et spørsmål på vegne av søkeren, stilles det som regel ikke foran den mindreårige, men heller i forbindelse med en pause eller lignende. Ofte varer ikke pausen mer enn omtrent fem minutter, noe som ifølge informantene kan henge sammen med at det ikke er etablert noen relasjon mellom representanten og barnet enda:

Jeg tror ikke søker vet så mye om hvorfor representanten er der på første møte for å være ærlig. Det er veldig begrenset, men en samtale. Det er viktig at representanten vet sin rolle og ivaretar barnets interesse, men så vet nødvendigvis ikke barnet hva representanten er.⁴⁶

Med tanke på situasjonen den mindreårige er i, med mange ulike mennesker og administrative prosedyrer å forholde seg til, samt transport til Råde og deretter videre til transittmottak eller omsorgssenter, anser de det heller ikke som hensiktsmessig at de skal ha masse tid sammen helt i starten. Det er uansett svært mange inntrykk å ta innover seg den første dagen, og dermed blir det viktig at det ikke blir for mye, ifølge informantene fra PU. Men de opplever at det uansett er viktig at de mindreårige møter representanten sin så tidlig som mulig. Informantene nevner i tillegg at det er svært gunstig at barnet har et vitne til den første samtalen, som de kan snakke med om det som foregikk i ettertid.

Utlendingsdirektoratet

UDI har ansvaret for å behandle asylsøknaden til den enslige mindreårige og har samtidig det overordnede ansvaret for bo- og omsorgstilbudet for mindreårige i alderen 15-17 år. Representanten forholder seg dermed til UDI både i forbindelse med asylsøknadsprosessen og i ivaretagelsen av omsorgssituasjon i asylmottak. Den direkte kontakten, der UDI møter den mindreårige og representanten ansikt til ansikt skjer i de fleste tilfeller i forbindelse med asylintervjuet.

I mangel av annen dokumentasjon, vil asylintervjuet ofte være UDIs viktigste verktøy for å innhente tilstrekkelig informasjon for å treffe et vedtak i beskyttelsessaken. Under intervjuet skal den mindreårige få anledning til å forklare hvorfor vedkommende søker om beskyttelse. UDI har samtidig anledning til å innhente opplysninger om blant annet beskyttelsesbehov, identitet og forutsetninger ved en eventuell retur til hjemlandet, gjennom asylintervjuet. Opplysningene som kommer fram under intervjuet blir lagt stor vekt på i UDIs vurdering av søknaden om asyl. Representantens rolle er å være en juridisk stedfortreder for foreldrene og er lovpålagt å være til stede under asylintervjuet.⁴⁷

Representanten spiller en viktig rolle både i å forberede den mindreårige, under selve intervjuet og i etterkant. Enhetsleder og saksbehandlere i UDI sier i intervju at de har inntrykk av at representantene stort sett legger mye arbeid inn i å forberede den mindreårige, selv om det åpenbart er noe variasjon knyttet til hva den enkelte representant vektlegger. Hovedbildet er at den mindreårige har hatt en samtale med representanten, men at det er forskjeller med hensyn til hvor mye av informasjonen som er blitt forstått. Saksbehandlerne har inntrykk av at dette henger vel så mye sammen med trekk ved barna som med representanten, og at de som virker mest forvirret og

⁴⁶ Intervju PU

⁴⁷ <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/2ee07c446a264e65946add7b6ad3c03e/asylintervjuet.pdf>

uforberedt også har størst problemer med å forstå og respondere på spørsmålene i selve intervjuet. Forskjeller i hvor forberedt barnet framstår kan, ifølge en informant, også henge sammen med kvaliteten på tolken som har vært tilgjengelig i forbindelse med forberedelsessamtalen. Det hender at vedkommende blir forespurt av representanten å kunne gjøre en rask en-til-en samtale med den mindreårige før selve intervjuet begynner, imens de har tilgang på en bedre kvalifisert tolk.

Under selve intervjuet skal representanten ifølge Statsforvalterens veileder være en støtte for den mindreårige og en passiv observatør som påser at barnets rettigheter blir ivaretatt. Imidlertid skal representanten gripe inn ved behov, men må da vise hensyn og forståelse for egen og andres rolle under intervjuet.⁴⁸ Saksbehandlerne opplever som regel at representantens opptreden under intervjuet er passende og i overensstemmelse med beskrivelsene i veilederen. En av informantene kunne også opplyse om konkrete erfaringer med representanter hun opplevde som en svært verdifull ressurs, blant annet en som hadde psykologbakgrunn og dermed den rette kompetansen til å hjelpe en mindreårig som gjenopplevde traumatiske erfaringer inn på rett spor. I de fleste tilfeller fyller representanten en viktig funksjon, ikke bare som støtte for den mindreårige, men også for intervjuer og som hjelp med det praktiske og logistikken rundt intervjuet.

Alle informantene hadde imidlertid selv opplevd eller hørt om tilfeller der representanter har optrådt på måter som ikke har vært hensiktsmessige og i noen tilfeller direkte ødeleggende for den mindreåriges asylsak. I intervjumaterialet kommer det frem flere konkrete eksempler på uheldig inngripen eller opptreden fra representanten under intervjuet. En kategori handler om representanter som forsøker å hjelpe til, for eksempel ved å bryte inn dersom de oppfatter at det er oppstått en misforståelse. De kan for eksempel presentere en tolkning og spørre om det var dette den mindreårige mente med utsagnet sitt. Problemet er at det de sier kan være for ledende, og da hender det at den mindreårige bekrefter det, selv om det kanskje ikke var slik. Mange enslige mindreårige asylsøkere er oppdratt til å vise stor respekt for voksenpersoner og vil nødvendigvis motsi representanten.

En annen kategori er representanter som inntar en rolle som beskytter av den mindreårige overfor intervjueren, griper inn og dermed setter en stopper for en potensielt viktig informasjonsstrøm. For eksempel kan representanten reagere på spørsmål intervjueren stiller og utbryte at man ikke kan forvente at den mindreårige skal kunne svare på det, uten å vite at det er snakk om elementær kunnskap for noen som er fra området. Lignende avbrytelser kan også skje der intervjueren bruker stillhet som intervjuteknikk eller andre metoder med et spesifikt formål. Noen representanter blir også beskrevet som å ha kommet inn med en politisk agenda, synliggjort ved at de gjorde bruk av asylintervjuet som en plattform for å fremme prinsipiell motstand mot aldersundersøkelser, uavhengig av den mindreåriges synspunkter. I andre tilfeller har representanten blitt så sterkt berørt av den mindreåriges historie at det blir forstyrrende for intervjuet. Flere informanter har opplevd at representanten da også blir en slags «forsvarer» av søkeren og dermed får intervjueren til å framstå som en «angriper»:

Jeg har opplevd en gang at representanten selv har begynt å gråte. Det var også veldig forstyrrende, både for søkeren og meg, spesielt fordi jeg ikke oppfattet historien til søkeren som veldig troverdig. Da var det vanskelig å skulle fortsette å stille kritiske spørsmål, både fordi kroppskontakten var så nær og fordi representanten var så berørt. Jeg ble satt ut av spill. Jeg ville inn i kjernen på noe. Men når representanten reagerte som hun gjorde, så opplevde jeg at hun forsvarte søkeren mens jeg ble angriperen. Og det var litt uheldig, for jeg

⁴⁸ Ibid.

ønsket egentlig bare å få fram mer på bordet. Jeg følte at jeg måtte moderere spørsmålene mine. Vi er vant til å håndtere søkere som gråter. Men når representanten brøt inn – det ble et slags forsvar av søkeren på en måte... Det blir feil når de begynner å forsvare søkeren.⁴⁹

Den mindreårige legger gjerne også bånd på seg, dersom en voksenperson i rommet bryter ut i gråt. Å «tåle historien» er derfor et viktig punkt i tilleggsopplæringen saksbehandlere som skal gjennomføre barnesamtaler får i UDI.⁵⁰

Ettersom kroppskontakt mellom representant og mindreårig har vært et sentralt tema i forbindelse med utarbeidelsen av veilederen og et diskusjonstema i høringsrunden, har dette blitt tematisert i intervjuene. Saksbehandlerne mener det helt klart kan være på sin plass med kroppskontakt, men at det sjelden vil være det i forbindelse med intervjusituasjonen. Det kan være mange måter å vise medfølelse og innlevelse på, for eksempel ved å sette fram papirlommetørklær, tilby vann, bruke blikket og kanskje sette seg nærmere. I pausen derimot har de sett mange gode eksempler på at representanten klapper på skulderen eller stryker på ryggen og anerkjenner den mindreårige for å ha vært modig når de forteller om vanskelige opplevelser og følelser. Samtidig anerkjenner intervjuobjektene at det kan være situasjoner der det ville være helt unaturlig å *ikke* ha noen kroppskontakt overhodet. Det vil dermed være kontekstavhengig, blant annet beroende på barnets alder og sårbarhet, hva som vil være passende i situasjonen. Saksbehandlerne understreker at de fleste representantene de har vært i kontakt med er gode på denne balansegangen.

I andre enden av skalaen forteller informanter om en kategori representanter som ikke er tilstrekkelig koblet på, og at intervjueren da må oppfordre vedkommende til å ta vare på den mindreårige. Det har for eksempel blitt meldt fra om representanter som ikke brukte pausene til å omgås den mindreårige. Enkelte gikk direkte og satte seg med tolkene i pausene eller brukte lunsjpausen til å gå ut og gjøre private ærender, i stedet for å være tilgjengelig for den de representerte.

Oppfølgingen i etterkant av asylintervjuet beskrives også som en svært viktig oppgave av informantene i UDI. Det kan være snakk om helsespørsmål, hjelp til å skaffe ID-dokumenter eller at den mindreårige har uttrykt ønsker om å flytte nærmere familie. Representantene beskrives i de fleste tilfeller som å være «på ballen» når det gjelder slike temaer, og de har gjerne igangsatt prosesser før selve intervjuet. Det hender også at representanter ikke følger opp det som ble snakket om i intervjuet i etterkant, men saksbehandlere ringer gjerne i etterkant dersom ID-papirer for eksempel ikke er kommet på plass. Samtidig anerkjenner saksbehandlerne at det kan være en krevende oppgave å følge opp en enslig mindreårig asylsøker:

Jeg synes de tar det ansvaret seriøst. Jeg har også ofte kommunikasjon med dem på telefon etterpå. Da har de prøvd, men så er det dette med tolk, og det er kanskje vanskelig å kommunisere med dem, det er nok et reelt problem som de baler med. Også er det jo barn med tilsvarende fokus som våre barn. Det er ikke som om at de kommer og er maskiner.⁵¹

Overordnet beskriver samtlige informanter i UDI det nåværende representantkorpset som dyktige, erfarne og profesjonelle. Enhetslederen kunne nesten ikke huske sist det hadde kommet en tilbakemelding fra saksbehandlere om problemer med en representant. Videre beskrev denne informanten at det ble et stort løft i 2013 når det gjaldt faglighet og struktur, da fylkesmannen overtok ansvaret for rekruttering, opplæring og oppfølging av representanter, og at det ble et bedre

⁴⁹ Intervju saksbehandler i UDI

⁵⁰ Intervju med enhetsleder i UDI

⁵¹ Intervju med saksbehandler i UDI

system og rutiner for å ta imot tilbakemeldinger om representanter som UDI ikke mente egnet seg i rollen. På spørsmål om det kan være problematisk at representanten ikke har tilstrekkelig uavhengighet og vern til å være kritiske svarte enhetsleder følgende:

Jeg opplever det er blitt veldig profesjonalisert. Vi melder skriftlig, de tar inn representanten, som får mulighet til å fortelle sin versjon, og ut ifra grovhet har de ulike former for oppfølging, men selvfølgelig er det jo et maktforhold – sier vi at 'her er det noen som virkelig ikke egner seg', så ... Men jeg mener jo vi ikke misbruker denne makten da [...] Men de som ikke egner seg, egner seg ikke, og da skal de ikke ha oppdrag. Men det er ikke sånn at man ikke kan trå feil noen ganger og de får mulighet til å forbedre de tingene man har reagert på. Men de helt grove sakene har vi alltid meldt fra om.⁵²

Et viktig perspektiv på ordningen framkommer også gjennom refleksjoner fra saksbehandlere rundt rammene representanten har til rådighet for å bli kjent med og etablere et tillitsforhold til den mindreårige, blant annet når det gjelder omfang av møter og tolkebudsjet. De beskriver at det kan være en kjemperessurs for UDI med en representant som har klart å etablere en tillitsrelasjon, særlig fordi den mindreårige ikke er mottagelig for informasjon eller villig til å dele informasjon, hvis tilliten ikke er på plass. Samtidig oppfatter saksbehandler at det ikke er godt nok tilrettelagt for at representanten kan utøve rollen på denne måten:

Men da ville jo representantordningen kanskje inneholdt noe mer da [...] Det kunne kanskje vært motiverende for dem som stanger litt og har en urokråke, å føle at man faktisk har ordningen i ryggen da, for å kunne gjøre den jobben. Den er kanskje litt sånn verken fugl eller fisk på en måte, den ordningen.⁵³

Utlendingsnemnda

UNE er klageinstansen for utlendingssaker og statsborgersaker. UNEs hovedoppgave er å etterprøve vedtak som er fattet av førsteinstans, som er UDI. UNE skal bidra til å ivareta rettsikkerheten på utlendingfeltet og skape tillit til at vedtakene som fattes er i tråd med internasjonale konvensjoner og norsk regelverk, samt ivareta rollen som lovtolkende organ. UNE er faglig uavhengig når nemnda fatter vedtak i klagesaker.⁵⁴ Vedtak kan fattes (1) i sekretariat etter delegering fra nemndleder eller (2) av nemndleder i saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål. Dersom det er tvil om spørsmål som kan ha avgjørende betydning for utfallet skal saken avgjøres i (3) nemndsmøte.⁵⁵ Unntaksvis kan saker avgjøres i (4) stornemnd, dersom saken har store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser eller er på et område med tendenser til ulik praksis.⁵⁶ Volumet av saker som gjelder enslige mindreårige asylsøkere, sett i forhold til den totale saksmengden er imidlertid lavt. Dersom vi tar utgangspunkt i 2017, som er året med flest innkomne saker, kom det inn 551 saker av 5516 asylsaker som gjaldt enslige mindreårige⁵⁷. Når det gjelder avgjørelsesform er det ikke mulig å bryte dette ned på hvorvidt saken gjelder enslige mindreårige, men på aggregert nivå ble kun seks prosent

⁵² Ved en bekymringsmelding vil representanten få forelagt bekymringen og få mulighet til å uttale seg.

⁵³ Intervju med saksbehandler i UDI

⁵⁴ <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/hovedinstruks-til-une-2021.pdf>

⁵⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e167a3ab62b4f0bb6c599cec8b9df30/horingsnotat-om-endoringer-i-reglene-om-saksbehandlingen-i-utlendingsnemnda.pdf>

⁵⁶ Utlendingsforskriften §16-4

⁵⁷ <https://www.une.no/globalassets/om-une/arsrapporter-etc/aarsrapport-une-2017.pdf>

av sakene avgjort i nemndsmøte med personlig fremmøte dette året⁵⁸, og har ligget stabilt rundt dette i årene før⁵⁹ og etter⁶⁰ (mellom fire til åtte prosent).

UNE har i utgangspunktet lite direkte kontakt med representantene, og det er ikke formelt tilrettelagt for kontakt i særlig grad. De fleste sakene avgjøres av nemndleder eller sekretariat, ifølge informantene fra UNE. I disse tilfellene bygger UNE på det skriftlige materialet som UDI har utarbeidet. Unntaket er i nemndsmøter med personlig fremmøte, der den mindreårige høres muntlig og direkte. I disse sakene skal representanten innkalles av nemndleder, ifølge UNEs interne retningslinjer. Hvis et barn ikke ønsker at foreldrene eller vergen/representanten skal være til stede, bør UNE, ifølge rutinebeskrivelsen, vurdere å få oppnevnt en setteverge.⁶¹ Som hovedregel skal det, slik dagens regelverk er formulert, gis rett til personlig fremmøte når det avholdes nemndsmøte i en asylsak der en enslig mindreårig har fått avslag.⁶²

Hovedinntrykket til informantene fra UNE er at representantene utviser god rolleforståelse og de har stort sett gode erfaringer med representantenes opptreden, ved at de for eksempel har bedt om pauser og vært en støtte for den mindreårige. De har opplevd at representanter har begynt å gråte under møtet, og hatt forståelse for at det kan skje, men ansett det for å være uprofesjonelt og at det muligens ikke var det den mindreårige trengte i situasjonen. De har imidlertid ikke gitt tilbakemeldinger til statsforvalteren i de tilfellene. Imidlertid har de meldt ifra til statsforvalteren når det har vært mer omfattende forhold som har kommet fram i saksbehandlingen, eksempelvis en representant som hadde fått de mindreårige døpt i den samme menigheten og hvor alle oppga å ha blitt seksuelt misbrukt på akkurat samme måte i hjemlandet. I tillegg hadde vedkommende fått betalinger av advokat og hadde flere av de mindreårige boende hos seg. I slike tilfeller, med fabrikkering av asylgrunnlag og etablering av avhengighetsforhold, er det en enkel avgjørelse å melde ifra, og det er medarbeidere i UNE forpliktet til i henhold til rutinebeskrivelsene.

Representanter tar i en del tilfeller direkte kontakt med UNE per telefon. Dette skjedde særlig i perioden da det var svært lang saksbehandlingstid i mange av sakene som kom i forbindelse med de økte ankomstene i 2015, og flere ringte for å høre om status i saken. Dermed fikk de noe mer informasjon de kunne formidle til den mindreårige. Informantene beskriver videre at representantene til enslige mindreårige som fikk vedtak om begrenset oppholdstillatelse etter Utlendingslovens §38-5 eller § 8-8 var mer aktive med å ringe i denne perioden.

Selv om det hender at representanter sender inn informasjon til UNE som har betydning for saken, eksempelvis helseinformasjon, er det normalt ikke ønsket fra UNEs side – de foretrekker at slike opplysninger kommer gjennom advokaten, ettersom det blir et saksdokument som trenger en korrekt utforming. Informantene opplyser om at de da uansett må ta det videre med advokaten og få en skriftlig erklæring. Når det gjelder hvorvidt representanten kan være en pådriver for at barnet blir hørt, har informantene fra UNE følgende oppfatning:

Nei, kanskje fordi vi snakker ut ifra ulike premisser. Rett til å bli hørt er allerede ivaretatt av UDI. I den grad barnet har mer på hjertet kan en se for seg at representanten er tettere på den enslige mindreårige: «Dette må du si til UNE og advokaten din». [...] Jeg tror nok det er

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ <https://www.une.no/om-une/virksomhetsstyring/arsrapporter/>

⁶⁰ <https://www.une.no/om-une/virksomhetsstyring/>

⁶¹ <https://www.une.no/kildesamling/Rutineskildringar/rb-16/>

⁶² <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e167a3ab62b4f0bb6c599cec8b9df30/horingsnotat-om-endoringer-i-reglene-om-saksbehandlingen-i-utlendingsnemnda.pdf>

vanskelig til en viss grad for en representant, de blir oppfordret til at enslige mindreårige skal fortelle sannheten og så videre, men det er ikke nødvendigvis så lurt for den enslige mindreårige å fortelle. Noen sier at en ikke burde fortelle så mye, så sier representanten at den bør fortelle mye. Så representanten kan nok komme i en liten skvis om hva det er som gir best sjanse for at barnet får oppholdstillatelse i Norge eller hva som er rettslig sett riktig å be barnet om å gjøre.⁶³

Her løftes det også fram et dilemma som representanten fort kan havne i når det gjelder å ivareta den mindreåriges interesser, ettersom det ikke alltid er i barnets interesse å fortelle alt, med henblikk på utfallet i asylsaken. Oppfatningen er videre at UNE ikke trenger å gjøre noen selvstendig høring av barnet i de aller fleste tilfeller, og at det kun er for å innhente nye opplysninger i saken de trenger å gjøre en egen høring av barnet. Inntrykket er dermed at representanten i liten grad kan påvirke UNEs vurderinger om hvorvidt det er nødvendig å innhente flere opplysninger, ettersom informantene beskriver det som advokatens og UNEs oppgave å sørge for at retten til å bli hørt blir ivaretatt.

⁶³ Intervju med UNE

5. De enslige mindreåriges erfaringer

Vi har i flere kapitler vist til de internasjonale forpliktelsene vi har knyttet til enslige mindreårige asylsøkere. Barnekonvensjonen gir enslige mindreårige asylsøkere en særlige rett til beskyttelse. FNs barnekomité har i en generell kommentar (2005) sagt følgende om asylsøkere og flyktningers rettigheter etter artikkel 18 og 20 i barnekonvensjonen⁶⁴:

Vergen eller veilederen skal ha den nødvendige kunnskap om omsorg for barn for å sikre at barnets interesser blir ivaretatt, og at barnets rettslige, sosiale, helsemessige, psykologiske, materielle og utdanningsmessige behov blir behørig dekket, bl.a. ved at vergen fungerer som bindeledd mellom barnet og faginstitusjoner/fagpersoner som kan gi barnet den behandling det måtte ha behov for. Institusjoner eller personer hvis interesser kan komme i konflikt med barnets interesser, skal ikke oppnevnes som verger.

Det som barnekomitéen her omtaler som «vergen og veilederen» må forstås som det vi i Norge har hjemlet i representantordningen. Rollen til representanten blir beskrevet som en som skal sikre at barnets interesser blir ivaretatt, og at barnets rettslige, sosiale, helsemessige, psykologiske, materielle og utdanningsmessige behov blir dekket. I utlendingsloven er dette beskrevet som å sikre at den enslige mindreåriges omsorgssituasjon er ivaretatt. Hovedspørsmålet i denne evalueringen er om dagens ordning sikrer dette.

Barneombudets bekymring

I desember 2019 sendte Barneombudet brev til Justis- og beredskapsdepartementet der de ba om at det ble foretatt en ekstern evaluering av representantordningen⁶⁵. De hadde fått henvendelser fra blant annet NOAS og Vergeforeningen, som uttrykte bekymring og mente det var behov for en slik evaluering. Flere forskningsrapporter hadde da uttrykt bekymring for at representantene løser oppgaven svært forskjellig og at de derfor i varierende grad er i stand til å ivareta den enslige mindreåriges interesser, samt påse at den mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, slik det er forutsatt i utlendingsloven § 98 d.

Barneombudet understreker at det fins mange gode representanter som gjør en viktig jobb for å ivareta interessene til de enslige mindreårige, men sier samtidig at rammebetingelser i form av ressurser, regulering og opplæring oppleves som utfordrende. De henviser også til FNs barnekomité som mener det er behov for å evaluere representantordningen med tanke på om den er egnet til å ivareta våre forpliktelser etter konvensjonen. I Barneombudets brev understrekes det at *barn og unges meninger må være sentrale i evalueringen*. For å sikre at barneperspektivet blir ivaretatt, mener de blant annet følgende spørsmål må være en del av evalueringen:

- Er representantordningen i stand til å ivareta våre forpliktelser etter barnekonvensjonen, særlig retten til å bli hørt?
- Er dagens regulering av representantordningen klar nok?
- Er opplæringen representanter får både i starten og fortløpende god nok?

⁶⁴ FNs barnekomité (2005) – generell kommentar nr. 5 om enslige mindreåriges rettigheter etter artikkel 18 og 20.

⁶⁵ Brev fra Barneombudet til Justis- og beredskapsdepartementet 12. desember 2019.

- Er representantene uavhengige nok, eller bør man sikre større uavhengighet gjennom en annen organisasjon?
- Er klagemulighetene for enslige mindreårige tilgjengelige og gode nok når det gjelder representantordningen? Får representantene betalt for nok kontakt med barnet, også i periode med lang ventetid?
- Er informasjonen til enslige mindreårige om representantordningen god nok?
- Hva slags støtte mener enslige mindreårige de trenger fra representanten?

En rekke rapporter fokuserer på de enslige mindreåriges erfaringer med ordningen (Redd Barna, 2013; Berg og Tronstad, 2015; UNICEF, 2017; Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018; UNHCR, 2018; Lidén, 2020). Rapportene gir ikke et entydig bilde, men mange av de enslige mindreårige opplever ikke å få den bistanden fra representantene som de har behov for. Det formidles også at det er stor variasjon mellom representantene. Noen oppleves som ivaretagende, mens andre ikke lever opp til forventningene.

I det følgende skal vi gå nærmere inn i hva de enslige mindreårige erfarer. Som vi redegjorde for i metodekapitlet, bygger denne gjennomgangen i første rekke på sekundærdata i form av forskningsrapporter (egne og andres), analyse av offentlige utredninger og NGO-rapporter som formidler de enslige mindreåriges stemmer. Dette materialet er vurdert i lys av publikasjoner som formidler enslige mindreåriges behov og situasjon generelt⁶⁶. Ideelt sett skulle vi gjerne ha gjennomført egne intervjuer med de enslige mindreårige, som en del av denne evalueringen. Innenfor rammen av prosjektet, var dette dessverre ikke mulig. Vi mener likevel at det bildet som tegnes gjennom tidligere publikasjoner gir et utgangspunkt for å formidle et barneperspektiv på ordningen.

De enslige mindreåriges erfaringer

I rapportene vi bruker som grunnlag for våre vurderinger, er representantordningen studert sammen med øvrige sider ved de enslige mindreårige asylsøkernes situasjon. Representantordningen blir med andre ord satt inn i en bredere ramme. I Redd Barnas *En alvorlig stor melding* (2013) om barn som søker asyl i Norge, er det barns egne opplevelser med å være i en asylsøkersituasjon som er i fokus. I rapportene fra UNHCR (2017) og UNICEF (2018), er det barnekonvensjonens prinsipp om *barnets beste* som blir vurdert og diskutert. I rapportene det refereres til er levekår og barnefaglige rettigheter den faglige innrammingen. Felles for samtlige av de gjennomgåtte publikasjonene er at de omtaler representantordningen og formidler de enslige mindreårige opplevelser knyttet til hvordan ordningen fungerer i praksis.

En alvorlig stor melding – Redd Barna 2013

Den første publikasjonen vi vil presentere er Redd Barnas melding til stortinget fra barn som søker asyl i Norge (Redd Barna 2013). I forordet til denne meldingen skriver Redd Barna:

⁶⁶ Se blant annet RVTS Sør (2019): *Traumebevisst og relasjonsbasert omsorg. Veileder for ansatte i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere.*

I debatter om asylpolitikk og innvandring blir barna ofte usynlige og gjort om til tall. Vi vil vise hvem barna bak tallene er og vi vil bringe deres stemmer, tanker og meninger fram. [...] Barn er eksperter på sine egne liv, og barna vet best hvordan det er å være barn. Bare ved å involvere ekspertene selv vil man få en melding som faktisk reflekterer deres situasjon og lære noe om hva som skal til for å bedre den. (Redd Barna, 2013:2)

I meldingen er det barna som kommer til ordet – usensurert og ufiltret. Gjennom egne tekster og tegninger formidler de sine erfaringer fra situasjonen som førte fram til flukten, om det å søke asyl, om det å være enslig mindreårig asylsøker, om ventetiden i Norge, om retur og om tanker om fremtiden. I et eget avsnitt kalt «Min dagbok» kan vi blant annet lese:

Man bør snakke med barn fordi de søker asyl, Jeg var veldig sliten når jeg snakket med de hos politiet. Jeg hadde reist veldig langt og visste ikke hvor jeg var. Det kom to voksne og sa at jeg skulle være med til Hønefoss. Og så etter noen dager skulle jeg til intervju. Alle barn burde få si det de mener til UDI når de søker asyl. Det kan være greit at advokaten sier hva du mener også, fordi kanskje de vet den rette måten å snakke på. (Gutt, 16 år)

Jeg sier at jeg er ny i Norge, de må være snille. Jeg er ikke vant til regler og sånn. Ingen har sagt til meg at jeg må legge meg klokken ni, ingen har sagt det til meg på 13 år. Plutselig kommer jeg her og de sier vi skal spise middag nå, gå nå, osv. Jeg sa at de tingene må dere være snille mot oss på. Vi vil selvfølgelig vise dere at dere gjør masse bra, og at vi tenker at vi skal hjelpe dere. (Gutt, 14 år)

Disse to utdragene viser oss noe av konteksten rundt de nyankomne enslige mindreårige. De er slitne når de registreres hos politiets utlendingsenhet. Mange har vært på flukt store deler av livet og kjenner ikke det nye landet de har kommet til. De vet heller ikke *hva som er den rette måten å snakke på*, som en av dem uttrykker det. Dette er et bilde på situasjonen de befinner seg i når de for første gang møter sin representant (eller verge, som mange fortsatt kaller det). De synes det er vanskelig å skjønne hvem som har ansvar for hva. Hva er politiets rolle? Hva gjør advokaten, og hva er egentlig en representant? Selv om det brukes tolk, kan det være vanskelig å forstå rollene – særlig i startfasen. Dette kommer tydelig fram i neste utdrag:

Jeg fikk ikke vite noe om hva vergen var da jeg møtte han. Han sa bare at de tingene pass og sånn, han var for det. Etterpå intervjuet, verge spurte UDI om de skulle aldersteste meg. Han som intervjuet meg, sa at jeg var 14 år gammel. Men vergen min spurte igjen om alderstesting. Vergen vår var alt for ... Spurte om skostørrelse og sånn. Hvis du er 14 år gammel du har liten fot og 20 år gammel større fot. Når man kommer til Norge må man få en tolk for å vite at vergen er der bare for å hjelpe deg. Det fikk jeg ikke vite. Jeg fikk ikke vite noe om hva vergen var da jeg møtte han, bare at han var der for pass og sånn. (Gutt 14 år)

Meldingen er skrevet idet den nye representantordningen trådte i kraft. De enslige mindreårige henviser derfor til vergen når de skal vurdere hvordan de blir ivaretatt av dem som er satt til å ivareta deres interesser. Når ordet «representant» oversettes, er det svært ofte vergebegrepet som blir brukt (Guardian) – også etter at representantordningen trådte i kraft. I de fleste land skiller det ikke mellom vergefunksjonen i asylfasen og vergefunksjonen som trer i kraft etter at de enslige mindreårige har fått opphold. Det er derfor ikke så rart at begrepene brukes upresist. Det siste utdraget fra de enslige mindreåriges dagbøker handler om en som har vært på asylmottaket en stund. Det viser frustrasjonen mange formidler over både representanten/vergen og over situasjonen generelt:

Jeg har en dårlig verge. To verger har tretti gutter. Hun husker ikke navnet mitt. Jeg trenger en verge som kan hjelpe meg. Hjelp meg å si til UDI at jeg ikke sover, ikke går på skolen og ikke spiser. Jeg har aldri møtt advokaten min, og vergen sier at jeg har en dårlig advokat. Jeg bruker kniv, men mottaket spør ikke hvorfor det skjer. Jeg har vondt i hodet og hjertet. Jeg har gått på dop fordi jeg har for mye å tenke på. Krangler med mottaket. Mange som bruker kniv. Jeg har ingenting å gjøre, tenker bare på kniv og død. Noen må hjelpe meg. (Gutt, 17 år)

Bildet som tegnes av denne 17-åringen er nedslående, men dessverre ikke enestående. Mange av de enslige mindreårige har levd lenge «på gata» og er vant til at å måtte forsvare seg – ofte med kniv. Mange bruker også dop som selvmedisinering. Dette er blant annet beskrevet i doktoravhandlingen til Moa Nyamwahti Lønning (2018) om afghanske enslige mindreåriges flukt gjennom Europa. Gutten som har kommet til orde her framstår som frustrert over både mottaket, advokaten og vergen. Forventninger om å få hjelp blir ikke oppfylt – verken på mottaket eller i møte med advokat og representant. Dette er noe som går igjen også i andre beskrivelser. Noen ganger er det konkrete episoder det henvises til. Andre ganger kan det virke mer som en generell motløshet.

Eksemplene fra Redd Barnas melding tegner et dystert bilde av ordninger som er etablert for å bistå de enslige mindreårige i asylprosessen. Mange skjønner ikke hvem som har ansvar for hva, og særlig når det gjelder vergen/representanten er det mange som har hatt forventninger om at dette er personer som skal følge opp tettere og som er der for å fylle en foreldrefunksjon. Her er det lett å se at det oppstår et gap mellom det representanten er satt til å gjøre og det de enslige mindreårige forventer og har behov for.

Levekår for barn i asylsøkerfasen - Berg og Tronstad, 2015

I rapporten *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (Berg og Tronstad, 2015) er det et eget kapittel om representantordningen. Fokus i dette kapitlet er de enslige mindreåriges erfaringer med å ha en representant. Ungdommene som ble intervjuet hadde ulike erfaringer, men en gjennomgående kritikk er at representantene er lite tilgjengelige og i liten grad følger opp den enkelte enslige mindreårige. Flere av dem som ble intervjuet visste ikke hvem som var deres representant, eller de kjente til navnet, men hadde aldri truffet vedkommende. I intervjuene med oss forskere hadde de enslige grunnmindreårige mange spørsmål rundt selve asylsaken – spørsmål som det ville vært naturlig at representanten svarte på. Dette underbygger det som framstår som et gap mellom forventninger til representantrollen og det som skjer i praksis. Utenlandsk forskning har også pekt på vergers egne ambivalenser knyttet til sitt oppdrag (De Graeve & Bex, 2015; De Graeve, 2015).

Ungdommene som er intervjuet hadde ulike erfaringer med representantene sine, og en del av historiene kan tyde på at de enslige mindreåriges rettigheter ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig grad. Noen visste ikke at de hadde en representant, mens andre hadde måttet vente lenge før de kom i kontakt med representanten sin. En av ungdommene hadde ventet to måneder på intervju. Han tok selv kontakt med representanten og fikk først møte ham tre og en halv måned etter asylintervjuet. En annen enslig mindreårig fortalte noe av det samme. Han måtte selv ta initiativ til møtet med sin representant, og da de til slutt møttes opplevde han at representanten hadde det travelt og kommuniserte utydelig.

Vergen har ikke besøkt meg etter 2 måneder. Jeg måtte si at jeg ville ha kontakt. Jeg har ikke blitt intervjuet enda. Jeg snakket bare med han i 10 minutter. Jeg spurte han når intervjuet er, han svarte ikke.

I samtalene med de mindreårige hadde de mange spørsmål til forskerne – spørsmål det ville vært rimelig å forvente at representanten informerte barna om. En av jentene stilte for eksempel et

spørsmål om familiegjenforening og bekymret seg mye for en lillesøster som fortsatt befant seg i hjemlandet. Hun hadde fått høre av noen på mottaket at hun kunne søke dersom hun fikk opphold. Hun hadde mange spørsmål knyttet til både dette og saksbehandling av egen asylsøknad. Da hun ble spurt om hun hadde snakket med sin representant, visste hun ikke hvem som var hennes representant. Denne jenta var under 15 år og bodde på omsorgssenter. Ifølge regelverket skal omsorgssenteret gi barna løpende informasjon om deres situasjon som enslige mindreårige asylsøkere, herunder informasjon om saksbehandling samt rettigheter og plikter under opphold i omsorgssenter (Stang, 2012).

Flere av ungdommene som ble intervjuet hadde spørsmål knyttet til asylsaken, og noen hadde også spørsmål relatert til bosetting. Dette er spørsmål det er vanskelig å svare på både for ansatte på mottak og omsorgssenter og for representanten. For de enslige mindreårige er det ikke alltid så lett å vite hvem de kan gå til med sine spørsmål – særlig når det gjelder asylsaken. Det er imidlertid liten tvil om at mangel på informasjon skaper mye frustrasjon blant de enslige mindreårige:

Bedre informasjon om asylsak og bosetting som formidles gjennom både ansatte og representanten vil kunne lette deres hverdag og spare dem for mange spørsmål og ekstra bekymringer. Det vil også kunne bidra til at barna opplever større forståelse fra de ansatte, som bidrar til at de i større grad åpner seg og kan dele sine bekymringer med de voksne.

Intervjuene med de enslige mindreårige tyder på at ungdommenes rett til å bli hørt ikke blir godt nok ivaretatt, noe som kan skyldes flere forhold – blant annet for lite oppfølging fra representant/verge. En av ungdommene uttrykte for eksempel sterk frustrasjon over saksgangen knyttet til sin asylsøknad og manglende mulighet til å få uttale seg. UDI tvile på hans identitet. Likevel var han ikke blitt språktestet, selv om hans dialekt var et viktig grunnlag for denne tvilen. Det kom også frem at UDI hadde benyttet tolk fra et annet land under asylintervjuet, noe som kan ha påvirket deres oppfatning av hans landbakgrunn. Sitatet under illustrerer guttens sterke ønske om en mulighet til å formidle sin historie:

De kan jo språkteste meg, hvordan skal jeg bevise det? Det er urettferdig, jeg er en afghaner som ikke blir trodd, de sier «nei du er ikke afghaner». Det er veldig vanskelig. Familien min bor i (annet land i Europa). De kan ta kontakt med ambassaden der, få det bekreftet. De må bestille en ordentlig tolk, de må språkteste meg.

Dette eksemplet tyder på svikt i flere ledd. Uten å vite mer om saken er det vanskelig å vite med sikkerhet hvordan situasjonen ble håndtert der og da, men den illustrerer i alle fall utfordringer knyttet til språk og landbakgrunn. Dette burde både UDI, advokat og tolk ha fanget opp. Representanten, som jo er til stede både under forberedelser og gjennomføring av asylintervjuet, burde også ha reagert og bidratt til at det som framstår som misforståelser ble oppklart. I alle fall ville det ha spart gutten fra å lure på om noe kunne vært gjort for å påvirke saken. Mindreårige asylsøkere har de samme prosessuelle rettighetene som barn i andre forvaltningssaker (Stang, 2012). Det innebærer blant annet en rett til å si sin mening og bli hørt i saken. Tolkning på feil språk vil bidra til at denne rettigheten ikke oppfylles.

Et trygt sted å vente - 2018

Rapporten *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige* (Sønterudbråten, Tyldum og Raundalen, 2018) tegner et lignende bilde som de foregående rapportene. Her påpekes det at det hviler et stort ansvar på representantene – et ansvar som det kan være vanskelig å innfri innenfor dagens rammer. I likhet med levekårsrapporten fra 2015 kommer det fram at mange enslige mindreårige aldri har møtt sin representant og at det er et nokså åpenbart

sprik mellom forventninger og praksis. Det understrekes samtidig at noen av de enslige mindreårige får god oppfølging av sin representant. Her er det med andre ord ulike erfaringer – både når det gjelder hvordan representantrollen forvaltes, hvor ofte de enslige mindreårige møter sin representant og hvor fornøyd de er med den hjelpen de får. Basert på håndopprekking på allmøter for enslige mindreårige asylsøkere, oppga 20 prosent at de aldri hadde møtt sin representant, mens nesten 40 prosent oppga at de hadde hatt kontakt med sin representant for under en uke siden. Rapporten oppsummerer videre:

På alle mottak var det ungdom som hadde daglig kontakt med sin representant, og som beskriver relasjoner som går langt utover representantens oppdrag, og det var ungdom som ikke hadde møtt sin representant. Det er åpenbart at representantene tolker og utfører mandatet sitt ulikt. (Sønsterudbråten mfl, 2018:120)

I rapporten understrekes det videre at det er vanskelig å legge ytterligere omsorgsansvar til representantene.

Noen representanter kan være en viktig omsorgsperson i ungdommenes liv og på den måten supplere mottakets omsorgsarbeid. Men langt fra alle representanter fungerer på denne måten. Det framstår rett og slett som flaks hvis du får oppnevnt en god representant. (Sønsterudbråten mfl, 2018:120)

Vi vil komme tilbake til spørsmålet om representantens «omsorgsrolle». Sønsterudbråten (2018:119) oppsummerer representantrollen som tredelt: Vedkommende skal være (1) en rettslig representant, (2) en talsperson og forhandler, og (3) en formidler, og brobygger. På en egen nettside om vergemålsordningen⁶⁷ er det gitt eksempler på representantens oppgaver. Det er også beskrevet hvordan rollen er avgrenset. Omsorgsfunksjonen er eksempel på et slikt tema. Slik loven er definert er omsorgsfunksjonen avgrenset til å *ha tilsyn med omsorgen* for den enslige mindreårige. Om dette skriver Sønsterudbråten:

Vi ser også at representantene i liten grad fungerer som kontrollinstans for at mottaket gir den omsorgen de er pålagt å besørge, og det ser ikke ut til at representantene opplever det som sin rolle å melde ifra til UDI om de observerer avvik. (Sønsterudbråten, 2018:120)

Vi kommer tilbake til de ulike fortolkningene av representantenes rolle og oppgaver. Dette gjelder også diskusjonen om omsorgsrollen, da dette er et sentralt punkt i vurderingen av selve ordningen.

Det vanskelige asylintervjuet - 2018

I boka *Barn på flukt* (Eide, 2018) gir Hilde Lidén en detaljert gjennomgang av barns rettsstatus i asylprosessen. Her nevnes også representantordningen, uten at dette er noe hovedfokus. Boka presenterer imidlertid en viktig innramming av det som er denne rapportens tema. I bokkapitlet *Det vanskelige asylintervjuet* (Lidén, 2018) får vi i større detalj presentert representantordningen – samt innledende refleksjoner omkring *barneperspektivet*. Hva betyr det, og hvorfor er det viktig? Ifølge Lidén handler barneperspektivet først og fremst om å sikre at avgjørelser tas på bakgrunn av relevant informasjon og kunnskap om barnets livssituasjon. Hun skriver videre:

Dette er en forutsetning for at myndighetene skal kunne utføre en grundig vurdering av barnets asylgrunnlag og ta rimelige hensyn ut fra barnets beste. Å se en sak ut fra barns ståsted innebærer et analytisk blikk og er ikke nødvendigvis det samme som å legge barnets uttalelser til grunn i saken. Å legge barnets beste til grunn innebærer å tilføre framstillingen

⁶⁷ <https://www.vergemal.no/representantordningen.447467.no.html>

en ytterligere vurdering, der utfallet av en sak skal ta hensyn til hva som synes å ivareta barnet best i den spesielle livssituasjonen det befinner seg i. (Lidén, 2018:126)

Ifølge Lidén må kunnskapen om barns situasjon forholde seg til tre nivåer:

1. De strukturelle betingelsene som definerer barns livssituasjon.
2. Det enkelte barn og dets families plassering innenfor disse rammene.
3. Hvordan barnet selv forteller om og vurderer forhold og hendelser i eget liv.

Disse tre punktene må sees i lys av barnekonvensjonens prinsipp om barns rett til å bli hørt. Barnets personlige historie må forstås i en kontekst. De strukturelle betingelsene kan i denne sammenhengen forstås som forhold i opprinnelseslandet som gjorde at de flyktet, forhold under flukten og eksilsituasjonen. På tilsvarende måte må det enkelte barns situasjon forstås i lys av familiesituasjon og lokale forhold som har påvirket beslutningen om å søke asyl. Det handler med andre ord ikke bare om å lytte til barnets personlige historie, men om å se dette inn i en større ramme. Asylintervjuet er i denne sammenhengen helt sentralt, og i forberedelsene til dette har representanten en sentral oppgave. Gjennomgangen viser at det er knyttet store forventninger til representantens rolle i asylprosessen, samtidig som det stilles få formelle krav til representantenes kvalifikasjoner. I tillegg viser Lidén hva som er representantens oppgaver i de ulike fasene av asylprosessen. Her beskriver hun et misforhold mellom forventninger til representantrollen og kravene til kvalifikasjoner for å oppnevnes som representant. Hun er også kritisk til at representanten som følger asylsøkeren i den første fasen byttes ut når asylsøkeren flytter til omsorgssenter eller mottak. Det fører til manglende kontinuitet og forklarer også hvorfor representanteten framstår som en fremmed for mange av de enslige mindreårige.

FN-rapporter – UNHCR 2017 og UNICEF 2018

FNs barnekomité har ved flere anledninger understreket Barnekonvensjonens bestemmelse om barns rett til å bli hørt, uttrykke sin mening og rett til deltakelse. Denne retten er hjemlet i artikkel 12 i konvensjonen, som i punkt 36⁶⁸ sier følgende:

Til å representere barnet kan en eller begge foreldre, en sakfører eller en annen person (f.eks. en sosialarbeider) utpekes. Det må imidlertid understrekes at det i mange tilfeller (sivile saker, straffesaker eller administrative saker) vil være en risiko for interessekonflikt mellom barnet og de som er barnets mest naturlige representanter (foreldrene). Dersom høringen av barnet skjer gjennom en representant, er det avgjørende viktig at denne representanten formidler barnets synspunkter på en korrekt måte til den eller de som skal ta avgjørelsen i saken. Hvilken metode som skal velges, bør avgjøres av barnet (eller om nødvendig av den ansvarlige myndighet), ut ifra barnets situasjon. Representanten må ha tilfredsstillende kunnskap om og forståelse for de ulike aspektene ved beslutningsprosessen, og erfaring fra arbeid med barn.

Når det gjelder flere av de aspektene som tas opp i denne paragrafen, har FNs barnekomité rettet kritikk mot Norges praksis på dette området. Selv om enslige mindreårige blir tildelt representant ved ankomst, er understrekingen av representantens kvalifikasjoner, samt bruk av tolk, noe som det er vanskelig å se er oppfylt. På et mer generelt nivå, har barnekomitéens kritikk handlet om barns

⁶⁸<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>

rett til å bli hørt gjennom hele asylprosessen, noe som forutsetter informasjon, tilgjengelige tolker – og ikke minst – tid.

I det følgende skal vi, med utgangspunkt i barns egne stemmer, se nærmere på to rapporter som retter et kritisk blikk mot Norges praksis. De to rapportene vi presenterer her bygger begge på intervjuer med enslige mindreårige. Den første har tittelen *This is our view. The voices of unaccompanied Afghan children in Norwegian reception centres*. Den bygger på fokusgruppeintervjuer med 52 afghanske flyktninger som har kommet til Norge.

Fokusgruppene ble foretatt på seks asylmottak i ulike landsdeler. Temaene som er tatt opp i rapporten handler om dagligliv i Norge, om representantordningen, om Norge som land å komme til og tanker om framtiden. Fra rapporten vil vi særlig trekke fram det som vedrører representantordningen. Avsnittet om ordningen starter med følgende uttalelse fra en av de enslige mindreårige: *Don't ask us about the legal guardians, we have too many problems with them.*

Sitatet reflekterer det som er hovedbudskapet i rapporten:

According to the children, the quality of legal guardians varies, with the majority expressing that they receive little to no support from their guardian. (UNHCR, 2017:5)

Flere av barna lo oppgitt da det ble snakk om representanten de hadde. De fleste sa de hadde veldig lite kontakt med sin representant. Noen hadde ikke snakket med dem på nesten et år, mens andre knapt hadde truffet sin representant siden de kom til Norge. En av de unge guttene sa det slik: *They're the contact person between us and the UDI. But mine doesn't help me.* Frustrerte barn ga eksempler på at representanten hadde for mange mindreårige å bry seg om til å kunne gi støtte til alle, det var representanter som kom til mottaket uten å ha tid til å snakke med dem de var representant for, og representanter som sa at det å snakke med de enslige mindreårige ikke var deres oppgave. Det som imidlertid var den største frustrasjonen handlet om å finne ut av det norske systemet. De enslige mindreårige opplevde det som å bevege seg i et ukjent terreng. Et eksempel flere nevnte var utfordringer knyttet til å oppsøke ambassaden for å skaffe pass. Som en av guttene sa det:

Sometimes we have to go to Oslo for documentation. We ask the [legal guardian] for help to buy tickets. Not for the money, we ask them for help to book tickets because we don't know the system. But they don't help us. (UNHCR 2017:12)

Flere av barna forteller at de har hatt flere representanter. En av guttene kunne fortelle at han hadde bodd på seks ulike mottak og hatt tre representanter i løpet av sitt første år i Norge.

Det er imidlertid viktig å understreke at dette bildet ikke er entydig. Noen av de enslige mindreårige er også fornøyd med sin representant. De som er fornøyd trekker fram forhold som tilgjengelighet, at de er hyggelige og omsorgsfulle, og at de holder regelmessig kontakt. Bare en av de 52 som inngår i materialet til UNHCR nevner å ha fått hjelp med UDI eller med praktiske spørsmål. De fleste av ungdommene hadde en forståelse av representantens rolle som en kontaktperson mellom dem og UDI. Et gjennomgående svar på spørsmålet om representantens rolle var at de var der for å hjelpe de enslige mindreårige, som en uttrykte det:

The asylum procedures. We were told in the beginning that they would be here for us, but then we have no contact with them! I have met [legal guardian] once. (UNHCR 2017: 13)

I to av fokusgruppene var det enslige mindreårige som fortalte at UDI hadde forklart at representantenes rolle var å bistå med asylsøknaden, og at representanten skulle være som deres foreldre. Eller som en av dem uttrykte det – *it means they are responsible for us*. Ingen av dem UNHCR snakket med opplevde at representanten levde opp til dette, men noen var likevel mer fornøyd enn andre. Som en av guttene uttrykte det:

Some of us are lucky and have a good guardian, some of us don't.

Rapporten *Protected on Paper?* (UNICEF 2018) omhandler de nordiske landenes behandling av barn som søker asyl. Her sammenlignes situasjonen for enslige mindreårige i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Et hovedpoeng er at de nordiske landene har valgt ulike modeller. I Norge er det statsforvalteren som har ansvar både for rekruttering og opplæring av representanter. I Danmark er det Røde Kors som har ansvaret både for en offentlig representant og verge. Island har et lignende system. I Sverige og Finland er det, som i Norge, offentlig oppnevning av representant/verge, men det skjer på kommune- eller fylkesnivå.

Et hovedpoeng i rapporten er at det er en rekke utfordringer, til tross for at systemet med representanter og verger er på plass. I rapporten sies det slik:

The present analyses found that although guardianship and legal representation systems generally function well in the Nordic region –in large part thanks to the devoted work of volunteers and practitioners – they face a number of challenges. The guardian or legal representative is meant to function as an accompanied child's primary source of support throughout the asylum process, but the responsibility is not necessarily qualified in law. There are also concerns about the independence of guardians and legal representatives and the nature of the contractual relationship with individual asylum-seeking children. [...] Finally, the shortage of appropriate guardians and the absence of a cap in the number of children a guardian may support can lead to serious neglect.

Selv om fokus i denne rapporten er på det nordiske systemet (ikke bare det norske), er det verdt å merke seg de generelle beskrivelsene. Alt i alt vurderes systemene i de nordiske landene som godt – ikke minst takket være innsatsen til frivillige og praktikere. Samtidig understekes det at mangel på egnede representanter/verger, samt mangelen på tak for hvor mange barn en representant eller verge kan ha, kan bidra til alvorlig omsorgssvikt. Dette siste er en alvorlig bekymring. Det sies ikke noe om hvor mange barn en verge kan ha som et maksimum, men poenget er at for mange barn kan gjøre det vanskelig å oppdage alt fra svakheter i barnas omsorgssituasjon til det som dreier seg om alvorlig omsorgssvikt.

Når det gjelder oppgaven til verger og representanter, så understrekes det at de er ment å være *barnets primære støttespiller (source of support) gjennom hele asylprosessen*. Spørsmålet er hva det skal innebære i praksis og om det norske systemet er rigget for å oppfylle en slik funksjon. Er systemet fleksibelt nok til å ivareta barn med ulike behov gjennom asylprosessen? Er veilederen for representantene tydelig nok på at det kan/må brukes skjønn for å oppfylle en slik forpliktelse? Dette er spørsmål vi kommer tilbake til i den generelle drøftingen.

Avsluttende refleksjoner

Gjennomgangen av forskning om representantordningen viser noen klare hovedtendenser. Det som framtrer tydeligst i forskningen så langt, er gapet mellom intensjoner med ordningen og realitetene. Dette blir påpekt i samtlige rapporter der ordningen er omtalt. Vi ser også klare kunnskapshull. I første rekke handler dette om at de enslige mindreårige selv i liten grad kommer til orde, og at heller ikke representantenes erfaringer er grundig nok kartlagt.

Det er viktig å understreke at dette kapitlet bygger på sekundærdata og dermed bare i begrenset grad fanger opp de aller siste endringene i regulering og forvaltning av ordningen. De fleste erfaringene som formidles er imidlertid av en mer generell karakter og knytter an til hvordan de enslige mindreårige opplever representantordningen som sådan. Mange formidler et behov for en mer tilstedeværende representant – en som i større grad kan stille opp for dem både i formelle sammenhenger (som i forbindelse med asylintervjuet) og i situasjoner som oppstår underveis. Dette får også støtte i forskningen på feltet, rapporter fra ulike NGOer og fra FN-organer.

I FNs kritikk av Norge under behandlingen av Norges fjerde rapport til barnekomitéen, uttrykker komitéen bekymring over at verger ofte er overbelastet og dermed ikke klarer å skjøtte sine oppgaver på en tilfredsstillende måte (Stang, 2012). Ved vurdering av omsorgsreformen kommer det også frem at det tar for lang tid før barnet får oppnevnt en representant (Deloitte, 2014). Dette medfører både forsinkelser i prosesser som fører til lengre oppholdstid for barna, men betyr også at disse barnas rettigheter i prinsippet ikke blir ivaretatt av en uavhengig instans. Ansatte på omsorgssentre har også formidlet at representantene utøver rollen sin svært forskjellig (Deloitte, 2014). Noen representanter har så vidt møtt barnet de representerer og håndterer kun de formelle aspektene ved rollen. Andre tar aktivt del i oppfølgingen og viser interesse og omsorg for barna, som for eksempel oppmøte ved barnets bursdag. Det påpekes derfor at det er behov for mer presise føringer for hvordan representantene skal utøve både de formelle og uformelle sidene av rollen som representant for de enslige mindreårige.

Det er flere instanser og NGOer som har engasjert seg aktivt i spørsmål rundt representantordningen, og spørsmål som gjelder ivaretagelsen av enslige mindreårige i asylprosessen generelt og representantordningen spesielt. Både NOAS og Redd Barna har i flere rapporter dokumentert de enslige mindreåriges situasjon og kommet med anbefalinger til norske myndigheter (NOAS og Redd Barna, 2014). Her formidles det samme inntrykket som vi har vist gjennom eksempler fra forskningen. I likhet med Barneombudet har de kommet med klare anbefalinger om at representantordningen må evalueres – både for å avdekke årsaker til at ordningen fungerer så forskjellig og for å få mer kunnskap om mulige alternative modeller til dagens ordning.

Ulike statlige instanser har også omtalt representantordningen. I veileder om traumebevisst omsorg fra RVTS Sør (2019) understrekes behovet for at den offentlige omsorgen rundt de enslige mindreårige må være profesjonell og bygge på en relasjonsbasert tilnærming. I debatten rundt representantrollen, er dette et viktig innspill. Spørsmålet blir: Hva vil det si å jobbe relasjonsbasert, og er det mulig å være representant for enslige mindreårig uten å etablere en relasjon? Erfaringene fra de enslige mindreårige viser at representantene befinner seg i spennet mellom en rent instrumentell rolleforståelse og en relasjonsbasert forståelse. Det store spørsmålet er hvordan dette har vært tenkt fra lovgiver, og hvordan dette videre blir fortolket av de som er satt til å håndheve ordningen. I et brev fra Vergemålsavdelingen til Fafo i forbindelse med lansering av rapporten *Et trygt sted å vente*, har Vergemålsavdelingen hos Stasforvalteren i Oslo og Viken gitt kommentarer og anbefalinger på flere sentrale punkter. Også Vergeforeningen har gitt et omfattende hørings svar som

blant annet kommenterer utkastet til veileder for representanter. Høringsvaret fra Vergeforeningen avsluttes med følgende:

Det virker dessverre som om en i veilederen først og fremst legger vekt på hvordan representanten skal sørge for å holde avstand til den mindreårige. Et slikt fokus mener vi kan forstås dit hen at representanter og verger skal begrense sin tilgjengelighet, for eksempel i form av kontortider, i stedet for å være oppmerksomt til stede overfor sine myndlinger. Vi oppfordrer FMOA til å gjøre det de kan i denne veilederen for å styrke sine representanter og verger i kunsten å lytte og være til stede for den mindreårige, i å stadig utvikle evnen til å forklare uforklarlige situasjoner og i å kunne fungere som den mindreåriges uredde og uavhengige talsperson.⁶⁹

Vi ser med andre ord at det både fra forskere, NGOer og myndigheter vises et stort engasjement rundt ordningen. Det reises kritikk, det påpekes huller i ordningen og det etterlyses mer rom for skjønn. Det påpekes derfor at det er behov for mer presise føringer for hvordan representantene skal utøve både de formelle og uformelle sidene av rollen. Som representant for de enslige mindreårig etterspørres det mer kunnskap. Dette vil vi drøfte mer inngående i sluttkapitlet.

⁶⁹ <http://vergeforeningen.no/wp-content/uploads/2018/08/Høringsuttalelse-veileder-for-representanter-svar-fra-Vergeforeningen.pdf>

6. Representantenes erfaringer

I det følgende kapitlet presenterer og diskuterer vi representantenes erfaringer med, synspunkter på og vurderinger av representantordningen. Data knyttet til representantene er samlet inn fra SRFs registre, spørreskjema og intervjuer.

Representantenes bakgrunn

I spørreundersøkelsen har vi inkludert spørsmål om demografiske, bostedsmessige og utdanningsmessige kjennetegn ved representantene. Dataene våre viser at det er en liten overvekt av kvinner som har besvart undersøkelsen, at omtrent én av ti har minoritetsbakgrunn eller behersker et minoritetsspråk og litt over halvparten har passert 60 år. Det er videre god spredning med hensyn til hvilke fylker de bor i. Den største gruppen (nesten halvparten) har mastergrad, forskerutdanning eller tilsvarende og omtrent en tredjedel har en treårig høyskole- eller universitetsutdanning. Av utdanningsretninger dominerer pedagogiske utdanninger og samfunnsfag/juridiske fag, tett etterfulgt av økonomiske/administrative fag og helse- og sosialfag. En grafisk oversikt over disse fordelingene er tilgjengelig i Figur 13. Når det gjelder det utvalget av intervjupersoner ser vi også der en overvekt av kvinner, og relativt mange bor i Østlandsområde, selv om øvrige landsdeler også er representert. Som i breddeundersøkelsen, finner vi også blant intervjupersonene en god variasjonsbredde. Når det gjelder alder, utdannings- og yrkesbakgrunn er det en spredning blant informantene tilsvarende den vi finner i breddeundersøkelsen. De kvalitative analysene baserer seg i tillegg i stor grad på åpne kommentarfelt fra surveyen, så store deler av det kvalitative utvalget vil dermed samsvare med surveyutvalget.

Omfang av oppdrag

De fleste representantene har hatt få oppdrag, men fordelingen er svært høyreskjev (se Figur 11), med en lang hale av representanter som har hatt et tosifret og tresifret antall oppdrag.

Tabell 2 viser at hver representant i gjennomsnitt har hatt 11 oppdrag. Dette gir imidlertid et skjevt inntrykk av hva som er den vanligste oppdragsmengden, ettersom noen ekstreme verdier trekker gjennomsnittet betraktelig opp, sammenlignet med medianen og kvartilene. Dersom man stiller opp representantene på en rekke fra den med færrest oppdrag til den med flest, vil den midterste personen kun ha hatt tre oppdrag. Og når man beveger seg bortover til den siste fjerdedelen, har denne personen hatt åtte oppdrag. Personen med flest oppdrag har hatt hele 433. Dermed gjenspeiles variasjonsbredden i det høye standardavviket. Dette er et spredningsmål som viser at hver observasjon i gjennomsnitt avviker med 29 oppdrag fra gjennomsnittverdien (11 oppdrag).

Representantene som har besvart spørreundersøkelsen har et noe høyere antall oppdrag enn representantkorpset sett under ett (se

Tabell 3). Det er ikke overraskende, siden man kan forvente at representanter som har hatt få oppdrag kan oppleve det som mindre relevant å delta i en slik undersøkelse. Tre representanter oppgir å ha hatt over 600 oppdrag og den med flest har skrevet inn 800 oppdrag. Vi har ingen metode for å fastslå om forskjellen i antall oppdrag mellom registeret og spørreundersøkelsen skyldes feilinntasting fra representantene, feilerindring eller feil i registeret. I parentesene har vi lagt inn verdiene som framkommer dersom vi ser bort fra disse tre observasjonene.

Når det gjelder lengden på representantoppdrag, er det underliggende registerdatamaterialet preget av feilregistreringer som gjør det krevende å fastslå hva som er den korrekte varigheten. Dessuten følger feilregistreringene et komplekst mønster, som gjør at automatiserte datavaskingsmetoder kommer til kort. Med disse forbeholdene viser registerdataene at den vanligste varigheten er 6-12 måneder, og at de fleste oppdrag varer mellom 3 måneder og 2 år (for en grafisk framstilling, se Figur 12).

Rekruttering og motivasjon

Når det gjelder rekruttering, fordeler de fleste representantene seg så å si likt på tre kategorier: de fant enten fram på eget initiativ, ble oppfordret av noen de kjenner eller så en utlysning i massemedier. Bare tre prosent så en utlysning eller annonse i sosiale medier (se Figur 23). 15 prosent fant fram på andre måter, og her svarer de aller fleste at Statsforvalteren, Fylkesmannen eller Norsk Folkehjelp tok direkte kontakt med dem. Også de vi intervjuet oppgir tilsvarende rekrutteringsmåter som kommer fram i breddeundersøkelsen.

Både i spørreskjemaet og i intervjuene spurte vi hva som var representantenes motivasjon for å ta på seg oppdrag. Flere av dem vi intervjuet, og en rekke av kommentarene i spørreskjemaet, peker på at mange valgte å bli representant for å ha en meningsfull aktivitet (for eksempel i forbindelse med overgang til pensjonisttilværelse) eller for å gjøre noe samfunnsnyttig:

Jobben som representant er det mest meningsfulle arbeidet jeg noen gang har hatt. Å få være med å gjøre en forskjell betyr mye for meg. Tenker ofte at i deres hjemland sitter en mamma som er bekymret for barnet sitt og hvordan hun/han har det. Det er derfor et meget meningsfylt arbeid, som betyr mye.

Mange viser til at de store ankomstene av flyktninger, og av enslige mindreårige asylsøkere, i 2015 og 2016 var en utløsende årsak til at de enten selv tok kontakt med Statsforvalteren (den gang Fylkesmannen) eller lot seg verve av andre til rollen:

Jeg ble representant i 2015. Bakgrunnen var at jeg så hvordan folk sov ute på gata utenfor PU på Tøyen. Jeg begynte å tenke om det var noe jeg kunne gjøre for å avhjelpe den situasjonen. Og så så jeg kort tid etterpå at de søkte etter verger for enslige mindreårige. Jeg visste jo ikke hva det var engang, men jeg satte meg litt inn i det og så sendte jeg en søknad. Så tok jeg kurs og ble ganske fort representant.

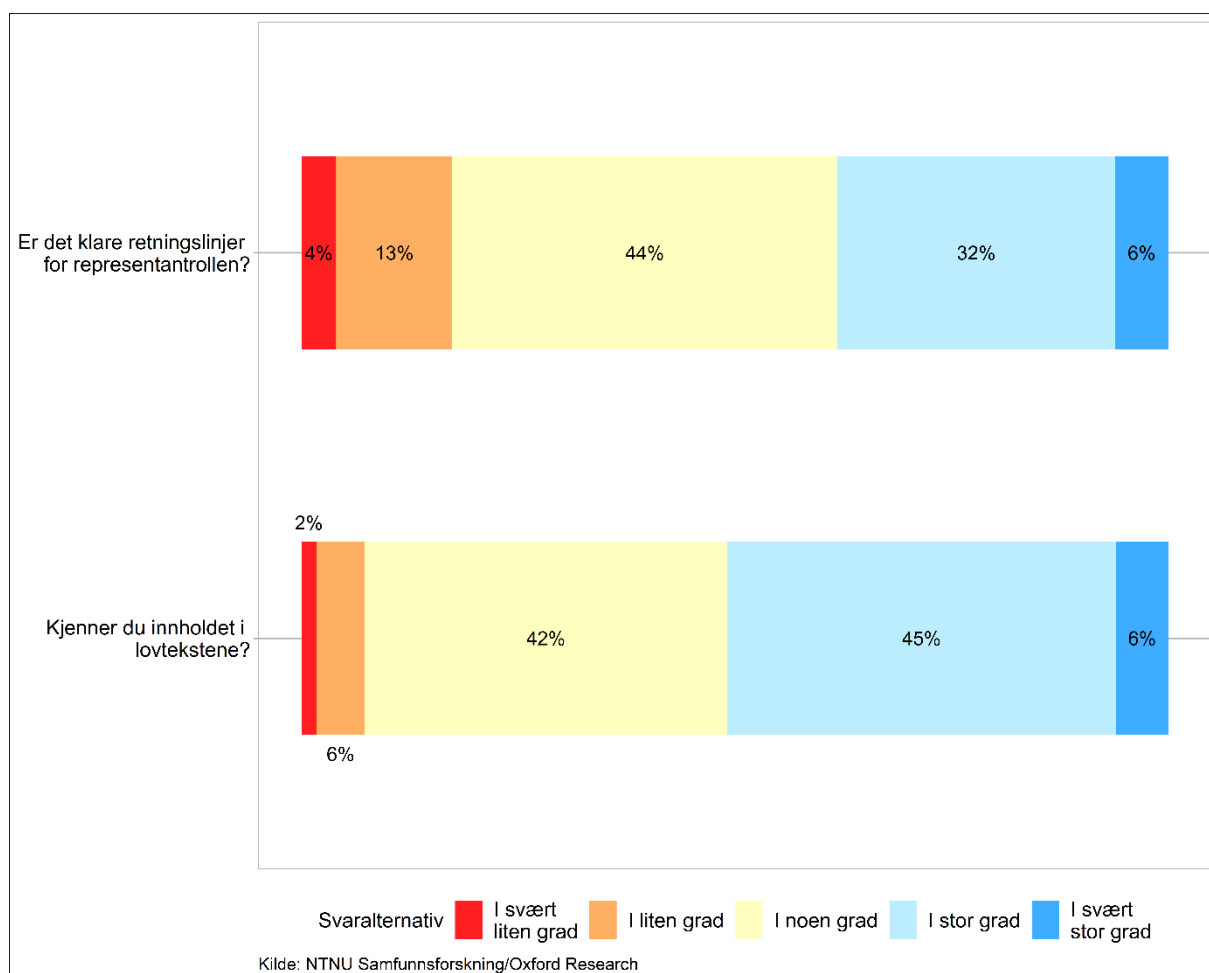
Denne tendensen viser seg også ganske tydelig i breddeundersøkelsen når vi ser på årstallene for representantenes første oppdrag. Litt over 60 prosent svarer at de begynte som representant i 2015 eller 2016 (se figur 4). Enkelte vektlegger at det er spesielt viktig for dem å hjelpe akkurat denne målgruppa fordi det er snakk om *barn*. Andre oppgir interessen for mennesker, andre kulturer, flyktningpolitikk eller integreringsarbeid som hovedårsak. En del kommenterer eksplisitt i spørreskjemaet at de ikke gjør dette 'for pengenes skyld', mens for andre har en viktig motivasjon vært nettopp det å kunne få et lønnet arbeid. Flere peker på at dette var en nyttig erfaring å ha på CVen.

Retningslinjer og rammer for oppdraget

Breddeundersøkelsen viste at de fleste representantene oppgir å ha god oversikt over regelverket som ligger bak ordningen. Litt over halvparten oppgir at de i stor eller svært stor grad kjenner til innholdet i lovtekstene som regulerer representantordningen og kun åtte prosent oppgir at de i liten eller svært liten grad kjenner innholdet. Representantene mener i mindre grad at det er klare retningslinjer, men den største kategorien er dem som mener de «i noen grad» er klare. Nesten en femtedel mener at det i liten eller svært liten grad er klare retningslinjer for utøvelse av representantrollen (Se

Figur 1 under).

Figur 1: Kjennskap til lovtekstene som regulerer representantrollen og vurdering av regelverkets klarhet (N = [574, 586])⁷⁰



Hovedbildet er altså at representantene opplever rollen som forholdsvis klart definert. I intervjuene sier også mange at de opplever retningslinjene for oppdraget som tydelige. Flere viser for eksempel

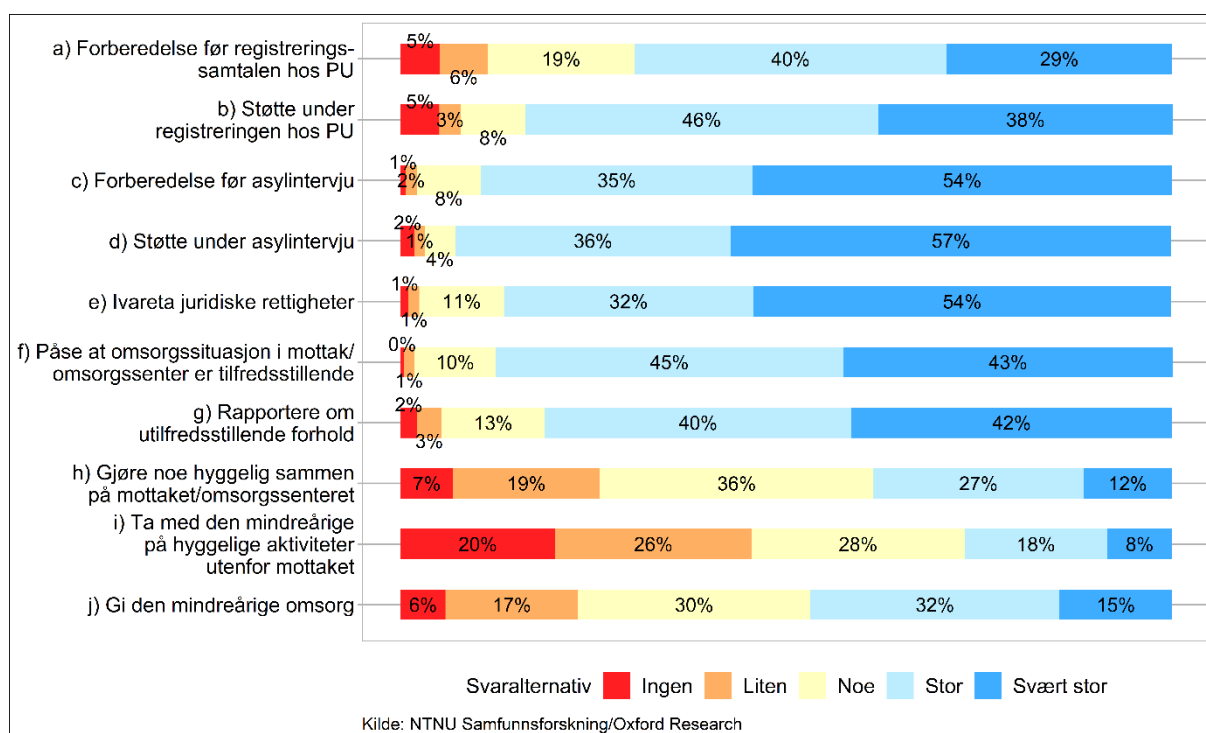
⁷⁰ Når antall observasjoner varierer mellom spørsmålene angir vi minimum og maksimum for N.

til lovverket eller til *Veileder for representanter og verger* (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018). Mange påpeker imidlertid at det til tross for klare retningslinjer og rammer for oppdraget, kan være mange ulike måter å *utføre* rollen på i praksis. Det er også ulike syn på hvor godt veilederen eller andre retningslinjer (for eksempel gitt gjennom kurs) er treffende for virkeligheten representantene møter. Dette er temaer vi kommer tilbake til senere i kapittelet. Vi vil i det videre først se på hvilke aktiviteter og oppgaver representantene opplever som kjernen i det mandatet de er gitt.

Kjerneoppgaver

Representantene vektlegger ulike aktiviteter forskjellig, og svarfordelingene på disse spørsmålene gir et bilde av hva representantene anser som kjernen i mandatet og ansvaret deres (se Figur 2).

Figur 2: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? (N = [322, 506])



Dersom vi rangerer aktivitetene etter viktighet, kommer asylintervjuet på topp, både forberedelsen i forkant og støtte under selve intervjuet. Like etter kommer å ivareta juridiske rettigheter, påse at omsorgssituasjonen i mottak eller omsorgssenter er tilfredsstillende, samt å rapportere om utilfredsstillende forhold. Registreringen hos PU anses som noe mindre viktig, men det er likevel rundt 70 prosent som oppgir å legge stor eller svært stor vekt på denne oppgaven også. Aktivitetene som representantene anser for å være minst viktige er å gi den mindreårige omsorg, gjøre noe hyggelig sammen på mottaket og ta den mindreårige med på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket. Her svarer de fleste representantene slik man skulle forvente, sett i lys av regelverket og at særlig statsforvalteren i Oslo og Viken har lagt vekt på å tydeliggjøre at representantene ikke har ansvar for å gi omsorg og har frarådet å ta med seg mindreårige på aktiviteter borte fra mottaket.

På spørsmålet om vekting av ulike aktiviteter er det noen interessante forskjeller mellom fylker. Representantene fra Rogaland svarer i høyest grad at de vektlegger å gi omsorg, og 57 prosent av

respondentene fra dette fylket har svart at de legger stor eller svært stor vekt på å ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket, mot 26 prosent av respondentene sett under ett. Representantene fra Vestfold og Telemark skiller seg på sin side ut i motsatt retning, der nesten 90 prosent legger liten eller ingen vekt verken på å gi omsorg eller å ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket (se Figur 31 og Figur 32). Hva slike fylkesvise forskjeller skyldes gir ikke undersøkelsen vår svar på, men det kan muligens tyde på at det er ulik vektlegging av de forskjellige aktivitetene hos de ulike statsforvalterne.

Også i intervjuene ba vi representantene beskrive hva de anser som kjerneoppgavene for oppdraget. En ga følgende svar:

Rollen som representant består av mange ting. Sånn som jeg ser det så omfatter den tre ting. Det å skulle være en rettslig representant er en ting. Men så omfatter det også å skulle være en talsperson – en uavhengig talsperson. Og det tredje er å kunne være en formidler – være en som kan forklare den mindreårige hva som skjer. Og kunne være en som går inn i ulike konfliktsituasjoner og samarbeider med ulike instanser.

Som intervjupersonen over er inne på, så består rollen som representant av mange oppgaver⁷¹. Gjennomgående var intervjupersonene opptatt av noen hovedpunkter, som sammenfaller med vektleggingen respondentene tillia ulike aktiviteter i surveyen (jamfør Figur 2 over). Det handler om å være støtteperson og sikre at rettigheter blir ivaretatt i asylprosessen, opparbeide trygghet og tillitt mellom mindreårige og representant/system, samt føre tilsyn med at de mindreårige har en tilfredsstillende omsorgssituasjon uten selv å være omsorgsperson for dem. Disse punktene vil vi utdype i det følgende.

Deltakelse i politiregistrering og asylintervju

Å være en støtteperson som følger de enslige mindreårige gjennom asylprosessen anses som en av de viktigste kjerneoppgavene:

Det dreier seg jo i stor grad om asylsaken når man er representant. Hvis man ikke gjør jobben sin, kan det medføre at vedkommende ikke får behandlet saken sin på rett måte. Det kan få et såpass alvorlig utfall å ikke gjøre jobben riktig. Derfor var det veldig viktig for meg å sette meg inn i lovverket og alle andre ting som omhandlet asylsakene.

Det første møtet de enslige mindreårige har med representanten er i forbindelse med registreringen hos PU. Det understrekes i intervjuene at det da er viktig med god informasjon til de mindreårige om hvem man er og hvilken rolle man har som representant. Det er viktig at man tidlig avklarer hvilke forventninger den enslige mindreårige kan ha til representanten sin. Samtidig opplever mange dette som vanskelig. Den mindreårige kan være sliten og redd, og ha problemer med å ta inn over seg all informasjonen som gis. I tillegg kompliseres samtalen ved at det må brukes tolk. En intervjuperson sier:

⁷¹ Utlendingsloven § 98 viser til representantens oppgaver. Oppsummert peker denne paragrafen på at representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken og ellers utføre de oppgaver som tilkommer en verge. Representanten skal påse at den mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, samt sikre forsvarlig kommunikasjon med den mindreårige.

I starten – det er veldig rart hvordan man skal forklare den mindreårige hvem man er, og hvilken rolle man har. Og så skal advokaten og tolken forklare hvem de er og så videre. Jeg føler at mye blir gjort bare fordi det står i loven at det skal gjøres, men at det ikke gjøres på en barnevennlig måte. Det har ikke blitt gjort en veldig stor innsats for å finne ut av hvordan man best mulig kan kommunisere dette til dem.

Videre viser denne intervjupersonen til et informasjonsskriv⁷² utarbeidet av Statsforvalteren som kan gis til de mindreårige asylsøkerne, men både hun og flere andre opplever at skrivet ikke treffer målgruppa og at det kan framstå relativt meningsløst for den mindreårige å få det lest opp. Mange velger ikke å bruke det, og opplever at rammene som er satt for det første møtet er utilstrekkelige for mange av de mindreårige for å forstå representantfunksjonen. Og som sitatet over peker på etterlyses det barneperspektiver på hvordan dette bør innrettes.

Som representant under politiregistreringen og i asylintervjuet hos UDI beskriver mange sin rolle som en støtteperson som skal sørge for trygge og gode rammer, men også som en som skal påse at prosessene går riktig for seg:

Jeg har måtte si fra om måten politiet behandler barna på i selve registreringen. Det er jobben til representanten å være vaktbikkje. Og dette ansvaret blir ikke mindre selv om det er krisesituasjoner sånn som det var i 2015-2016. Myndighetene er uansett pålagt å gi de mindreårige forsvarlig behandling, og representantene skal påse at de får god behandling.

Flere har imidlertid erfaring med at det kan være vanskelig å si fra hvis man opplever at situasjonen ikke er grei. Et eksempel er følgende sitat fra et intervju:

Det er mange gode intervjuere hos UDI. Men så er det noen der også som ikke tåler at vergen sier noe. Så på den ene siden sitter du der og skal si fra om ting, men på den annen side så er du redd for å gjøre det, for hvis du sier for mye så kan du bli tatt for det. Så det er veldig merkelig egentlig. (...) Etter hvert når man jobber en del, i hvert fall når man jobber over tid, så var det sånn til tider at jeg var innom flere ganger i måneden. Så da blir man kjent med hver intervjuer, og man skjønner hvordan man skal takle den ene og den andre, hva den tåler og ikke. Og så skal jo den mindreårige helst ikke føle på at det er noe feil. Jeg vil gjerne at de mindreårige skjønner at jeg er på deres side. Så jeg kan si fra, men jeg gjør det på en hyggelig måte sånn at det ikke blir en kjip stemning i rommet.

Andre påpeker tilsvarende, at de innimellom må si fra fordi det er behov for en pause, fordi de opplever at barnet blir presset for hardt eller fordi de opplever at det utvises lite forståelse for hva man kan spørre et barn om, eventuelt hva man kan forvente at barn kan svare på. Det understrekes imidlertid at slike avbrytelser stort sett er svært upopulære. Flere peker på at det også kan være vanskelig hvis de opplever at UDIs og barnets interesser kolliderer. Det kan for eksempel skje i forbindelse med medisinsk alderstesting.

Enkelte av representantene sier de opplever det som viktig å påse at saksbehandleren hos UDI leser opp intervjurapporten (eventuelt et sammendrag av den) rett etter intervjuet, eller at representanten får oversendt intervjuet i etterkant som de kan kommentere. Det hender at de er

⁷² Skrivet det her vises til finnes på: <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/vergemal/representant/informasjonsskriv-representanter/informasjonsskriv-representantordningen---norsk.pdf>. Skrivet ble utarbeidet i samråd med barn på mottak og omsorgssenter og er basert på hva disse mente er viktig å få av informasjon.

uenige i den framstilling som kommer fram eller at de ser at det er noe som er utelatt, og da er det viktig for barnets rettssikkerhet at dette varsles fra om. Flere sier de opplever at UDI er veldig lydhøre når det gjelder denne typen kommentarer, og representantene opplever ofte at deres innspill blir vektlagt akkurat i disse sammenhengene. Det kan også legges til her at enkelte av representantene som har vært med lenge erfarer at både UDI og PU har blitt langt mer profesjonelle i løpet av årene når det gjelder å gjennomføre samtaler med barn.

Oppfølging på mottak og omsorgssenter

Som en del av forberedelsen til asylintervjuet, er en av representantens oppgaver å besøke den enslige mindreårige på mottak eller omsorgssenter. Mange peker på at disse besøkene er en viktig oppgave, både for å gi informasjon og forberede den mindreårige før asylintervjuet, og for å kunne bygge opp en relasjon der den mindreårige kan føle seg trygg og få tillit både til representanten og til systemet. Besøkene gir i tillegg representantene mulighet til å føre tilsyn med at omsorgssituasjonen på mottaket eller omsorgssenteret er tilfredsstillende ivaretatt. Disse oppgavene krever imidlertid tid:

Når man jobber med enslige mindreårige så skjønner man veldig fort at de har store problemer med å stole på deg. Først tror de at du jobber for politiet. Så tror de at du jobber for UDI. Og de klarer ikke å skille hvem som jobber i barnevernet og hvem du er. Rollen er veldig vanskelig. Så det å bygge tillit er så ekstremt viktig for at de skal kunne stole nok på deg til å kunne fortelle deg hva de trenger. Og man må vite hva de trenger for å kunne ivareta deres rettigheter. (...) Mange av rettighetene er knyttet til for eksempel forsvarlig omsorg eller psykisk helse – områder man ikke kan ivareta om man ikke har en god samtale med den enslige mindreårige.

Andre ga konkrete eksempler på hvordan de la inn god tid når de først var på besøk, nettopp for å kunne ha rom for relasjonsbygging:

Jeg brukte alltid å sette av et par timer, for å også kunne få se mottaket, få se rommet, ta en kaffe på mottaket – liksom litt mer sånn uformelt. Det var for å gi barnet litt mer inntrykk av hvem man er enn man får når man bare sitter på en stol på et kaldt møterom på mottaket. Videre var det viktig å være tilgjengelig og tydelig på hva jeg kunne hjelpe til med og ikke. Jeg prøvde å forklare min rolle på en god måte sånn at det ble forstått. Det handlet om å legge premissene ganske tydelig.

I flere av intervjuene, og i kommentarfeltene i surveyen, uttrykkes det imidlertid en frustrasjon knyttet til rammene som er gitt fra Statsforvalter for omfanget av besøk i denne fasen. Mange opplever en manglende forståelse for hvor viktig det er for den mindreårige å ha mulighet til å bygge opp tillit til representanten:

Etter hvert kommer asylintervjuet som er stort og viktig i livet deres. Og de har gjerne fått høre erfaringer fra andre på mottaket som har vært på intervju. Mange gruer seg skrekkelig for intervjuet. Så igjen er min rolle å trygge dem, og det betinger at man har et forhold. Man klarer ikke å trygge noen på en halvtime, to ganger. Jeg tror mange av juristene som jobber hos fylkesmannen ikke har erfaring nok til å skjønne betydningen av at vi får det tillitsforholdet som jeg tenker at er viktig når de skal til asylintervjuet. De gruer seg så fælt, og det er viktig at de i hvert fall har ett menneske der som de vet at vil dem vel.

En skriver følgende i et kommentarfelt:

Det er viktig at Statsforvalteren i vesentlig større grad enn i dag forstår og aksepterer at det trengs mer tid i samtaler med de enkelte mindreårige. Bare da kan vi på en god måte være voksne ressurspersoner som forstår og bistår det enkelte individ. Men dette kan utmerket godt fås til uten å drive med "sosial" eller "uformell" kontakt med den enkelte.

Som informanten over understreker, handler det ikke om å utvide mandatet til representanten til også å inkludere sosiale aktiviteter, men snarere om å sørge for nok tid og rom til å kunne utføre mandatet slik det er tenkt innen dagens ordning. Veilederen for oppdragstakerne⁷³ viser til at representanten skal besøke den mindreårige der han eller hun bor minst to ganger i løpet av transittfasen (altså tiden før asylintervjuet). Hvis det er nødvendig med mer enn tre besøk for å ivareta barnets interesser, må man kontakte Statsforvalter for å få godkjenning. Det er ikke oppgitt ramme for hvor lange besøkene skal være⁷⁴.

Flere viser til at rammene for kontakt med de mindreårige kan oppleves som knappe, spesielt i de tilfellene der det er noen ekstra utfordringer, enten knyttet til den enslige mindreårige selv eller til asylprosessen. Individuelle forhold kan være alder, bakgrunn, helsesituasjon og ulike andre sårbarhetsfaktorer. Når det gjelder asylprosessen vil det være ulike behov for kontakt med representanten om den tar 3 uker eller 12 måneder. Det vil også kunne dukke opp nye behov for møter i situasjoner der ungdommene får avslag eller midlertidige oppholdstillatelser. Det er en relativ klar enighet blant representantene om at det må være visse rammer for ordningen så det ikke «sklir helt ut». Samtidig er enslige mindreårige asylsøkere en sammensatt gruppe barn og unge med mange ulike behov, og det er derfor også ofte nødvendig med bruk av skjønn. Følgende er en kommentar fra surveyen:

Det er rom for skjønn innenfor regelverket, men Statsforvalteren tolker regelverket så innsnevrende som overhodet mulig. Hvis representanten ikke kan forholde seg til hver enkelt ungdom og deres behov, så kan vi heller avvikle ordningen eller la den gjelde kun økonomistyring.

Viktig med kontaktinformasjon

For å skape et tillitsforhold er det viktig at de enslige mindreårige vet hvordan de kan kontakte representanten sin. Flere peker på at tilgjengelighet er et viktig stikkord for å bygge opp en relasjon. Enkelte mener det er en uheldig praksis at noen representanter opererer med en slags kontortid, der de kun er tilgjengelige for telefoner bestemte tidspunkt i uka. Det er nok ingen som mener at representantene må være tilgjengelige hele døgnet. Erfaringen fra mange er imidlertid at de mindreårige opplever en trygghet om de vet at de har mulighet til å kontakte representanten hvis det oppstår noe, og man blir ikke nødvendigvis ringt ned om man gir dem telefonnummeret sitt. Flere mener også at representantene bør være åpne for ulike former for kommunikasjon:

Jeg skjønner heller ikke hvorfor vi skal distansere oss så veldig fra hvordan verden ellers virker i dag, og ikke ta i bruk sosiale medier for eksempel. Selv advokatene har ofte kontakt med klientene sine på Messenger eller WhatsApp. Det viktigste er at man gjør seg tilgjengelig. Det

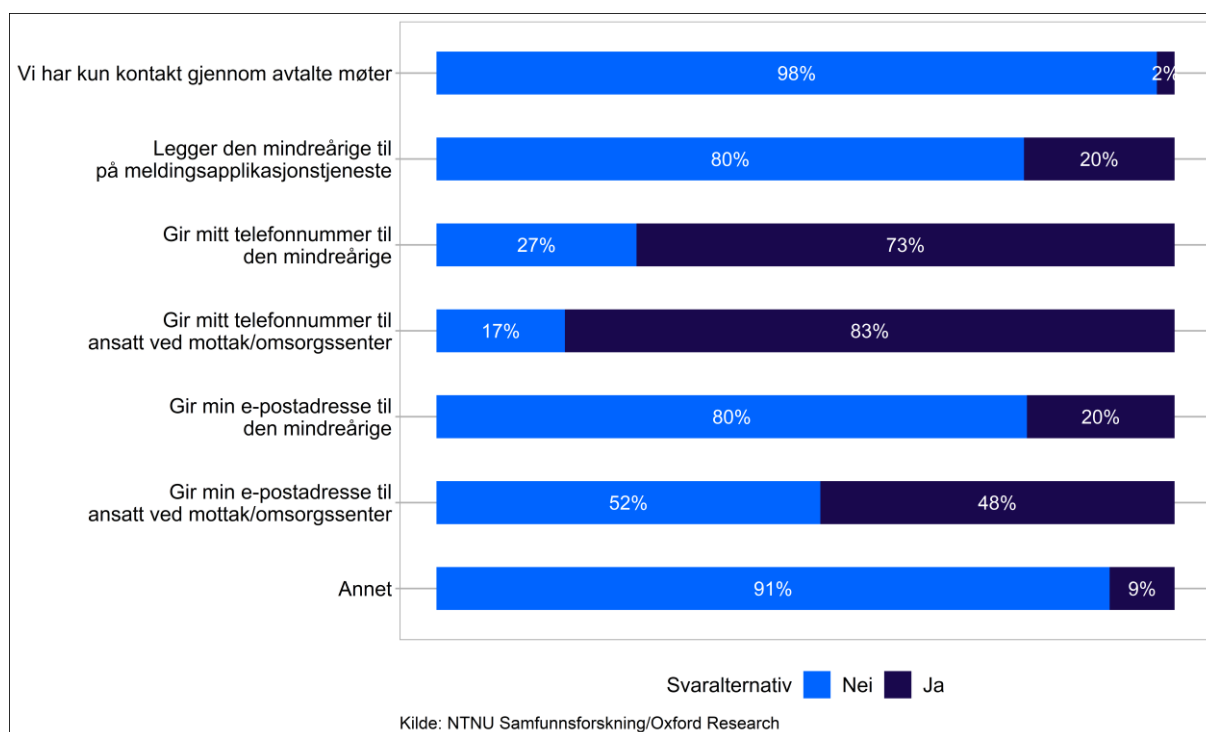
⁷³ Jamfør Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018). *Veileder for representanter og verger*. Oslo: FMOA.

⁷⁴ Når det gjelder de økonomiske rammene for oppdrag opplyser Statsforvalter i Oslo og Viken at representantene per i dag mottar en fast sats på 800,- kroner for et besøk på mottak. Utlendingsforskriften § 17-34 sier at dersom omfanget av oppdraget tilsier det, kan det i stedet gis godtgjøring time for time etter en timesats på kr 400. Reisetid dekkes også ut fra en fast sats. Totalt budsjett for bruk av tolk per representantoppdrag er 3800,- kroner. Det kan søkes om ytterligere utgiftsdekking til tolk ved behov.

kan være støttende bare det – at de vet at de har støtte om de trenger det. Men det er enkelte verger som ikke engang gir de mindreårige telefonnummeret sitt.

Dette siste poenget blir støttet også i surveyen vår, som viser at noen få (2 prosent) svarer at de ikke har oppgitt kontaktinformasjon (verken til den mindreårige eller til mottaket), men kun treffes gjennom avtalte møter. Ellers oppgir representantene at de stiller seg disponible for å bli kontaktet av den mindreårige på ulike måter, men de fleste gir telefonnummeret sitt til ansatte ved asylmottak/omsorgssenter og/eller til den mindreårige. Det er også forholdsvis vanlig å gi e-postadresse sin til ansatte. Noen gir også e-postadressen til den mindreårige eller legger dem til på app'er som iMessage, Whatsapp eller Messenger (se Figur 3). De fleste lar seg kontakte på flere måter (Figur 21). Av dem som har svart «annet» oppgir de at de møttes fysisk ved at «de kom på døra» eller «ofte møtte på hverandre» eller lignende.

Figur 3: Hvordan kan den enslige mindreårige ta kontakt med deg ved behov? (N=535)



Bruk av tolk som utfordring

En annen utfordring som nevnes er bruk av tolk. For det første handler det om tilrettelegging for samtalene og tilgang på gode tolker:

Det er kummerlige forhold for besøk og samtale rundt omkring på mottakene. Jeg har enda ikke opplevd at de har gode nok høyttalertelefoner. Jeg bruker alltid min mobiltelefon. Men det som er med tolk, er at det er så ulik kvalitet. Den ene var så ille at jeg sa fra under samtalen at vi bare dropper det nå, for du skjønner ikke hva du driver med og det var han enig i.

Enkelte mener det handler det om økonomiske rammer for bruk av tolk:

Det som har blitt problemet nå er at tolkebudsjetten er så veldig innskrenket. Det er snakk om veldig lite penger til tolk. (...) Sånn som det er nå må vi søke til fylkesmannen hver gang [hvis det er behov for mer], og forklare hva det skal snakkes om og hvor lenge det skal snakkes. Og da må det være ting fylkesmannen mener det er riktig og viktig å snakke om. Men hvis man har et barn som er kjempedeprimert og som ikke ønsker å snakke om noe som helst. Som ikke vil fortelle deg noe som helst. Da er man kanskje nødt til å ha et par samtaler der man bare dukker opp på mottaket og snakker om ting som ikke er saksrelaterte. Men jeg har opplevd da å få avslag hver gang jeg ønsker slike samtaler. Så da må man ikke si sannheten, og heller si at man skal snakke om konkrete ting, men i neste omgang, når man faktisk skal snakke om det da, så skjønner ikke fylkesmannen hvorfor man må snakke om det igjen; man har brukt opp den tiden på en måte. Så kommunikasjon blir veldig vanskelig.

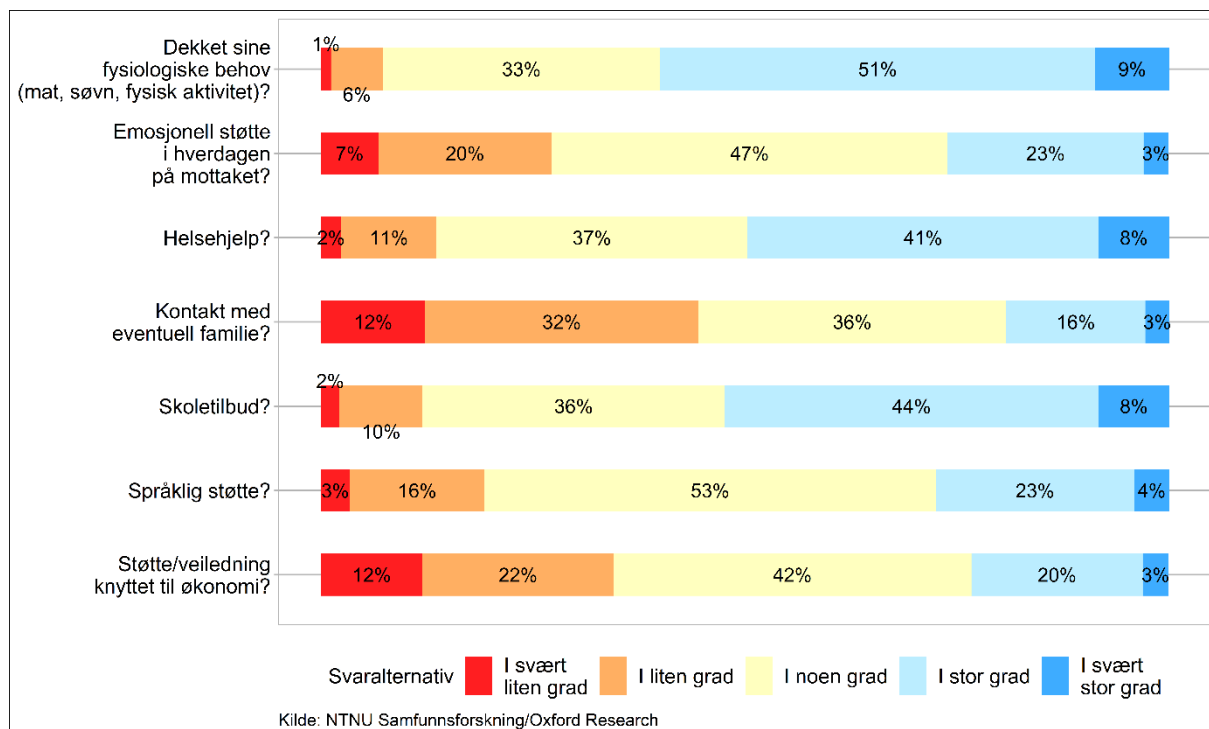
Igjen etterlyser altså representantene en mulighet til å kunne gå utover rammene for oppdragene i de situasjonene der de ser at det er nødvendig, og der de mindreårige har et ekstra behov. Det er nok ikke ideelt for noen parter at man skal måtte «lure det til» og ikke si sannheten om hva som trengs i de ulike oppdragene. Senere i kapitlet presenterer vi til tall fra surveyen knyttet til spørsmål om de enslige mindreåriges rettigheter ivaretas av representantordningen (jmfør Figur 9, s. 81). Her kommer det fram at nærmere 80 prosent av respondentene opplever at de mindreårige i stor eller svært stor grad får tolk ved behov. Det kan dermed synes som at situasjoner som den beskrevet over oppstår i helt spesielle tilfeller. Surveyen sier imidlertid ingenting om kvaliteten på tolkene som er tilgjengelige. Selv om idealet er at man alltid skal bruke kvalifiserte tolker, er det ikke alltid slik at alle tolker er like dyktige eller kvalifiserte i praksis⁷⁵.

Hvordan ivaretar ordningen barns omsorgsbehov?

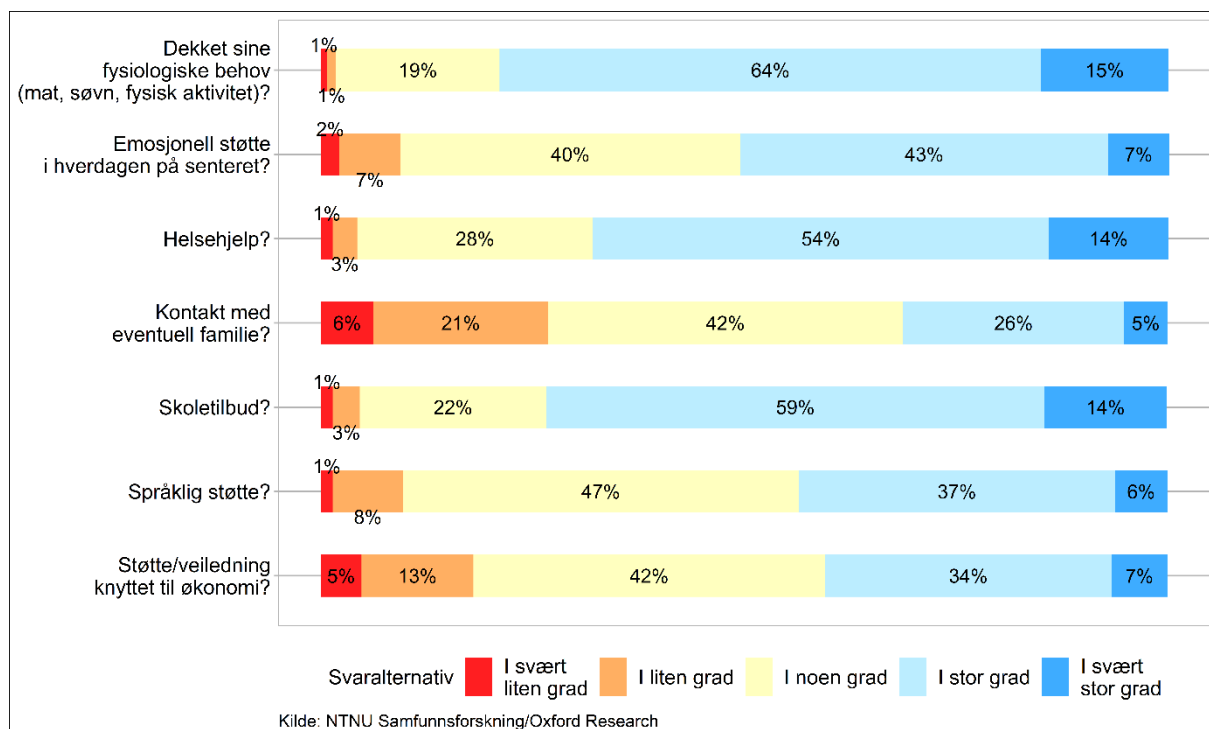
En viktig del av representantens oppgaver er å påse at de mindreåriges omsorgssituasjon er ivaretatt. Et funn i denne sammenhengen er at det er klare forskjeller på hvordan representantene vurderer at barnas daglige behov blir ivaretatt på henholdsvis asylmottak (se Figur 4) og omsorgssenter (se Figur 5). Det er gjennomgående mellom 10 og 20 prosentpoengs forskjell i positive vurderinger versus nøytrale eller negative vurderinger på de ulike spørsmålene.

⁷⁵ Se for eksempel Berg, Caspersen, Garvik, Paulsen og Svendsen (2018). *Bruk av tolk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige*. NTNU Samfunnsforskning.

Figur 4: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak... (N = [397, 413])



Figur 5: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter... (N = [272, 280])



Både for asylmottak og omsorgssentre oppgir representantene at kontakt med eventuell familie er behovet som i minst grad blir ivaretatt. Forskjellen er at et simpelt flertall, 44 prosent, av representantene vurderer at kontakten med familie blir ivaretatt i liten grad ved asylmottak og flere mener at den ivaretas i stor grad på omsorgssenter enn i liten grad. Den største gruppa svarer imidlertid at den ivaretas «i noen grad» ved omsorgssenter. Deretter kommer støtte og veiledning knyttet til økonomi. Også her er det flere som mener behovet ivaretas i liten grad enn i stor grad på mottak og omvendt på omsorgssenter. Med hensyn til emosjonell støtte i hverdagen er representantene delt omtrent på midten når det gjelder asylmottak, imens halvparten av representantene svarer at den emosjonelle støtten ivaretas i stor grad ved omsorgssenter, og kun 9 prosent svarer i liten grad.

Når det gjelder språklig støtte, er det flere representanter som opplever at det i stor enn i liten grad ivaretas ved asylmottak, selv om de fleste svarer «i noen grad». Ved omsorgssenter er det derimot kun 9 prosent som svarer «i liten grad», og omtrent like mange mener den i noen grad som i stor grad blir ivaretatt. Skoletilbud og helsehjelp kommer også forholdsvis godt ut for asylmottak og omtrent halvparten sier at disse behovene i stor grad ivaretas, mens bare litt over én av ti svarer i liten grad. På omsorgssenter er andelen som svarer i stor grad rundt 70 prosent. De fysiologiske behovene for mat, søvn og fysisk aktivitet kommer relativt sett best ut på asylmottak og 60 prosent sier de i stor grad blir ivaretatt, mot bare 7 prosent som svarer i liten grad. På omsorgssenter er det tilsvarende kun 2 prosent som svarer i liten grad og nesten 80 prosent som svarer i stor grad.

Tilsyn med omsorgssituasjonen

Det understrekes fra flere av intervjupersonene at det å være representant handler om å *vise omsorg uten å være omsorgsperson*. Det handler om å skape tillit uten å bli for nær:

Som representant har jeg ikke omsorgsansvar for barnet. Det ligger likevel et element av omsorg i kommunikasjonen og måten man utøver oppdraget på. Man må vise empati, ta barnet på alvor og så videre. Samtidig er det viktig å passe på balansen, så man ikke gir barnet forhåpninger som ikke kan eller skal innfris.

Representantrollen handler også i stor grad om å ha tilsyn med at de som faktisk har omsorgsansvaret gjøre jobben sin. Flere peker på at dette er en viktig del av oppdraget – og en del de setter pris på:

Det som gjør at jeg elsker denne jobben og vil fortsette med det, er at jeg synes det er litt gøy å sørge for at det offentlige gjør jobben sin. Skrive brev til UDI, følge opp saker. Jeg kan deres språk på en måte. Jeg kan skrive. Jeg har meldt i hvert fall to saker til barnevernet og fått gjennomslag. Det å sikre at de får tilbudet de har krav på, men samtidig sørge for at jeg selv ikke å bli sugd inn i det, er viktig. Jeg skal ikke sitte og gråte på asylintervjuet. Jeg skal være et bindeledd og forenklingsledd overfor det offentlige. Jeg hadde en fjortenåring som ble plassert et sted som ikke var bra for ham å bo. Jeg jobbet mot systemet og fikk flyttet ham. Jeg skal jo ikke sitte der og spille kort med ham. Det blir så feil å gjøre mer enn det som ligger i rollen. Vi skal hjelpe barna til faktisk å få tillit til systemet.

Flere viser til at en viktig del med besøkene på mottak og omsorgssenter er å påse at omsorgen er god, undersøke om de sover og spiser godt og sørge for at de får helseoppfølging:

Når vi besøker dem så spør vi om hvordan de har det. Vi jobber mye med det. Vi sørger for at de får sovet ordentlig. Vi sørger for at de kommer seg til helsesjekk og at det blir tatt tak i ordentlig. Sånne ting er en del av oppdraget vårt. Og jeg synes det er relativt ofte at det er

behov for å påpeke ulike forhold ved mottakene. Det er ikke så store ting, men det går på sånne ting som at noen er fortvilet fordi de ikke får sove for eksempel. Jeg synes det er veldig greit å ha en sånn oppsynsrolle. For det kan være vanskelig for barna selv å si fra om ulike ting. Det kan oppfattes som kritikk av dem som jobber der for eksempel. Så det er veldig viktig at noen utenfra kan si ifra og være på parti med ungdommene.

Ganske mange i kommentarfeltene i spørreskjemaet påpeker at de opplever store forskjeller mellom de ulike mottakene når det gjelder ivaretagelsen av omsorgen. Og tilsvarende funnene fra breddeundersøkelsen, opplever mange også at det er bedre ivaretagelse av behov i omsorgssentrene enn i mottakene:

Jeg tenker at det blir en annen type oppfølging fra oss på omsorgssentrene når man har tettere kontakt med de ansatte. Så det er ikke nødvendigvis mer å gjøre på mottak. Det er mer arbeid knyttet til det å komme på mottaket og å ha kontakt med ungdommen. På omsorgssentrene har man mye sterkere bindeledd med de ansatte. Det er ikke ment som kritikk av de som jobber på mottak – det er bare at de har veldig mange flere de har ansvaret for.

Samtidig opplever flere at det er upopulært å si fra om man avdekker at forholdene ikke er så gode:

Jeg ble ofte sett på som brysom hvis jeg hevdet rettigheter på vegne av den mindreårige eller tok kontakt for ofte i forhold til andre representanter som forholdt seg til minimumsplikt.

Flere peker på viktigheten av representanten som en utenforstående eller uavhengig person og at de mindreårige kan synes det er godt å ha noen som står utenfor som de kan ta opp saker med.

Mange peker på stadige flyttinger som en utfordring. Det kan da være en fordel for barna og de geografiske avstandene ikke er større enn at man kan fortsette å ha samme representant. Flere peker på representanten som viktig kontinuitetsbærer eller som den som kan *holde den røde tråden*, som dette eksempelet fra et kommentarfelt:

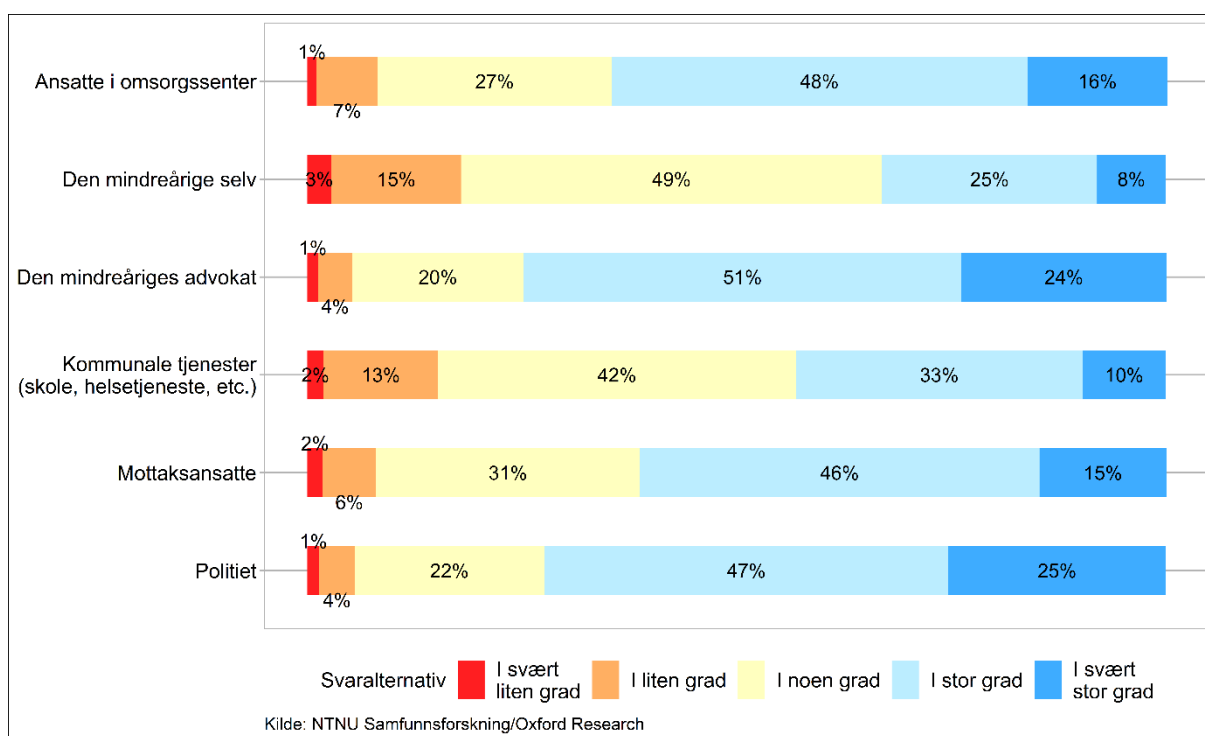
Et barn eller ungdom i denne situasjonen, har utrolig mange voksne personer og forholde seg til. De får gjerne tilrettelagt informasjon, men det blir for mye. De har så mange møter og beskjeder og informasjon at de ikke rekker å være barn/ungdom. Min erfaring er at de ønsker seg noen som holder den røde tråden i alt, slik at de kan slippe ansvaret litt og ikke trenger å informere nye vikarer, ny advokat etc., og noen som kan ordne opp, i stedet for at de må tale sin sak foran flere voksne og i flere møter. Det er fint at det legges opp til at de skal bli hørt, men det må være til barnets beste, og kanskje er barnets beste å få mulighet til å formidle det til noen som kan kjempe hans/hennes sak mens han/hun kan få gå på basket eller kafé med venner.

Eksemplene viser at representantene har en viktig funksjon for å ivareta de mindreåriges behov for omsorg – om enn i en indirekte forstand. Samtidig henger dette også sammen med ivaretagelse av rettigheter; for at barna skal få en god asylsak der de blir hørt og der deres behov legger til grunn, er dette relasjon- og kontinuitetsarbeidet fra representantene viktig. Flere av representantene har derfor reagert i tilfeller der det har vært satt inn en ny representant rett før asylintervjuet – enten fordi den mindreårige har flyttet eller fordi intervjuet skal finne sted et annet sted enn der representanten og den mindreårige til vanlig holde til. Flere har kommentert i surveyen at de er negative til denne bruken av «sette-representanter». Det kan bryte med de mindreåriges behov for trygghet.

Grenser mellom representantens og andre aktørers ansvarsområder

Breddeundersøkelsen viser at det stort sett er tydelig for representantene hvordan ansvaret for den mindreårige er fordelt mellom dem og andre instanser. De oppgir at ansvarsfordelingen er tydeligst overfor advokaten og minst tydelig overfor kommunale tjenester. Litt over halvparten har opplevd situasjoner hvor grensene for ansvaret som representant har vært uklart. Her er det forskjeller mellom representanter basert på hvor mye erfaring de har, og blant dem med flest oppdrag er det 70 prosent som har opplevd slike situasjoner (se Figur 29). En større mengde med oppdrag gir som nevnt opphav til en større bredde i erfaringer, og dermed flere anledninger til å oppleve situasjoner der grensegangene mellom ens eget og andres ansvar er utydelige. Dette indikerer samtidig at uklarheter i disse grensegangene gjelder en mindre andel saker – muligens de mer komplekse.

Figur 6: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? (N = [368, 535])



Representantene tilkjenner at andre i hovedsak har god, men noe varierende grad av forståelse av deres oppdrag. Instansene som har mest å gjøre med enslige mindreårige og representanter, altså advokatene, politiet (PU), ansatte i omsorgssenter og mottaksansatte, har stort sett god forståelse. Kommunale tjenester og de mindreårige selv har den laveste forståelsen, men under 20 prosent oppgir at de mindreårige i liten eller svært liten grad forstår deres rolle (se Figur 20). Dette funnet kan sees i sammenheng med at en del representanter mener de får for lite tid til å forklare rollen sin for den mindreårige. Det er noen forskjeller mellom representanter avhengig av hvilken periode de har vært representanter i, der de som startet og sluttet før de store ankomstene i 2015/16 i minst grad opplevde at de mindreårige forstod deres rolle, imens de som startet før og sluttet under perioden og de som startet og sluttet etterpå oppgir at de mindreårige i større grad forstod deres rolle (se Figur 30). Dette kan henge sammen med at kjennskapen til representantordningen blant instansene med ansvar for å formidle informasjon har økt gjennom perioden.

I surveyen var et av kommentarfeltene knyttet til spørsmålet om respondentene hadde opplevd situasjoner hvor grensene for representantens oppgaver versus andres ansvarsområder har vært uklare. Relativt mange har benyttet dette kommentarfeltet. Det pekes på et behov for bedre informasjon om representantrollen til kommuner, skoler og andre som representantene samarbeider med. Det vises til at manglende informasjonsflyt mellom de ulike aktørene gjør at representantrollen blir mer omfattende enn den trenger å være.

En del av representantene opplever at det er en noe uklar rolleavklaring mellom dem og advokatene til de mindreårige. I tillegg er det flere som kommenterer at de opplever at enkelte advokater er *lite påkoplet* sakene de har. Flere sier at advokatene er lite til stede, det er vanskelig å få kontakt med dem og de får lønn kun for et begrenset antall timer. Det vises til at enkelte representanter dermed blir stående med juridiske oppgaver de opplever egentlig burde ha vært advokatens jobb.

Kommentarfeltene og intervjuene peker tilsvarende på at det innimellom er vanskelig å formidle til de mindreårige hvilken rolle man har som representant. Kommentarer som «*de mindreårige oppfattet ikke min rolle - trodde jeg var offentlig myndighet som advokat eller politi*» er et typisk eksempel. Videre pekes det på at de enslige mindreårige kan ha veldig ulike, og gjerne urealistiske, forventninger til hva representantens rolle er. Det kan for eksempel dreie seg om omfanget av besøk, i hvilken grad representanten kan gi dem gaver eller om de har mulighet til å påvirke utfallet av asylsaken. Uklarheter rundt representantens rolle kan videre bli forsterket hvis representantene faktisk har svært forskjellige tolkninger i sin rolleutøvelse. Dette vil vi utdype senere.

Både i intervjuene og i kommentarfeltene kommer det tydelig fram at mange av mottakene er gode på å tilrettelegge for representantene og at samarbeidet fungerer godt. Mange opplever samtidig at ansatte på *enkelte* mottak eller omsorgssenter vet lite om representantenes rolle. De vet ikke helt hvem representanten er og kan ha for store forventninger til hva representanten skal gjøre. Det kan synes som at dette var spesielt gjeldende i perioden med store ankomster i 2015 og 2016, og den påfølgende etableringen av mange nye mottak og omsorgssenter. Uklar rolleforståelse kan føre til uklarheter rundt ansvarsfordelingen mellom mottak og representant, og uklare grenser i dette ansvarsområdet kan innimellom skape noen «omsorgshull». En del av representantene viser til at det er vanskelig noen ganger å ikke skulle gå utover rammene for oppdraget når de ser at de mindreårige har behov som ikke blir fulgt opp av noen.

Systemet for de som er fylt 15 år er at de havner på asylmottak. Det er få ansatte der, og de ansatte har ingen kompetanse. Det er liksom, det er mye rart, forskjellig på forskjellige mottak. Det er vanskelig for dem å fylle rollen som omsorgsperson. Også har de som kommer, de har veldig, veldig store behov for omsorg. De har behov for mange trygge voksne rundt seg. Og da tenker jeg at det hadde vært en styrke om både representanten og de som jobber på mottak og lærere - at de alle sammen viste omsorg, uten å ha den daglige omsorgen.

Representantene forteller for eksempel om tilfeller som har vært uavklart rundt helsespørsmål. Flere har opplevd at det er usikkerhet rundt hvem som har ansvaret for å følge den enslige mindreårige til lege og tannlege – representanten eller ansatte på mottaket. Flere av eksemplene handler om sykehusinnleggelse og uklarheter rundt hvem som hadde ansvaret for oppfølgingen av den enslige mindreårige der. Selv om det er mottaket eller omsorgssenteret som har ansvaret for den daglige omsorgen, er det ikke alltid det finnes personalressurser nok til at en person kan være på sykehuset med barnet eller ungdommen. Når det ikke er noen der for den mindreårige, sier flere av representantene at de ikke opplever å ha et annet valg enn å gå utenom mandatet de er gitt. De opplever med andre ord ikke at grensene for oppgaven er uklare, men at grensene ikke alltid kan

følges. En skriver følgende i kommentarfeltet knyttet til spørsmålet om de opplever at grensene for ansvar kan være uklare:

Ingen ville ta ansvaret for oppfølging da min EMA forsøkte å ta livet av seg. Asylmottaket nektet å følge ham til politi, sykehus og behandlingsinstitusjon. Jeg reiste til psykiatrisk behandlingsinstitusjon sammen med han, og tilbragte to dager der fordi mottaket ikke ville ta ansvar. Da han ble skrevet ut ville ikke kommunen tilby oppfølgingstjenester til han på psykisk helse fordi hverken mottak, barnevern, helsetjenesten og psykiatritjenesten mente det var deres ansvar. Jeg måtte bruke mye tid på å følge opp EMA i etterkant selv.

Et annet eksempel omhandler manglende oppfølging av en mindreårige som ble sendt på egen hånd fra mottaket for å ordne papirer:

Jeg inviterte en gutt med hjem da han kom fra [sted i Nord-Norge] til Oslo for å hente papirer på ambassaden, men han hadde ingen steder å overnatte før toget hans gikk tilbake dagen etter. Vi fikk veldig klar beskjed på kurs for representanter at å ta med mindreårige hjem var utenfor oppdraget og frarådet, men jeg så ingen andre muligheter i den situasjonen.

Representantene etterlyser mer fleksible rammer i tilfeller der det er behov for ekstra oppfølging av de mindreårige. Mange situasjoner er akutte, og det er ikke alltid tid til å søke om ekstra godkjenning for å gå utover mandatet, eller å få mobilisert andre til å ta ansvaret. I det første tilfellet over ser det heller ikke ut til at noen tok over ansvaret etter hvert, og representanten opplevde å måtte stille opp og ta en annen rolle enn beskrevet. I de faktiske møtene med de mindreårige, og deres historier og situasjon, er det ikke med andre ord alltid like lett å holde seg strengt til retningslinjene.

Andre eksempler representantene viser til kan handle om uklarheter rundt hvem som skal bringe den mindreårige til asylintervjuet. Dette er et ansvarsområde som ligger til mottaket. Men når representanten vet at det ikke fins ressurser ved mottaket til å følge den mindreårige, og samtidig også at han eller hun ikke kan veien, da er det enkelte som sier at de heller henter den mindreårige framfor å se på at ingen stiller opp. Andre eksempler handler om henting etter asylintervjuet. Igjen er dette mottakets ansvar, men igjen er det eksempel på at det ikke er ressurser til denne oppgaven. Et tilfelle var en jente som i asylintervjuet måtte gjenfortelle svært traumatiske opplevelser knyttet til overgrep, og rett etterpå måtte hun sette seg alene på toget i tre timer for å reise tilbake til mottaket, for ingen var der for å følge henne hjem. Representanten blir da fort stående i et moralsk dilemma. Relativt mange i intervjuene og kommentarfeltene peker tilsvarende på at det har vært tilfeller der de har «gjort mer enn man skal». Enkelte viser til at man får spesielt tette bånd med noen av barna, fordi man har sterke erfaringer sammen. Følgende beskrivelse omhandler en gutt som så moren og broren sin bli drept, noe han fortalte for første gang til noen under asylintervjuet, der denne representanten naturlig nok også var til stede:

Fordi jeg var den første som hørte den historien, så fikk vi et bånd. Han har aldri snakket med noen om det igjen etterpå. Jeg forteller dette så man forstår at vi ikke bare er noen tilfeldige mennesker som kommer der og skal passe på at de får sine rettigheter. (...) Og vi er ikke bare noen sånne pappfigurer [for dem] som bare får et innblikk i livene deres. Vi kan jo tenke oss selv, at når man forteller om slike dramatiske og traumatiske ting, så blir den man forteller det til en viktig person videre.

På den ene siden er det altså en rekke eksempler på situasjoner der representantene har ført det helt nødvendig å gå utenfor grensene for mandatet. De kunne ønske retningslinjene for oppdragene kunne ta høyde for slike situasjoner, framfor at man må gjøre ting man egentlig vet at «ikke er lov». På den annen side er det enkelte som viser til at hvis representantene stadig stepper inn og gjør

oppgaver andre egentlig skal håndtere, kan det føre til en pulverisering av ansvarsavklaringen og uklarhet i rollene. Et eksempel er:

Jeg prøver å være profesjonell, men opplever ofte å møte et behov for kontakt og nærhet som jeg oppfatter faller utenfor representantrollen. I de tilfellene det har vært kriser, for eksempel utagering, psykiske problemer, fortvilelse mm så kan jeg bli tilkalt av omsorgssenteret eller asylmottaket, men jeg har ingen ressurser å stille opp med. Jeg har ikke myndighet til å tilkalle faglig hjelp. Jeg står alene, sånn føles det.

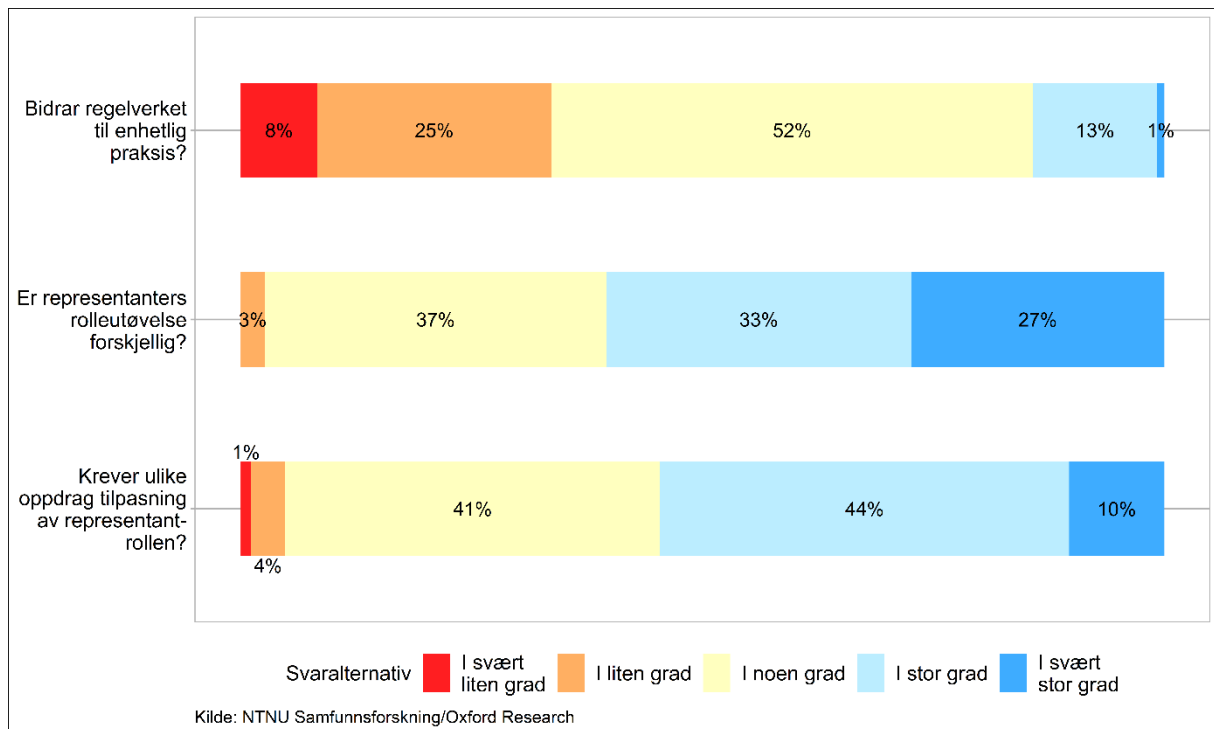
Som vi var inne på over kan det være uklart for den enslige mindreårige hva de kan forvente av representanten. Sitatet over peker på at det også kan være utydelig for mottak og omsorgssenter hva de kan forvente at representanten skal stille opp med.

Det vil videre være et spørsmål om manglende omsorg på mottakene bør møtes med en utvidelse av representantrollen for å dekke dette, eller om det snarere er ressursituasjonen på og organiseringen av mottakene som bør endres for å sikre at de mindreåriges behov dekkes. Enkelte vil kanskje svare «ja takk, begge deler på dette», mens andre vil ønske å holde på dagens klare ansvarsfordeling når det gjelder omsorgen, men samtidig ha noe mindre rigide grenser og mer rom for skjønn innenfor representantoppdraget.

Ulik rolleutøvelse

I undersøkelsen vår var en av problemstillingene vi ønsket å besvare om rammer for oppdraget sikrer en enhetlig tolkning av representantrollen. I breddeundersøkelsen svarer de fleste respondentene at det er store forskjeller mellom hvordan ulike representanter utøver rollen sin og et flertall uttrykker også at ulike oppdrag krever stor grad av tilpasning. Bare 14 prosent mener at regelverket i stor eller svært stor grad bidrar til en enhetlig praksis, mens 52 prosent svarer at det bidrar i noen grad. Dette kan riktignok ikke tolkes som at representantene mener regelverket er årsaken til forskjellene – bare at det ikke bidrar til å utligne dem i særlig grad (se Figur 7).

Figur 7: Forskjeller i rolleutøvelse (N = [387, 535])



En forholdsvis stor andel av representantene oppgir at de strekker seg lengre enn det mandatet deres legger opp til, ved at de ofte eller nesten alltid har mer uformell kontakt enn ved de faste oppgavene og at de ofte eller nesten alltid påtar seg oppgaver som ikke utløser godtgjøring (se Figur 22). Det er bare rundt en fjerdedel eller femtedel som sjelden eller aldri gjør det. Her er det også fylkesvise forskjeller, der de samme fylkene skiller seg ut i tråd med mønsteret vi omtalte tidligere i forbindelse med syn på kjerneoppgaver: nesten 60 prosent av representanter fra Rogaland svarer at de ofte eller nesten alltid påtar seg oppgaver som ikke utløser godtgjøring, imens kun 12 prosent av representantene fra Vestfold og Telemark ofte påtar seg slike oppgaver (se Figur 35). Et lignende mønster framkommer når det gjelder uformell kontakt utover de faste oppgavene (se Figur 36).

Også i intervjuene og kommentarfeltene er det mange som kommenterer at det er veldig mange ulike måter representantene *utøver* rollen sin på. En observasjon er at de ulike representantene omtaler målgruppa for ordningen på veldig mange ulike måter. Dette er spesielt tydelig i kommentarfeltene i surveyen der de selv formulerer seg. Noen foretrekker litt mer «tekniske» termer som «klientene» eller «PMV» (personer med verge) når de omtaler de som de er representant for. Mange bruker forkortelsen EMA når de omtaler målgruppa. Andre bruker betegnelsene «barna», «ungdommene», «vergebarna» eller «de mindreårige», mens enkelte konsekvent omtaler dem som «barna mine» eller «mine mindreårige». Hvilket ord man bruker på personene man er representant for, kan kanskje si noe om hvordan man forstår rollen man har overfor dem og hva relasjonen skal innebære.

Som vi har sett tidligere, knyttet til syn på mandatet og kjerneoppgaver, kan det virke som det er en ganske enhetlig tolkning av hva mandatet går ut på og hva rammene er. De har med andre ord en relativt ens forståelse av oppdraget. Når det gjelder *utøvelsen av rollen i praksis* er det imidlertid en mye større variasjon. Noe av forklaringer på dette ligger nok i det vi viste til over, at mange opplever at de må gå utenom rammene innimellom fordi situasjonen krever det (andre følger ikke opp sitt

ansvar eller den mindreårige har behov utover det som skisseres som noens konkrete ansvarsområde). En annen side av saken kan være at mange av representantene opplever at rammene som er satt for oppdraget er for trange og rigide. Flere omtaler dem som «virkelighetsfjerne». Eller som denne representanten beskriver det:

Utfordringen er mer at kartet ikke stemmer med terrenget. Oppgavene er klarere på papiret enn de er i realiteten, og man ender opp med å gå utover sitt ansvar og oppgave fordi hvis ikke så får ikke de mindreårige informasjon eller hjelp.

Det kartet det vises til her er Veilederen for representanter og verger (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018). I de tilfellene der denne veilederen for oppdraget oppleves som lite relevant for den virkeligheten man møter, så velger mange å ikke forholde seg til den. Som en av representantene påpeker så er *de menneskene man ønsker å kontrollere, mennesker som ikke gjør dette for å tjene staten eller for å tjene penger, men for å tjene flyktningsbarna*. De kan dermed lett velge sine egne veier. Statsforvalter har nok ønsket å skape en mer ens praksis gjennom å utarbeide denne veilederen, men det kan synes som at den oppleves så begrensende for mange at den virker mot sin hensikt. Det kan være at man (noe paradoksalt?) ville kunne skape en mer ens praksis gjennom retningslinjer som i større grad åpnet for bruk av skjønn, fleksibilitet og diskusjon, og som flere ville kunne kjenne seg igjen i og respektere.

Mange viser til «to ulike leire» knyttet til rolleutøvelsen, der det gjerne pekes på den «omsorgsfulle besteforelderen» på den ene siden og den «distanserte signaturvergen» på den andre. Den første går for langt i å overta omsorgen for den mindreårige – den andre gjør en minimumsinnsats og ser hovedoppgaven sin som å signere papirer på vegne av den mindreårige. Andre omtaler ytterpunktene som «de rasjonelle» versus «de følelsesladde» representantene. Flere oppfatter at det primært er den mer begrensede, rasjonelle representanten forvaltningen helst ønsker seg, mens de opplever det som nærmest umulig alltid å utøve rollen slik i praksis. Dette settes gjerne i sammenheng med at Norsk Folkehjelp, som hadde ansvaret for opplæring av verger for enslige mindreårige tidligere, hadde et annet fokus enn det Fylkesmannen, og etter hvert Statsforvalter, valgte da de overtok ansvaret⁷⁶. De fleste plasserer imidlertid seg selv et sted i midten av de to ytterpunktene av rolletolkning. Som en sier: *Vi skal ikke være advokater og vi skal ikke være bestemor som tar deg med på tur, men vi skal kanskje være noe midt imellom*. Vi oppfatter også at svært få respondenter eller informanter kan plasseres helt i ytterkantene. Samtidig er det veldig mange som har benyttet kommentarfeltene eller intervjuene til å nevne at det er problematisk at mange *andre* representanter velger en av ytterkantene i sin utførelse. Typiske eksempler fra den ene sida kan være:

Det er enkelte representanter som går langt over mandatet sitt. Eksempelvis tar de de med seg hjem (bursdager/julefeiring), Sverigeturer og familieturer, kjøper ting/gaver/klær m.m. Det kan godt forstås hvorfor. Barna er sårbare, og man kan lett knytte seg til dem. Men dette fører da til at de vergene som forholder seg til mandatet sitt, blir snakket nedlatende om av andre verger til barna. Dette har jeg konkrete eksempler på.

Flere representanter forstår ikke mandatet og det rettslige grunnlaget for ordningen, og anser det som en mulighet til å få en god samvittighet. En god andel representanter opptrer mer som at de er medlem i en støttegruppe. Enkelte gir penger, mobiltelefoner, nekter å anslå korrekt alder, inviterer EMA til overnattingsbesøk, er ufine og kranglete overfor

⁷⁶ Fylkesmannen overtok ansvaret for opplæringen ved ikrafttredelse av ny lov 01.07.2013. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde en kontrakt med Norsk folkehjelp i to år etter dette, til juni 2015.

myndighetene og gir dem tips for å oppnå en oppholdstillatelse fremfor å holde seg til at de skal være ærlige og ikke dra til andre land.

Og fra den andre siden:

Dessverre har Fylkesmannen tillatt et ubegrenset antall oppdrag for enkelte representanter og verger, noe som har ført til at enkelte representanter har hatt eksempelvis 50 eller 80 samtidige oppdrag. Dette fører til at det er umulig for representanten å ha oversikt over sine vergebarn, og at det er umulig å utføre jobben godt, uavhengig av hvor mange timer man bruker på et døgn som bare har 24 timer.

Dersom jeg skal avdekke den unges tilstand og behov, er det helt nødvendig å kjenne den unge inngående. Dette gjør ikke "vergegrossistene" med uforsvarlig mange oppdrag.

Det skisseres altså på den ene siden personer som nærmest opplever seg selv som en fosterforelder. Som det kommenteres, kan det føre til manglende forutsigbarhet og opplevelse av urettferdighet blant de mindreårige når enkelte representanter går langt utover mandatet sitt. Det vises også til de som har en mer aktivistisk tilnærming, der fokus kanskje blir mer på flyktningpolitikk enn på den konkrete saken til den enkelte enslige mindreårige. Den andre siden omtales gjerne med nedsettende begrep som «samlebåndsverger» eller «vergegrossister». Det pekes på at mange tar på seg alt for mange oppdrag, og har dermed ikke mulighet til å følge opp den enkelte godt nok. Det pekes på at noen bare gjør dette for pengene, og at det fins representanter som aldri har møtt de som de skal representere før asylintervjuet hos UDI. Det fortelles om representanter som må ha med bilde av den mindreårige til UDI for å vite hvem som er barnet de skal representere. Det er svært få i vår undersøkelse som nevner begge sider når de blir spurt om ulikhetene i rolleforståelsen. Dette gjelder kanskje tre stykker blant de mange hundre som har kommentert i surveyen eller intervjuer. De aller fleste tenker altså primært på en av de to «fallgruvene» i ytterkantene når de skal beskrive problematiske rolleforståelser, og temaet fremstår dermed som relativt polarisert.

Vi oppfatter likevel som sagt ikke ytterpunktene i rolleutøvelsene som veldig tydelige blant deltakerne i vår undersøkelse. Det kan skyldes ulike ting. For det første kan det være at vi i vårt utvalg ikke har fanget opp oppdragstakere som representerer de ytterste ytterpunktene. De har muligens ikke ønsket å delta i undersøkelsen. For det andre er det mulig at dette er skillelinjer som var tydeligere i perioder med mange ankomster av enslige mindreårige, slik situasjonen var i 2015-2016, og så er det mange av våre undersøkelsesdeltakere som beskriver nettopp denne litt spesielle tida, da det var mange representanter, og dermed mer variasjon i utøvelsen av rollen. Eller det kan være at dette skillet er mer teoretisk enn reelt, og det er kanskje ikke så egnet for å beskrive det store flertallet av representantene, selv om dette er et av temaene som vekker mest engasjement blant undersøkelsesdeltakerne – både i intervjuene og i kommentarfeltene i surveyen.

I tillegg har vi også eksempler som kan nyansere bildet noe. Vi har snakket med verger som til tider har hatt dette som heltidsjobb, om som vil betegnes som «vergegrossister» av enkelte, men som beskriver hvordan dette blant annet ga dem muligheten til å ha faste dager på mottakene der de mindreårige kunne oppsøke dem. Det å kunne være representant for mange opplevdes nærmest som en forutsetning for å gjøre en spesielt god jobb overfor de mindreårige, da all arbeidstid kunne brukes til dette. Poenget her er at selv om dette beskrives noe «svart – hvitt» av mange, så er det nok i virkeligheten mange nyanser i den praktiske rolleutførelsen, der noen er mer hensiktsmessige enn andre, uten at disse nødvendigvis er knyttet til en bestemt «leir». Det vil på begge sider kunne være eksempler på rolleutøvelser som ikke gagnar den enslige mindreårige i særlig grad.

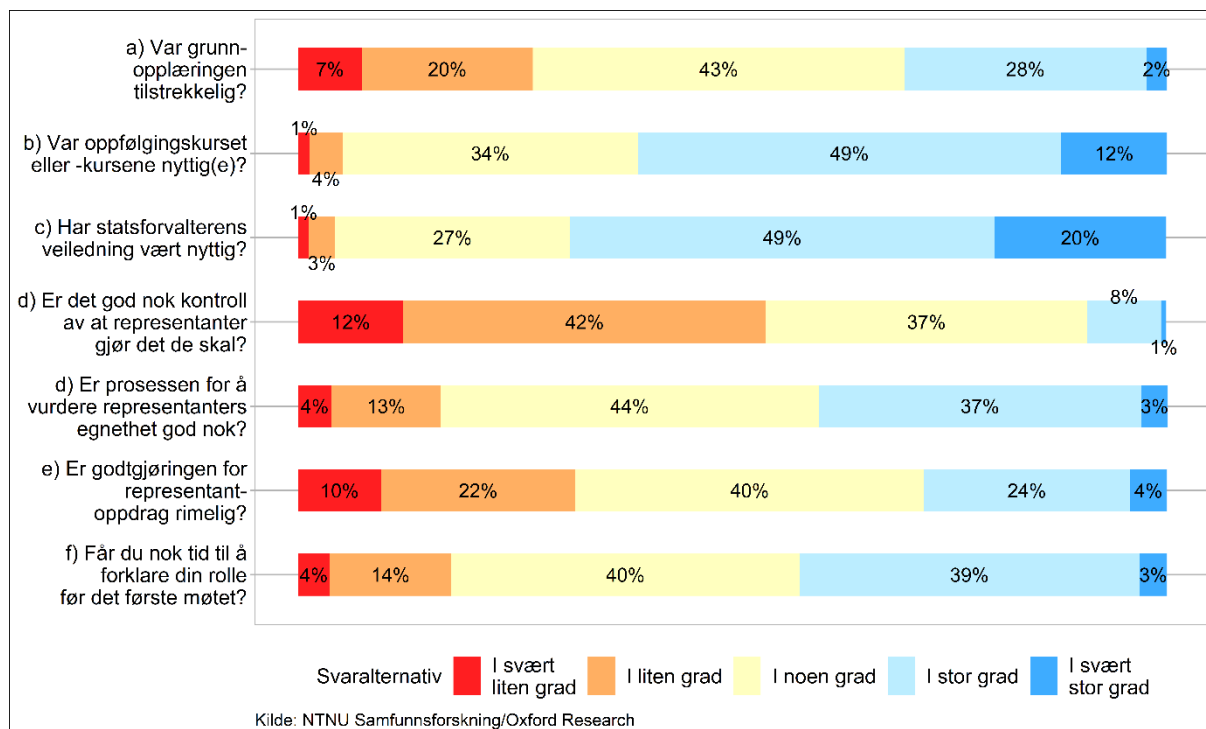
Hva gjør representantene hvis de er i tvil om rollen?

Når representantene er i tvil om noe er innenfor deres ansvar som representant, viser breddeundersøkelsen at det er Statens sivilrettsforvaltning og Statsforvalterens som er informasjonskildene de bruker hyppigst. *Veileder for representanter og verger* er kilden flest oppgir å bruke ofte eller alltid (60 prosent), etterfulgt av muntlig eller skriftlig direkteveiledning fra Statsforvalteren og Vergemålsportalen. Deretter kommer rundskriv, lover og forskrifter, samt Statsforvalterens nettsider. Langt færre oppgir å bruke uformelle fora og Vergeforeningen som informasjonskilde, hvor sistnevnte brukes ofte eller alltid av 15 prosent (se Figur 18). Det er noen statistisk signifikante forskjeller mellom fylker med hensyn til hvilke informasjonskilder de foretrekker. Særlig representantene fra Oslo utpeker seg som aktive brukere av Vergeforeningen som informasjonskilde. 60 prosent av Oslo-representantene bruker Vergeforeningen av og til, ofte eller alltid (Figur 28). Det er en tendens til at bruk av uformelle fora som Vergeforeningen er mer utbredt blant de mer erfarne representantene (som gjerne bor i Oslo og Viken). Gjennomgående i kommentarfeltet i surveyen pekes det på organisasjoner som NOAS, SEIF og Vergeforeningen, offentlige etater som barnevernet, flyktningsjenesten, Statsforvalter, UDI, UNE og politiet, lovverk og advokater, samt internett, er steder representantene henvender seg til hvis de vil diskutere representantrollen eller finne informasjon om den.

Oppfølging fra Statsforvalter

I spørreundersøkelsen har vi stilt representantene spørsmål knyttet til rammene for og tilretteleggingen av representantordningen, gjennom hele prosessen fra vurdering av egnethet, opplæring, veiledning og oppfølging, tilsyn og godtgjøring (se Figur 24). Her er det store bildet at representantene er mest positive til Statsforvalterens direkteveiledning og oppfølgingskurs. Det er flere som mener at prosessen for å vurdere egnethet er god nok enn det er som mener den ikke er det, men her er representantene mer delt. Det samme gjelder tiden som er til rådighet for å forklare hva slags funksjon rollen deres har for den mindreårige i forkant av det første møtet. Representantene er noe mer kritiske til grunnopplæringen og godtgjøringen, men også her er det flere som er positive enn negative. Representantene er aller mest kritiske til Statsforvalterens tilsynsfunksjon, og under 10 prosent av representantene mener det i stor grad er god nok kontroll med at representantene gjør det de skal.

Figur 8: Rammer og tilrettelegging – vurdering av egnethet, opplæring, veiledning, tilsyn og godtgjøring (N = [238,511])



Grunnopplæring og oppfølgingskurs

Det kvalitative materialet gjenspeiler i stor grad det vi ser i breddeundersøkelsen. Mange opplevde grunnopplæringen som grei, men de kunne ønske den hadde forberedt dem enda bedre på oppdragene. Relativt mange skriver i kommentarfeltene at de kunne ønske det var mer opplæring. Dette omhandler både kurs og opplæring før oppdrag, og møteplasser og kurs underveis som oppdragstaker. Flere kommenterer at de opplevde grunnopplæringen som utilstrekkelig og at de dermed ikke følte seg helt forberedt på oppdragene. En sier for eksempel at *det er et mye større ansvar enn det som kom fram under opplæringen*. En annen har en tilsvarende kommentar:

Jeg var nok ikke forberedt på hvor mye tid og energi representantrollen skulle ta. Jeg vil gjøre noen ting annerledes dersom jeg blir representant igjen, som for eksempel å ha tydelige grenser på hva som er min rolle.

Enkelte påpeker det de opplever som et *litt negativt fokus* i kursene. De opplever at det er mye vekt på alt man ikke skal gjøre som representant, og en litt «ovenfra og ned»-holdning. Mange savner også mer tid til å kunne diskutere de mer praktiske sidene ved representantrollen i kursene. *Det er mye forelesning uten så veldig mye deltakelse*, er en beskrivelse som blir gitt. Flere opplever at det blir mye snakk om rettigheter og lovverk, på bekostning av diskusjoner rundt erfaringer og dilemmaer man kan stå i som representant. Det påpekes at selv om land-info eller foredrag om konkrete tema som menneskehandel både kan være viktig og interessant, så er det lite relevant for de situasjonene og dilemmaene representantene ofte står i. En informant sier for eksempel:

Når det gjelder rollen og hva som er mandatet og sånn så syns jeg at kurset vi fikk var helt ålreit. Jeg syns vi fikk en god innføring i rammeverket rundt det å være representant eller verge og så skjønner jeg at det på et sånt kurs er umulig å forklare alle sider av dette. For du

finner ikke en sak som er lik en annen. Men det var veldig mye fokus på hva man ikke skal gjøre, og veldig lite fokus på hvordan rollen utøves i praksis. Det var veldig mange konkrete eksempler på at man ikke skulle ta med de mindreårige på overnattingsbesøk hjemme hos seg eller hvis den mindreårige havnet på sykehus så skulle du aldri stille opp på sykehus. Det var noen sånne konkrete caser som man diskuterte i plenum, hvor fylkesmannen sa at disse tingene har skjedd og det skal aldri skje igjen. Men det var lite om hvordan rollen fungerer i praksis. Man ble litt kastet ut i det.

En av intervjupersonene pekte på viktigheten av *pausene* i kursene. Hun oppfattet kursinnholdet som spennende og relevant, men framhevet at de sosiale møtene mellom representantene mellom øktene var minst like nyttig. Andre påpeker at det kan være ensomt til tider å være representant, og det er da viktig med møtepunkt der man kan treffe andre i samme rolle:

Kursene er fine og nyttige, men det må repeteres og folk må få en grunn til å samles og kunne forenes og ha anledning til å finne noen de kan dele erfaringer med om ulike situasjoner. Ikke nødvendigvis heller for at det er vanskelig, det kan kanskje være trivielle ting man ikke ønsker å bry fylkesmannen med. Det handler om å ha litt support.

Det vises imidlertid til at Statsforvalteren har arrangert mer uformelle fora der representanter kan møtes for å utveksle erfaringer, noe flere sier de satte stor pris på. Inntrykket er at det nettopp er slike mer uformelle treff mellom oppdragstakere, i tillegg til de mer formelle kursdagene, som etterspørres:

Fylkesmannen har også prøvd å få i gang noe de kaller uformell kafé der meningen er at man kan diskutere de mer praktiske sidene av rollen. Man kan snakke med andre representanter der og det er noen fra fylkesmannen der som man kan få råd og veiledning fra.

Veiledning

Breddeundersøkelsen viser at et flertall sier de er fornøyde med veiledningen de har fått fra Statsforvalter. Intervjuene og kommentarfeltene i spørreundersøkelsen viser imidlertid at det er ulike oppfatninger om oppfølging og veiledningen fra Statsforvalter. Mange har vært fornøyde med veiledningen som har vært gitt. Det pekes på at Statsforvalter fungerer som en god samarbeidspartner, at de er lett tilgjengelige, at de gir representantene støtte og at kursene er gode. Det er imidlertid også mange kommentarer som peker i motsatt retning, der statsforvalter beskrives som utilgjengelig og vanskelig å nå og saksbehandlingstida oppleves som for lang. De mener det er vanskelig å komme i dialog med Statsforvalter og det etterspørres en bredere kompetanse blant ansatte. I kommentarfeltene beskrives ansatte hos Statsforvalteren som for juridisk orienterte, de mangler kompetanse på barn og barneperspektiver, og de mangler kompetanse på og praksiserfaring med enslige mindreårige asylsøkere. Eksempelvis skriver en respondent følgende i et kommentarfelt:

Det er meget lite tilgjengelige ansatte hos Vergemålsavdelingen. De som kan treffes på Veiledningstelefonen har sjelden kunnskap, erfaring eller forutsetning til å kunne veilede oss representanter. Vanskelig å få snakke med relevante saksbehandlere, eller vi må snakke med tilfeldige saksbehandlere (som ikke kjenner den aktuelle saken eller problemstillingen). Stort gap mellom "skrivebordet" hos Statsforvalteren og den reelle praktiske virkelighet asylsøkere og representanter står i. Lite praktisk kunnskap hos SF om endel av det praktiske arbeidet vi holder på med i det daglige; samt at de er stivbente.

Et annet punkt som henger sammen med oppfølging og veiledning, er en opplevelse av Statsforvalter som for rigid og at det er lite fleksibilitet og mulighet for å imøtekomme individuelle behov utover rammene som er satt. En kommentar fra surveyen er for eksempel:

Ofte tenker en litt for mye «one size fits all», og det er ikke alltid riktig. Jeg syns at Fylkesmannens folk bør komme en mer i møte når det oppstår utfordringer rundt rollen og ikke hele tiden holde folk på armlengdes avstand. Noen ganger trenger en å møte og snakke seg gjennom sakene. Byråkratiet er ofte fjernt og holder avstand. Er det virkelig nødvendig?

Breddeundersøkelsen viser at det er noen interessante forskjeller mellom fylker når det gjelder i hvilken grad representantene opplever muntlig/skriftlig veiledning fra Statsforvalteren som nyttig. De fleste representantene som betegner veiledningen de har fått som lite eller svært lite nyttig holder til i Oslo (se Figur 37), men også noen representanter i Innlandet, Viken, Trøndelag og Vestland har vært lite fornøyde med veiledningen. Det kommer også fram i det kvalitative materialet at representantene opplever at det er ulike praksiser og grad av oppfølging fra Statsforvalterne, både knyttet til veiledning og godtgjøring, i de ulike fylkene. Spesielt er det Troms og Finnmark, Agder og Nordland som får ros og gode tilbakemeldinger for sin veiledning og oppfølging.

Når det gjelder den skriftlige veilederen som er utarbeidet er også blandete syn på den. Enkelte sier de syns det er veldig nyttig å ha såpass konkrete retningslinjer å forholde seg til, og at det kan føre til at de mindreårige får representanter som opptrer likt. Som nevnt tidligere er det det relativt mange som mener at veilederen definerer oppdraget for snevert og strengt. Flere opplever at rollen i praksis er langt bredere enn det som beskrives i veilederen, og det etterlyser mer rom for fleksibilitet og bruk av skjønn. Flere opplever at veileder er lite treffende for praksisvirkeligheten:

Altså, nå har jo Fylkesmannen kommet med noen definerte rammer i den nye veilederen sin. Men den er veldig rar og veldig spesifikk. Du skal ikke gi klem. De har veldig klare definerte linjer om at man ikke skal komme for nær, samtidig som jobben som representant er veldig personlig og personavhengig. Så sånn sett blir det ikke så klare linjer, slik jeg oppfatter det. Det burde ikke være sånn at representanten skal være en kald og kalkulert person, og som ikke på noen som helst måte skal vise noe medmenneskelighet. Det er litt den følelsen man får. Sånn som i den veilederen står det hele tiden, og i kursiv og uthevet, at du skal være passiv. Du skal ikke engasjere deg personlig, men bare sitte der - nesten bare fordi loven sier at det skal være en representant der.

Flere har kommentert i surveyen at de blir provosert av veilederen:

Jeg syns den der veilederen som beskriver hvordan representantene skal være hos UDI og politiet, den var et ordentlig slag i magen. Det var bare 'wow'. Jeg følte at de tok fra oss alt det vi egentlig skal gjøre – alt det som er oppgaven vår. Det bare trakk de på.

Vurdering av egnethet

Egnethet var ikke et stort tema i intervjuene eller kommentarfeltene. Mange peker riktignok på at det finnes uhensiktsmessige måter å *utøve* rollen som representant på, noe vi har sett på tidligere i kapitlet. Men på spørsmål om egnethet, og om hvem som typisk egner seg for å bli representant, sier mange at det er vanskelig å svare noe spesifikt eller avgrenset på det. Noen få viser til konkrete eksempler på det de oppfatter som uegnede representanter, blant annet vises det til stereotype uttalelser om flyktninger som «lykkejegere» blant medlemmer i representantkorpset. I kommentarfeltene i spørreskjemaet er det også noen som mener at utvelgelsen av representantene

er for dårlig, og at krav til egnethet burde være innskjerpet. Det synes likevel som de fleste mener at utfordringene ikke primært skyldes utvelgelsen av representanter, men i rolleforståelsen den enkelte har og manglende tilsyn med oppdragstakernes ulike rolletolkninger.

Tilsyn med representantene

Breddeundersøkelsen viste at under 10 prosent av respondentene mener det i stor grad er god nok kontroll med at representantene gjør det de skal, mens over halvparten svarer at det i liten eller svært liten grad er god nok kontroll (jamfør Figur 8, s. 81). Også i det kvalitative materialet er det mange som peker på at de mener det føres for lite tilsyn med gjennomføringen av oppdragene. Flere opplever at det er en del som slipper unna med å gjøre veldig lite. Det påpekes at det kan få store konsekvenser for de mindreårige om representantene ikke gjør jobben ordentlig. Det pekes blant annet på tilfeller der mindreårige aldri har møtt sin representant, og at de ønsker at slike tilfeller blir fanget opp i større grad.

Tilsvarende opplever flere at det først og fremst er representanter som «er på» - de som varsler om utilfredsstillende forhold ved mottakene eller om uheldig oppførsel fra politiet eller UDI, som blir mest synlige, og dermed underlagt tilsyn og kontroll. Flere av representantene vi intervjuet har selv opplevd, eller vet om andre, som har mistet oppdrag som følge av at de har blitt erklært som «uegnet» av Statsforvalter. Det dreier seg gjerne om situasjoner der Statsforvalter og representanter har vært uenige; representanten mener han eller hun har opptrådt korrekt, men Statsforvalter mener de har gått utover rammene for oppdraget. Flere opplever å ha lite vern som representant, og at man har lite å si i saker der man er uenig. En intervjuperson sier for eksempel:

Rettsvernet for verger og representanter, det er jo ikke-eksisterende føler jeg. Det er ikke noen prosesser eller noen garantier som skal sikre at vi blir behandlet på en god nok måte. Vi får ingen hjelp. Vi står helt alene mot staten, på en måte, så det er en maktubalanse der også.

De vi snakket med som har mistet godkjenningen opplever at prosessen rundt fratakelsen var udemokratisk. De fikk ikke presentere sin side av saken, og de opplevde at det ble gitt vikarierende begrunnelser for hvorfor de ble sett som uegnet. De mener de ble fratatt oppdragene fordi de opplevdes som for «brysomme» av forvaltningen, mens den offisielle forklaringen var brudd på juridiske prinsipper (ikke handlet i tråd med prinsippet om barnets beste, for eksempel). De peker videre på at det er uheldig om konsekvensene av at representanter blir fratatt oppdrag når de melder fra om utilfredsstillende forhold, er at færre tør å varsle om det de avdekker for eksempel under politiregistrering og asylintervjuer eller gjennom tilsyn med de mindreåriges omsorgssituasjon. For å unngå dette foreslås det bedre opplæring og veiledning rundt hvordan man bør gå fram med kritikk eller varslingsaker. I tillegg etterlyses det større grad av støtte fra Statsforvalter som oppdragsgiver i de tilfellene der representantene står i vanskelige dilemmaer. Flere opplever at Statsforvalter gjerne står på politiets, UDIs eller mottaksleders side i de tilfeller det er uenighet, i stedet for å støtte representantenes syn:

Det er veldig lite støtte for representantene. For eksempel så skulle jeg jo ønske at jeg kunne få litt støtte i den situasjonen der jeg var uenig med politiets utlendingsenhet i en sak om alderstesting. Det hadde vært fint om jeg kunne ringt dem, og så hadde de støttet meg i det, og gitt veiledning på at det var riktig det jeg gjorde. Sånn støtte følte jeg jo at ikke eksisterte i det hele tatt. Hvis man går mot systemet så er man også på en måte litt på kant med statsforvalteren da.

Vi antar at eksemplene vi viser til over har flere sider – litt avhengig av hvem man spør. Poenget er uansett at ordningene man har må sørge for å ivareta oppdragstakerne på gode måter og legge opp til dialog i tilfeller der det oppstår uenighet. Det er synd om det skal oppstå misforståelser eller mistillit som får spre seg, og i neste omgang gå utover de mindreårige på en eller annen måte.

Godtgjøring

Representantene får en godtgjøring for oppdragene de utfører, og refusjon for utlegg de har hatt. For enkelte av intervjupersonene og respondentene i surveyen var det viktig å understreke at de ikke gjør dette for pengenes skyld, og at det for dem er irrelevant om oppdragene godtgjøres økonomisk. Langt flere sier imidlertid at de opplever verken å få godtgjort det reelle arbeidet de legger ned eller dekket alle utgiftene de har i forbindelse med oppdrag, og at det er en svakhet med ordningen per i dag. Enkelte viser til svært lang saksbehandlingstid for å få godtgjøring eller refusjon. *Det brukes mye energi på å krangle med forvaltningen om hva som er berettiget godtgjørelse og ikke*, bemerkes det i surveyen. Noen opplever systemet for refusjon som såpass tungvint og frustrerende at de lar være å søke. Andre opplevde systemet for refusjon som uforutsigbart og tilfeldig. *Det er en utgiftsdekking etter «Joker Nord»-prinsipper*, kommenterer for eksempel en respondent. Også på dette punktet pekes det på ulike praksiser mellom Statsforvalterembetene når det gjelder fleksibilitet og hvor lett det er å få godtgjøring når det er behov utover rammene for oppdraget. Noen informanter opplever nemlig at Statsforvalter har et raust forhold til det å dekke utgifter, og stoler på at representantene kan vurdere når det er behov for å gå utenfor rammene for eksempel i forbindelse med tolkebruk:

De har et tak for tolkeutgifter. Men det er aldri et problem om vi har behov for å gå utover rammene Hvis det er noen som trenger mer tolk sender vi bare en søknad til statsforvalteren i Troms og Finnmark som innvilger det. Jeg opplever at statsforvalteren stoler på representantene og at de vet hva det er behov for. At de bruker godt skjønn.

Støtte og anerkjennelse

I det kvalitative materialet er det relativt mange som på ulike måter savner anerkjennelse for den innsatsen de gjør, utover den økonomiske godtgjørelsen de får. Det savnes oppfølging fra Statsforvalter på ulike plan, illustrert ved denne kommentaren fra spørreskjemaet:

Oppfølgingen av representanter må bli mye, mye bedre, både i forhold til at man blir sjekket på hva man gjør, men også på hvilken støtte man får underveis i saker som kan være veldig mentalt belastende. Statsforvalteren er ikke sitt ansvar bevisst her.

For det første savnes det altså oppfølging i form av mer tilsyn av representantene for å sikre at de enslige mindreårige asylsøkerne får ivaretatt sine rettigheter, som belyst foran. Men det savnes også en større grad av ivaretagelse av oppdragstakerne. Flere viser til at de aldri har fått noen form for tilbakemelding på de oppgavene de har utført. Andre sier de kunne ønsket et anerkjennende klapp på skuldra i de tilfellene der de føler de har strekt seg langt, i stedet for kritikk for å involvere seg utenfor mandatet. Flere sier de savner mer respekt for representantrollen, både fra Statsforvalter og andre samarbeidspartnere, og at deres innspill og vurderingen burde tillegges vekt i sakene. Enkelte mener at informasjonen og kommunikasjonen fra Statsforvalter er mer preget av skepsis og behov

for kontroll, enn tillit og samarbeidsvilje. *De greier ikke å skape en «korpsånd», det blir dem og oss, er en kommentar fra surveyen.*

Det pekes på at det tidvis er vanskelige saker representantene står overfor, og at de derfor kan ha behov for samtaler med andre om dette. En spør *hvem skal hjelpe hjelperne?* Flere etterlyser ordninger for debriefing for representantene:

Dette er krevende oppgaver på et personlig nivå. Du hører historier som du kunne ønske du aldri hadde hørt. Og det er barn du skal prøve å hjelpe. Altså, det er tungt. Det er ordentlig, ordentlig tungt. Og det kan du ikke ringe til fylkesmannen med, ikke sant.

Flere viser til at de får god støtte gjennom Vergeforeningen i slike tilfeller. Men langt fra alle representanter er tilknyttet foreningen, og både medlemmer og ikke-medlemmer mener det bør etableres støtteordninger for representanter i offentlig regi, ikke bare gjennom private organisasjoner. En kommentar i surveyen er for eksempel:

I oppnevningbrevet står det mye om verger og representanters oppgaver, men ikke særlig mye om Vergemålsavdelingens "arbeidsgiverplikter". Det er stor asymmetri mellom oppdragstaker og oppdragsgiver. Dette kan også gå utover selve oppdraget.

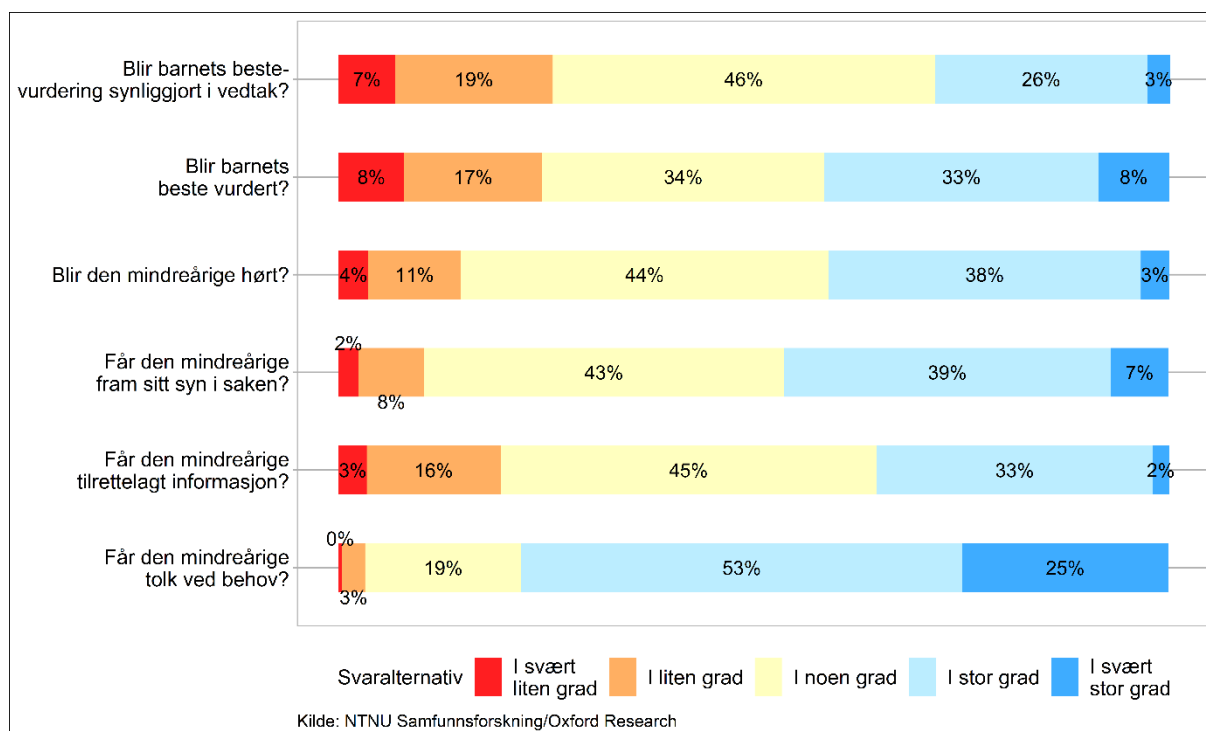
Ivaretakelse av enslige mindreåriges rettigheter og behov

En av de overordnede problemstillingene i denne evalueringen var å belyse i hvilken grad representantordningen ivaretar enslige mindreåriges rettigheter og behov. For enkelhets skyld har vi i dette kapitlet gjort et analytisk skille mellom (1) *rettigheter* som primært har betydning for saksgangen knyttet til behandlingen av asylsøknaden deres, og (2) deres daglige *behov* som omsorgssenter eller asylmottak skal ivareta. Sistnevnte er allerede behandlet tidligere i kapitlet. Førstnevnte er knyttet til barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 om at barnets beste blir vurdert og til artikkel 12 om deres rett til å bli hørt. Barna har riktignok også et rettighetsfestet krav på bakgrunn av barnekonvensjonens artikkel 6 på å få tilfredsstilt sitt omsorgsbehov, men tidligere i dette kapitlet har vi omtalt disse rettighetene som mer grunnleggende «behov».

Opplever representantene at ordningen ivaretar barnas rettigheter?

Vi har stilt representantene en rekke spørsmål i breddeundersøkelsen knyttet til i hvilken grad de opplever at mindreåriges rettigheter blir ivaretatt. Retten på tolk blir svært godt dekket sammenlignet med resten av rettighetene, ifølge representantene. For de resterende spørsmålene er representantenes vurdering forholdsvis delt, og de fleste svarer «i noen grad», men i samtlige spørsmål er det flere som har positive enn negative vurderinger. Barnets beste-vurderingene kommer dårligst ut. På begge spørsmålene knyttet til barnets beste-vurderinger er andelen som har svart «I svært liten grad» minst dobbelt så stor som på de andre spørsmålene. Ellers er det forholdsvis beskjedne forskjeller (se Figur 9).

Figur 9: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? (N = [485, 497])



Det er fylkesvise forskjeller med hensyn til representantenes vurdering av hvorvidt barnet blir hørt (se Tabell 12 og Figur 42). Vurderingen er mest positiv i Vestfold og Telemark og i Trøndelag, men også i Møre og Romsdal er representantene mer positive enn i resten av fylkene. De to nordligste fylkene, samt Oslo og Viken opplever i minst grad at barnet blir hørt. I alle fylkene er vurderingen imidlertid mer positiv enn negativ.

Det er også forskjeller mellom fylkene når det gjelder vurderingen av om de mindreårige får tilrettelagt informasjon (se Tabell 13 og Figur 43). Forskjellene følger så å si samme mønster som når det gjelder vurderingene av om barnet blir hørt, med de samme fylkene i hver sin ende. Forskjellene er likevel noe mer markerte på dette spørsmålet. I Vestfold og Telemark, som er fylket der representantene er mest positive i vurderingen, mener 60 prosent at den mindreårige i stor grad får tilrettelagt informasjon, og bare 7 prosent mener de får det i liten grad. I Oslo er det bare 26 prosent som svarer at de i stor grad får tilrettelagt informasjon og 32 prosent som svarer at de får det i liten grad.

I tillegg er det forskjellige vurderinger av om barnet får tolk ved behov, som både varierer med fylkestilhørighet (se Tabell 14 og Figur 44: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tolk ved behov? - fordelt på fylke (N=480)) og erfaring (se Tabell 15 og Figur 45). Også når det gjelder tolk peker Vestfold og Telemark seg ut sammen med Trøndelag og Nordland i den positive enden, imens Oslo, Troms og Finnmark og Viken i minst grad mener at den mindreårige får tolk ved behov. En god del av representantene som har svart «i svært liten grad» befinner seg imidlertid i Rogaland. Når det gjelder erfaring er det de minst og mest erfarne representantene som er mest negative i vurderingen og representantene som har hatt 5-10 eller 10-30 oppdrag som er mest positive, selv om forskjellene er små og de aller fleste er positive i vurderingen.

Til sist er det forskjeller med hensyn til hva representantene mener om barnets beste-vurderingene, basert på erfaring (se Tabell 16 og Figur 46). Også her er det slik at de minst og mest erfarne representantene er mest negative i vurderingen. Blant representantene med over 30 oppdrag er det flere som svarer «i svært liten grad» enn som svarer «i svært stor grad», men det er likevel en overvekt av positive vurderinger. Det er representantene med under 5 oppdrag som er mest negative.

Under spørsmålet om ordningen ivaretar barns rettigheter er det mange som bare svarer «ja» i kommentarfeltet, uten å utdype dette videre. Flere sier mer konkret at de som representant kan ivareta de mindreåriges rettigheter gjennom den rollen de har. De kan sikre at barna eller ungdommene får den informasjonen de trenger, at informasjonen er korrekt og presenteres på forståelige måter, samt sørge for at de får lagt fram sin historie og sine synspunkter under asylintervjuet. Andre ting som nevnes er at representanten bør kjenne til lovverket, norsk utlendingsforvaltning og gangen i asyl- og klagesaker.

Det er også ganske mange som bare svarer «nei» i kommentarfeltet knyttet til spørsmålet om de mener barnas rettigheter ivaretas, mens andre utdyper litt mer. Flere peker på at dagens rammer for ordningen er en utfordring for rettsikkerheten. Her pekes det konkret på tolkebudsjetten og tiden som er satt av for møter mellom representant og mindreårig. Det pekes også på at representanten burde få et sterkere mandat og representantens uttalelser bør vektes tyngre.

Flere peker på at rettigheter ikke ivaretas fordi de opplever at barna får en standardisert, framfor individuell, behandling. Flere opplever at barn fra bestemte land nærmest er forhåndsdomt til å få avslag, uten en reell saksgang og vurdering av deres beste. *Det er et av de mest utfordrende sidene ved å være representant, det at vedtakene ofte er masseprodusert med de samme setningene klippet og limt*, skriver en representant. enkelte sier de nesten ikke kjenner igjen saken slik den er beskrevet i vedtaket.

Enkelte av representantene opplever det som et problem at det er en slags grense for hvor mye de skal sikre rettighetene:

Rammene for hva en representant skal gjøre er ikke egentlig satt ut ifra hva som er nødvendig for at barns rettigheter skal ivaretas. Flere av oss har opplevd å få kritikk for å «engasjere oss for mye» når man i praksis prøver å gjøre akkurat det en representant skal gjøre – sikre at barnet får sine rettigheter ivarettatt.

Flere opplever det som problematisk at det er tett kopling mellom de ulike enhetene i forvaltningen:

«Barns beste» synes å være mindre til stede i saksbehandlingen. Statsforvalteren ender i praksis ofte opp med å være en juridisk «regel-forvalter» på vegne av utlendingsmyndighetene, mer enn å passe på «barns beste» og hva som er sunn fornuft.

Enkelte synes å ha mistet troen på systemet i sin helhet, både når det gjelder representantordningen eller utlendingsforvaltningen ellers. Flere peker for eksempel på at de ikke nytter å være god representant når «barnets beste» likevel blir trumfet av «innvandringsregulerende hensyn». Noen opplever at representantordningen mest er en «skinnrettighet» barna har, noe følgende eksempler belyser:

Jeg opplevde rollen som representant rimelig meningsløs. Bare en slags trøst for barna uten reell mulighet til å representere dem. Ofte følte jeg at jeg var mer en rettspolitisk unnskyldning heller enn en reell rettsikkerhetsgaranti.

I stort sett opplever jeg at representantfunksjonen er «et spill for galleriet».

I ettertid oppfatter jeg at jeg var oppnevnt i en slags gisselrolle - myndighetene skulle kunne si at alt var formelt ivaretatt ved oppnevnt representant, mens realiteten var at ungdommene ikke fikk omsorg (i voksenmottak), ikke fikk det de hadde behov for og krav på og ikke fikk en rettferdig asylbehandling.

I tillegg til de konkrete svarene gitt på spørsmål i intervju og survey om representantene opplever at ordningen ivaretar barns rettigheter, er det en del av diskusjonene vi har tatt opp tidligere i kapittelet som egentlig også belyser dette spørsmålet. I intervjuene og kommentarene kommer det fram at mange mener ordningen kan sikre barns rettigheter, under bestemte forutsetninger. Mange av disse har allerede vært omtalt i dette kapittelet.

For at rettigheten til barna skal ivaretas er det behov for rammer og rom der representanten kan bygge opp barnets følelse av trygghet og tillit. Dette ble av mange ansett som et helt grunnleggende punkt for å kunne utføre oppdraget godt. For å kunne forberede ungdommene til intervjuet, for å kunne drive tilsyn og for å kunne ivareta deres rettigheter på gode måter er en god relasjon, der den mindreårige etablerer tillit både til representant og til systemet en viktig forutsetning. En av representantene gir imidlertid følgende beskrivelse:

Jeg opplever at det er blitt mindre og mindre fokus på barnas rettsikkerhet, og mer og mer fokus på hvordan man som representant i stedet må være mer effektiv, mindre tilgjengelig og empatisk, og være mer lydhør overfor forvaltning enn overfor barnets fysiske og psykiske behov. Det er et stort paradoks å stå i dette feltet.

Man må ha rammer å jobbe innenfor som definerer ansvar og oppgaver for representantene, men dette må balanseres med muligheter for fleksibilitet i praksis. Et av hovedbudskapene vi tolker ut av intervjumaterialet er akkurat dette: At representantene ønsker seg litt større spillerom i utførelsen av representantrollen. Hvis det gis for strenge rammer, som få opplever å kunne operere innenfor, mister rammene eller retningslinjene gyldighet eller relevans, og folk velger heller å gå egne veier. Resultatet kan bli at de mindreårige mottar svært ulike tilbud fra representantene.

Stadige flyttinger av den mindreårige og skifter av representant (eventuelt bruk av «sette-representanter») blir omtalt som er rettsikkerhetsproblem, fordi barna mister en voksen som kjenner hele deres historie, og som kan sørge for at alle sider av saken kommer fram, samt at eventuelle feil og feiltolkninger blir ryddet opp i. Dette punktet henger både sammen med barnets rett til å bli hørt, og prinsipper om barnets beste. Det kan dessuten ofte ta lang tid mellom en representant avslutter oppdraget, og til den nye er på plass, og den mindreårige risikerer å gå lenge uten å ha en representant overhodet. Dette har flere av intervjupersonene helt konkrete eksempler på at har skjedd. Det er heller ingen automatikk i at det nye representanten får en innføring i saken fra den gamle, har vi inntrykk av.

Flere knytter kontinuitet til rettsikkerhet, og opplever at stadige flyttinger og brudd på relasjoner ivaretar de mindreåriges rettigheter. Det kan for eksempel handle om rettsikkerhet knyttet til å få belyst asylsaken sin ordentlig:

Man får et veldig spesielt forhold til barnet. Han forteller jo aldri meg sin historie, men jeg har vært der når han har fortalt den til politiet og til UDI. Så jeg er den eneste som vet alt og som har vært der helt fra begynnelsen. (...) Det handler om at det kan være små detaljer som representanten hører i det første intervjuet som det er veldig viktig at også kommer fram i det andre intervjuet. Eller, det har jeg opplevd mange ganger, at politiet kan ha skrevet ned feil i

rapporten sin. Så når man kommer til asylintervjuet så husker man at nei det var ikke det han sa – det der er feil. Og UDI vet at politiet kan være litt sånn slepphendte. Så de tror deg som regel når du påpeker at det er feil i politirapporten. Men når de flytter rett videre etter politiavhøret, så får de jo samtidig en ny representant.

Det pekes på at bruk av tolk er en forutsetning for at barnas rettigheter skal kunne ivaretas på en god måte. Mange peker samtidig på ulike barrierer i denne sammenhengen. For det første kan det være vanskelig å få tak i tolk. Videre opplever representantene at det er et forholdsvis lavt tolkebudsjett. En tredje utfordring som nevnes er at det er veldig ujevn kvalitet på tolkene. Dårlige tolker kan utgjøre et reelt rettssikkerhetsproblem. Dette settes også sammenheng med et poeng vi nevnte over; hvis det er tvil om kvaliteten på det som tolkes under registreringen hos politiet eller under asylintervjuet, blir det ekstra viktig med en kontinuitet i representanter slik at de kan fange opp eventuelle misforståelser eller feil som skyldes tolkingen. Men dette krever selvsagt at representanten har god kjennskap til barens historie og situasjon. Et siste poeng som flere nevner er at mange av de enslige mindreårige ikke stoler på tolkene og de skjønner ikke prinsippene med taushetsplikt. Dette kan føre til at de ikke tør å fortelle sine historier.

Det er et problem at det ofte kan være uklart for de enslige mindreårige hvem alle aktørene rundt dem er. Flere peker på at å endre begrep fra verge til representant for denne funksjonen kan ha bidratt til denne klarheten. En gjennomgang av materialet vårt viser klart at selv de som er representanter bruker begrepet verge og representant om hverandre. I neste omgang er det da kanskje ikke så rart om samarbeidspartnere, tolker eller de enslige mindreårige selv ikke helt skjønner hva denne rollen er. Representantene synes videre det er vanskelig å skulle forklare de mindreårige hva en representant er. En av intervjupersonene sier at det kanskje kunne ha vært enklere om de fikk en tydelig forklaring eller grunn fra forvaltningen på hvorfor dette skillet ble etablert, men det synes ikke som om noen har et klart svar på dette.

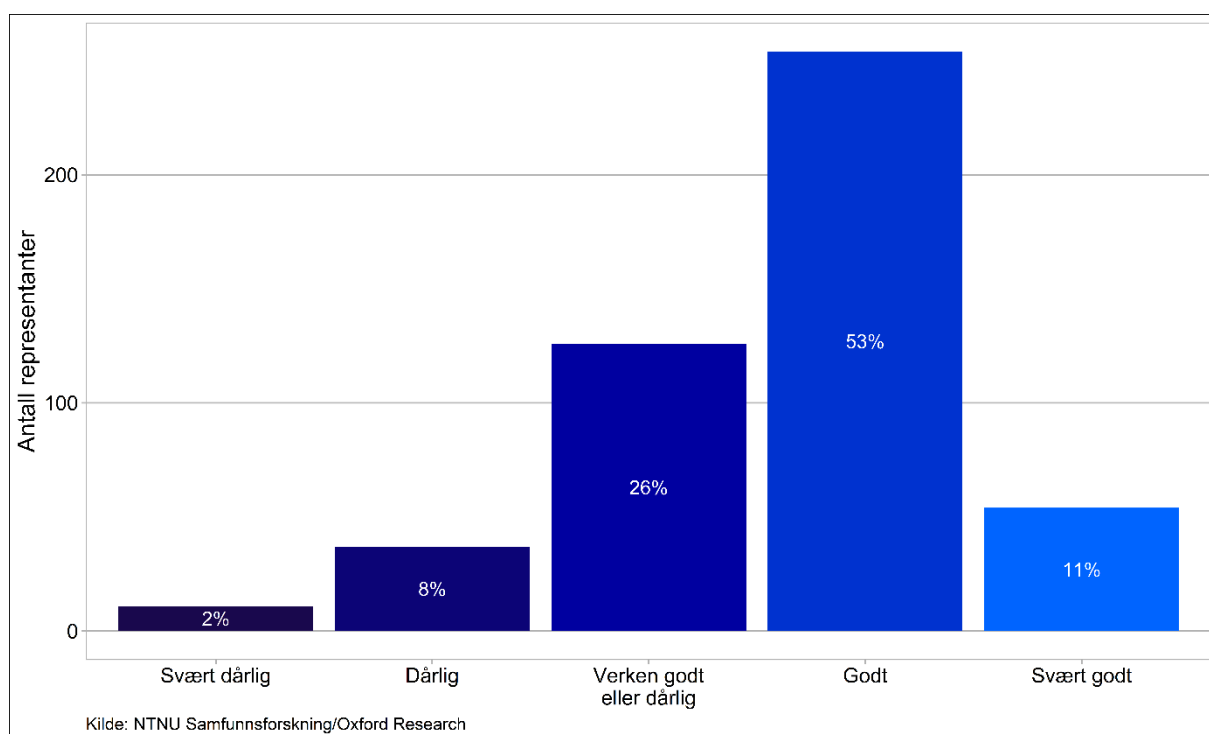
En av intervjupersonene peker på at en positiv side ved å skille mellom begrepene representant og verge er at dette kan synliggjøre de spesielle kompetanseområdene som spesielt angår barn i asylsøkningsprosessen og som representanten bør ha særlig god kjennskap til og interesse for. Flere andre opplever snarere at dette skillet bidrar til å frata rollen noe framfor å tilføre den noe ekstra. Noen oppfatter representantordningen som en nedstrippet ordning eller en vergeordning på sparebluss. I tillegg påpekte en av intervjupersonene at et skille mellom begrepene kan ha en symbolverdi:

Jeg synes det er et veldig uheldig skille. Det var mange av vergene som reagerte på dette. Ser man i ordboka er jo det å være verge det å skulle representere, ikke sant. Det å bruke begrepet representant – det er jo så generelt og sier så lite, egentlig. Det gir inntrykk av at det har noe med status å gjøre. Så lenge du er asylsøker så har du representant. Når du får opphold så får du en verge. De mindreårige skjønner jo ikke noe av dette. Men for oss så sier det litt. For oss så virker det som om at det å være en representant ikke gir samme status som det å være verge. Verge er noe etablert – representant er noe bare enslige mindreårige asylsøkere har. Hvorfor er det egentlig sånn? Hva er det som ligger i det? Ja, da er det lett å trekke den slutningen at enslige mindreårige asylsøkere har en annen status, de er ikke akseptert, de er ikke innenfor, men utenfor. Og så har de en representant som ikke har fullt så høy status da som en verge, og som ikke er i systemet på en måte. Jeg synes begrepet representant er kaldt og sterilt. Du kan jo representere alt mulig – et firma for eksempel.

Alt i alt – hva mener representantene og ordningen?

Representantenes samlede vurdering av ordningen er overveiende god se (Figur 10). Når representantene i spørreundersøkelsen er blitt bedt om å vurdere hvordan de alt i alt opplever at representantordningen fungerer, er det 64 prosent som svarer at den fungerer godt og kun 10 prosent som svarer at den fungerer dårlig. Det er en høyere andel som svarer «svært godt» enn som svarer «dårlig» og «svært dårlig» til sammen. Her er det imidlertid signifikante forskjeller i vurdering basert på hvilken periode de har vært representanter, fylke og erfaring.

Figur 10: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? (N=482)



Representantene som både startet og sluttet etter «flyktningkrisen» er klart mest positive i vurderingene sine (se Figur 49). Over 82 prosent vurderer den som å fungere godt, hvorav 38 prosent svarer «svært godt». Kun 6 prosent svarer dårlig. Både dem som startet og sluttet før og dem som startet og sluttet under vurderer færre at den fungerer godt, men det er særlig kategorien «verken godt eller dårlig» som har større tilslutning blant disse.

Når det gjelder fylker, er det Trøndelag som kommer klart best ut (se Figur 50). 85 prosent svarer at den fungerer godt, og bare 3 prosent svarer at den fungerer dårlig. I de øvrige fylkene er det ikke så store forskjeller, men Oslo og Troms og Finnmark peker seg ut i bunnen. I begge disse fylkene svarer likevel minst halvparten av representantene at ordningen alt i alt fungerer godt.

De mest erfarne representantene er også de mest kritiske til ordningen (se Figur 51) – blant disse svarer 28 prosent at den fungerer dårlig og 56 prosent svarer godt. De mest positive er representantene som har mellom 5 og 10 oppdrag, og her svarer bare 4 prosent at den fungerer dårlig og 74 prosent at den fungerer godt.

Gjennomgående peker intervjupersonene på at de opplever representantordningen som svært viktig og det er bred enighet om at den bør videreføres. Uenigheten handler først og fremst om justeringer innenfor rammene for dagens ordning, og ikke om ordningen i seg selv.

7. Drøfting og anbefalinger

Hovedformålet med evalueringen er å undersøke i *hvilken grad representantordningen ivaretar Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen*. Dette overordnede spørsmålet er utdypet i tre konkrete underspørsmål:

1. I hvilken grad er representantordningen hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom barnereetten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer?
2. I hvilken grad blir den mindreårige tilstrekkelig ivaretatt gjennom ordningen?
3. I hvilken grad legger ordningen til rette for at representantene utøver rollen på en velfungerende og enhetlig måte?

I det følgende skal vi drøfte disse spørsmålene, men aller først vil vi sette dette inn i en større og mer overordnet ramme. Utgangspunktet for hele ordningen finner vi i barnekonvensjonen, som siden 2003 har status som norsk lov.

Barnekonvensjonen - hensynet til barnets beste

Barnekonvensjonen inneholder en rekke overordnede prinsipper, hvor et av de mest grunnleggende er *hensynet til barnets beste* (Artikkel 3). Barnekonvensjonen gjelder alle barn – uavhengig av hvilken livssituasjon de befinner seg i. Størst betydning har imidlertid barnekonvensjonen for barn i særlig sårbare situasjoner. Barn alene på flukt er uten tvil en slik gruppe. De er mindreårige uten foreldre til å ivareta den daglige omsorgen, og de befinner seg i en situasjon preget av usikkerhet.

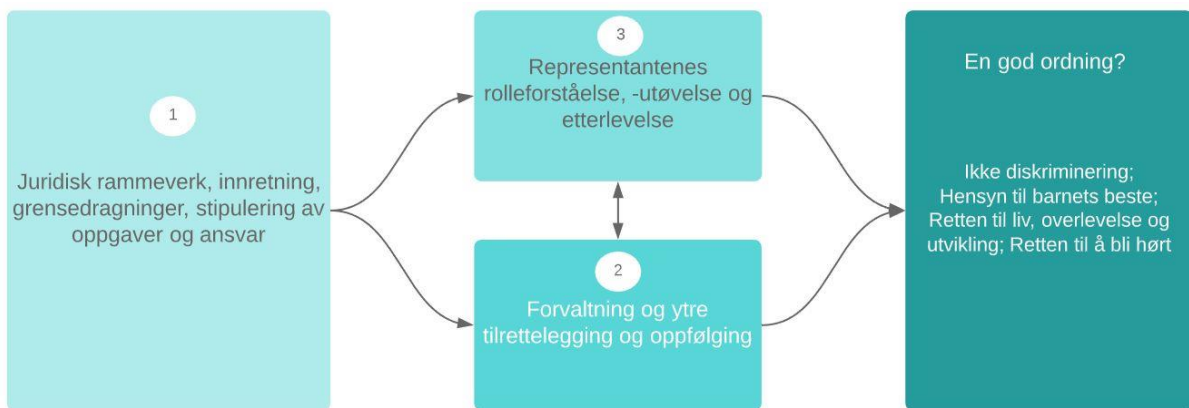
Representantordningen skal på viktige områder ivareta enslige mindreåriges interesser mens de er i en asylprosess. Ordningen er hjemlet i utlendingsloven (kapittel 11a), med henvisninger til både vergemålsloven (§ 17) og barneloven (§ 30). I henvisningene trekkes det paralleller til oppgaver som følger av foreldreansvaret og hvordan dette ansvaret skal ivaretas hvis foreldrene av ulike grunner ikke er i stand til å ivareta den daglige omsorgen. Dette vil gjelde for enslige mindreårige asylsøkere. Lovverket sidestiller likevel ikke representantrollen og foreldrerollen. Den viktigste forskjellen er at representanten ikke har den daglige omsorgen. I utlendingsloven er dette formulert slik:

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.

Forskjellen på å «påse» at omsorgen er tilfredsstillende og det å «ivareta» omsorgen er ganske vesentlig. Spørsmålet er hvordan dette blir forstått av de enslige mindreårige selv. Det er liten tvil om hvordan dette rent juridisk skal forstås. Utfordringen er hvordan dette kommuniseres. Forståelse av representantrollen er et sentralt punkt i evalueringen. Her avdekkes det både ulike forståelser og fortolkninger, og det avdekkes ulike oppfatninger om hva rollen bør bestå i. Dette kommer vi imidlertid tilbake til.

Problemstillinger og metode

Hovedformålet med evalueringen er som sagt å undersøke i hvilken grad representantordningen ivaretar Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen. I evalueringen er dette omtalt som juridiske aspekter, ivaretagelse av den mindreårige og representantrollen. Vi har framstilt sammenhengen mellom de overordnede evalueringskriteriene og de ulike komponentene i ordningen i figuren nedenfor:



Figuren viser at ordningen består av tre hovedkomponenter som skal adresseres i evalueringen:

1. Et formelt system av lover og forskrifter som til sammen utgjør det juridiske rammeverket for ordningen. Her trekkes grensene for ansvarsområder mellom de ulike aktørene som er forpliktet til å påse at enslige mindreåriges rettigheter under barnekonvensjonen oppfylles.
2. Forvaltningens administrative funksjoner og støttefunksjoner ovenfor representantene, som innebærer rekruttering, opplæring, oppfølging, veiledning, bistand, tilrettelegging, tilsyn og godtgjøring.
3. Representantenes praktisering av sitt oppdrag og samspillet med de(n) enslige mindreårige som vedkommende skal være talsperson for. Her inngår også resultatene av arbeidet og den påvirkning representanten utøver på øvrige offentlige aktører som har omsorgsansvar ovenfor den mindreårige og bidrag til at barnets synspunkter blir hørt i saksbehandlingen

Datamaterialet vårt består av både kvantitative og kvalitative data, samt en dokumentanalyse. Materialet formidler erfaringer fra brukere av ordningen og de som har ulike roller når det gjelder å utføre og forvalte representantordningen. Den kvantitative delen av evalueringen består av en spørreundersøkelse til representanter der vi fikk svar fra 643 respondenter. Den kvalitative delen består av intervjuer med 40 personer som har ulike oppgaver og funksjoner i forbindelse med representantordningen.

Dokumentene som er gjennomgått spenner fra lovverk og internasjonale konvensjoner til policydokumenter, høringsbrev, informasjonsmateriell og veiledere. I tillegg til dette har vi gjennomgått forskningsrapporter og annet skriftlig materiell som kan bidra til kaste lys over ordningen. I og med at dette er første gang ordningen blir evaluert, er det lite forskning som handler om selve representantordningen. Samtidig er det skrevet mye om de enslige mindreåriges behov for en representant eller verge som kan bistå dem gjennom asylprosessen, og det er et omfattende materiale som formidler de enslige mindreåriges behov for informasjon og sosial støtte i denne fasen. Samlet sett mener vi derfor å ha et godt grunnlag for å foreta en oppsummerende drøfting og presentere anbefalinger.

Gjennomgangen tar utgangspunkt de tre hovedtemaene for evalueringen: (1) Juridiske aspekter, (2) Ivaretagelse av den mindreårige, og (3) Rammene for representantordningen. Det er imidlertid viktig å understreke at disse temaene henger sammen. Den rettslige reguleringen har betydning for ivaretagelsen av den enslige mindreårige, og ivaretagelsen av den enslige mindreårige påvirkes av hvordan representantordningen er utformet. Det er også glidende overganger. Vi starter likevel denne drøftingen med å behandle de ulike temaene hver for seg.

Er ordningen god nok?

De tre hovedkomponentene i evalueringen, det juridiske rammeverket, forvaltningen og praksis, må sees i sammenheng og gir samlet sett et vurderingsgrunnlag for det som er hovedspørsmålet: *Er ordningen god nok?* Vurderingskriteriet her er i første rekke om sentrale prinsipper i barnekonvensjonen er oppfylt. Prinsippene som er til vurdering, er nedfelt i barnekonvensjonen. FNs barnekomite, som er barnekomiteens overvåkningsorgan, har trukket fram fire prinsipper som vurderes som særlig sentrale:

- Ikke-diskriminering.
- Retten til liv, overlevelse og utvikling
- Hensynet til barnets beste
- Retten til å bli hørt

Kapittel 3, som omhandler det rettslige rammeverket, gir en grundig gjennomgang av regulering og retningslinjer som helt eller delvis har direkte relevans for representantoppgaven. Dette gjelder *hensynet til barnets beste* (Artikkel 3) og prinsippet om *barnets rett til å bli hørt* (Artikkel 12). Gjennomgangen konkluderer med at ordningen er tilstrekkelig regulert, men at det på flere punkter er behov for tydeliggjøring av en del retningslinjer, særlig knyttet til vurderinger av hvordan barnets beste skal forstås. Når det gjelder barns rett til å bli hørt, er det foretatt en drøfting av situasjoner der barnet vil avstå fra å uttale seg. Her er det trukket paralleller til annet lovverk hvor det understrekes at retten til å bli hørt ikke er det samme som en plikt til å uttale seg. Det er en rettighet dersom barnet selv ønsker det.

Når det gjelder prinsipper som ikke berører representantordningen direkte, vil vi kort gi en vurdering av hvorvidt sentrale prinsipper i barnekonvensjonen er oppfylt. Dette gjelder prinsippet om ikke-diskriminering, samt prinsippet om rett til liv, overlevelse og utvikling.

Prinsippet om ikke-diskriminering

Prinsippet om Ikke-diskriminering er beskrevet i konvensjonens Artikkel 2 hvor det blant annet står følgende:

De stater som er part i denne konvensjonen, skal respektere og sikre rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, deres foreldres eller vergers rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, Etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

Formuleringen om å respektere og sikre barnets rettigheter uten noen form for diskriminering, berører både omsorgssituasjon og juridiske status. Når det gjelder den juridiske statusen, så er dette en del av en større diskusjon. Situasjonen i dag er som kjent at enslige mindreårige under 15 år bor på omsorgssenter underlagt Bufdir, mens de over 15 år bor på asylmottak som er underlagt UDI. Både NGOer og forskningsmiljøer har uttrykt sterk bekymring for at barnevernet ikke har ansvaret for alle enslige mindreårige i asylfasen. Det er påpekt at dette er i strid med artikkel 2 i barnekonvensjonen. En vurdering av dette har vi tolket som på siden av vårt oppdrag, som er å evaluere representantordningen. Representantordningen er hjemlet i utlendingsloven, med henvisninger i barnevernloven og vergemålsloven. Ordningen dekker hele aldersspennet opp til 18 år. Representantene har med andre ord det samme ansvaret for å påse at omsorgssituasjonen til de enslige mindreårige er tilstrekkelig, uavhengig av om de i asyløkerfasen bor på omsorgssenter eller på asylmottak.

Rettet til liv, overlevelse og utvikling

Barnekonvensjonens bestemmelser om Retten til liv, overlevelse og utvikling er hjemlet i artikkel (Artikkel 6), hvor det står:

Partene erkjenner at hvert barn har en iboende rett til livet. (Artikkel 6.1)

Partene skal så langt det er mulig sikre at barnet overlever og vokser opp. (Artikkel 6.2)

Konvensjonens bestemmelser på dette punktet er etter vår vurdering ivaretatt i ordningen. Selv om det er faglig uenighet om *hvem* som skal ha ansvaret for omsorgen, kan vi ikke se at dette berører spørsmålet om rett til liv og overlevelse. Når det gjelder utvikling, kan det diskuteres hva som ligger i begrepet *utvikling*, men en drøfting av dette vil gå langt inn i en generell diskusjon om Norges praksis når det gjelder ivaretakelsen av de enslige mindreårige. Selve representantoppgaven, som handler om å påse at omsorgen er god nok, mener vi er tilstrekkelig regulert. For å sikre ens praksis, kan det likevel være behov for utfyllende retningslinjer som klargjør hva som ligger i formuleringer som *rett til utvikling* – eller slik det er formulert i konvensjonen: *så langt som mulig sikrer at barnet overlever og vokser opp*.

Når det gjelder praksis på feltet, berører dette både *forvaltningens fortolkning* av de aktuelle artiklene slik dette er nedfelt i retningslinjer på feltet, hvordan dette praktiseres og i siste instans hvordan representantene bidrar til å sikre at omsorgssituasjonen er god nok. Vårt materiale tyder på at praksis på alle disse tre punktene varierer. Dette handler ikke om selve reguleringen, men hvordan dette forstås og praktiseres.

Juridiske aspekter

Hovedspørsmålet under dette punket handler om *i hvilken grad representantordningen er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulert gjennom barneretten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer*. Oppdraget går med andre ord ut på å vurdere både *reguleringen* (lover og forskrifter) og det som med en samlebetegnelse omtales som *retningslinjer*. Retningslinjer er det som tidligere ble omtalt som rundskriv, samt praksisnotater og internmeldinger. I det følgende vil både regulering og retningslinjer bli drøftet⁷⁷ - med utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Er reguleringen tilstrekkelig tydelig, og bidrar den til en enhetlig praksis?
- Bidrar regelverket til at de ulike involverte partene (representanten selv, den mindreårige, UDI, andre etater, advokaten etc.) har en samsvarende forståelse av representantens rolle?
- I hvilken grad er forholdet og grensene mellom representantenes ansvar og andre aktørers omsorgsansvar tilstrekkelig tydelig regulert og avgrenset?
- I hvilken grad er oppgavefordelingen mellom representanten og andre (som advokaten, mottaksansatte og øvrige sektormyndigheter) hensiktsmessig og tydelig avgrenset?

I utlendingsloven og vergemålsloven er det bestemmelser om oppnevning av henholdsvis representanter og verger til personer med behov for at noen ivaretar deres interesser på ulike områder. Utlendingsloven kapittel 11 A omhandler representanter for enslige, mindreårige asylsøkere.

I lovteksten henvises det også til vergemålsloven § 17, og til barneloven § 30, som definerer foreldreansvaret. Vår fortolkning av dette er at reguleringen av vergefunksjonen også gjelder for representanter i den grad oppgavene har relevans for representantoppdraget. I barneloven § 30 defineres foreldreansvaret, med henvisninger til vergemålsloven.

I et høringsnotat fra Justisdepartementet om reguleringen av omsorgsansvaret er dette beskrevet på følgende måte⁷⁸:

Enslige mindreårige som har søkt om beskyttelse får oppnevnt en representant som skal ivareta deres interesser i asylsaken og utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til vergemålsloven, jf. utlendingsloven § 98 d. Det er representanten – og ikke asylmottaket – som har samtykkekompetanse på vegne av den enslige mindreårige i foreldrenes sted, jf. vergemålsloven § 17 annet ledd, jf. utlendingsloven § 98 d.

Representanten skal bl.a. treffe avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret. Den enslige mindreåriges representant er dermed stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret. Representanten skal også påse at den enslige mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke selv ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg – det er det Utlendingsdirektoratet og asylmottakene som har.

I tillegg til selve lovteksten er representantrollen beskrevet i *Forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak*⁷⁹ Som tittelen sier handler denne forskriften i første rekke om den

⁷⁷ Se kapittel 3 (Rettslig rammeverk) for en mer detaljert gjennomgang.

⁷⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/d23f2bff9f5c4c9398d30934aca40787/horingsnotat.pdf>

⁷⁹ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-05-12-1520>

daglige omsorgen for de enslige mindreårige som bor på i mottak. Representantrollen er nevnt i to sammenhenger: Når den mindreårige får innvilget midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge, faller representantordningen bort. Den mindreårige skal da få oppnevnt verge etter reglene i vergemålsloven. Bestemmelsene i vergemålsloven gjelder også («så langt de passer») for enslige mindreårige asylsøkere som har fått oppnevnt representant. I den omtalte forskriften henvises det til bestemmelser i vergemålsloven (§ 17). Oppgavene til representantene er også beskrevet i veileder for representanter og verger (Fylkesmannen⁸⁰ i Oslo og Akershus, 2018).

Foreldreansvar

Et sentralt spørsmål i evalueringen er hvordan representantordningen skal defineres. Dette har betydning for innholdet i ordningen, og det har betydning for avgrensningen i forhold til andre funksjoner og lovverk. Dette er drøftet i kapittel 3, hvor vi henviser til Barnekonvensjonen og til de tre særlovene som regulerer dette (vergemålsloven, utlendingsloven og barneloven). Spørsmålet om *foreldreansvar* er en sentral del av denne diskusjonen.

Lovverket svarer ikke direkte på dette spørsmålet, men understreker hvilken funksjon representanten skal ha. Det understrekes for det første at representantordningen skal på viktige områder ivareta enslige mindreåriges interesser mens de er i en asylprosess. Ordningen er hjemlet i utlendingsloven (kapittel 11a), med henvisninger til både vergemålsloven (§ 17) og barneloven (§ 30).

I henvisningene trekkes det paralleller til oppgaver som følger av foreldreansvaret og hvordan dette ansvaret skal ivaretas hvis foreldrene av ulike grunner ikke er i stand til å ivareta foreldreansvaret. Dette vil gjelde for enslige mindreårige asylsøkere. Lovverket sidestiller likevel ikke representantrollen og foreldrerollen. Den viktigste forskjellen er at representanten ikke har den daglige omsorgen. I utlendingslovens § 11a er dette formulert slik:

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.

Representantens skal med andre ord *påse at omsorgen er tilfredsstillende*, men har ikke ansvar for *forsørgelse eller daglig omsorg*. I tekster av ikke-juridisk karakter benyttes begrepet *foreldrerolle*. På nettsidene til UDI står det følgende⁸¹:

Representanten (tidligere kalt «verge») er en voksen person som skal være i foreldrenes sted og ivareta den enslige mindreårige asylsøkeren (lenke til Ord og begreper-artikkel) sine juridiske og økonomiske rettigheter i Norge.

I lovverket er ikke representanten omtalt som en person som skal være i foreldrenes sted. Utlendingsloven bruker begrepet *foreldreansvar*. Utlendingsloven henviser til vergemålsloven og barneloven som definerer foreldreansvaret. Her avgrenses vergenes (og representantenes) oppgaver til oppgaver som *ikke* omfattes av foreldreansvaret etter barneloven.

⁸⁰ Nå endret navn til Statsforvalteren.

⁸¹ <https://www.udi.no/ord-og-begreper/representanter-for-enslige-mindrearige-asylsokere/>

For verger for mindreårige gjelder loven likevel bare i den utstrekning kompetansen ikke omfattes av foreldreansvaret etter barneloven. (Vergemålsloven § 1)

Vi snakker med andre ord om et begrenset foreldreansvar. Hvis vi skal ta formuleringen «som skal være i foreldres sted» bokstavelig, omfatter dette vanligvis både et omsorgsansvar og et fullt foreldreansvar. Representanter her verken omsorgsansvaret eller et fullt foreldreansvar. Omsorgen ivaretas av Bufdir eller UDI, og foreldreansvaret er avgrenset til juridiske forhold. I Prop. 82 L (2020-2021) *Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak)*, er det et eget avsnitt (2.4) som drøfter grenseoppgangen mellom et fullt foreldreansvar og representantens oppgaver. Her står det følgende:

Representanten skal blant annet treffe avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret. Den enslige mindreåriges representant er dermed stedfortreder for foreldrene når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret. Representanten skal også påse at den enslige mindreåriges omsorgsbehov blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, men representanten har ikke selv ansvar for den mindreåriges forsørgelse og daglige omsorg – det er det Utlendingsdirektoratet og asylmottakene som har⁸².

Representanten skal dermed ikke ha et fullt foreldreansvar, men være i foreldrenes sted når det gjelder de juridiske sidene av foreldreansvaret. På Vergemålsportalen er dette formulert på følgende måte⁸³:

Du har ikke ansvaret for den mindreåriges forsørgelse eller daglige omsorg. Dine oppgaver her vil være å sikre at den mindreårige s omsorgsbehov er tilfredsstillende ivaretatt, og eventuelt klage på vegne av den mindreårige dersom vedkommende får et dårligere tilbud enn man har krav på. Det vil for eksempel ikke være din oppgave som representant å tilrettelegge for et forsvarlig botilbud, aktiviteter, eller stå for transport av den mindreårige.

Det understrekes også at det ikke er representantens oppgave [...] å følge deg til møter med norske myndigheter eller å være din nye mamma og pappa. Det siste står etter vårt skjønn i motstrid til formuleringen på UDI sine hjemmesider, der det står at representantens skal være i foreldrenes sted. Når det gjelder det som står om å følge barnet til møte med norsk myndigheter, står dette i motstrid til det som også står som ett av eksemplene på oppgaver innenfor representantens virkeområde: *Delta på alle samtaler den mindreårige har med utlendingsmyndighetene i anledning asylsaken* (ibid).

Eksemplene over tyder på at representantens rolle blir forstått forskjellig av sentrale forvaltningsaktører. I omtale av ordningen på nettet er Statsforvalteren (som har ansvar for Vergemålsportalen) og UDI er i utakt når det gjelder flere forhold.

- om foreldrerollen (skal/skal ikke være i foreldrenes sted (som mamma og pappa))
- om representantrollen er avgrenset til å ivareta juridiske rettigheter (jfr Statsforvalteren) eller om det også omfatter økonomiske rettigheter (UDI)
- om representanten skal/skal ikke delta på møter med norske myndigheter.

⁸² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-82-l-20202021/id2833731/?ch=2>

⁸³ <https://www.vergemal.no/min-rolle-som-representant.447468.no.html>

I veilederen for representanter (utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken) er det statsforvalterens fortolkning som er lagt til grunn. Det er også vårt inntrykk fra både breddekartleggingen og intervjuer med representanter at det er denne forståelsen som er gjengs blant representantene. Det skaper imidlertid forvirring når offentlige instansers beskrivelse av roller og oppgaver strå i motstrid til hverandre. Det vil også få konsekvenser for hvordan retningslinjer på feltet blir utformet og hvordan de blir praktisert av statsforvalterne innenfor ulike embeter. Når det gjelder forståelsen av hvordan oppgaver skal avgrenses, får det også betydning for hvordan skjønnet utøves – for eksempel når det gjelder ekstra godtgjøring for å følge barnet til møter med ulike offentlige instanser og til vurderinger om representantrollen utøve innenfor eller utenfor lovverk, forskrifter og retningslinjer.

Regulering, forvaltning, praksis

Når det gjelder den juridiske innrammingen av representantordningen, vil vi konkludere med at reguleringen i utlendingsloven er tilfredsstillende – gitt premisset om at det skal være en egen representantordning (ikke bare en avklaring av oppgaver for vergen i asylsøkerfasen). Utfordringen er at henvisningen til vergemålsloven kan oppleves som utydelig ved at utlendingsloven viser til vergemålsloven når det gjelder vergeoppgaver «der det passer». Dette er imidlertid presisert i lovproposisjonen som ble fremmet i 2021⁸⁴, der det understrekes at representantenes foreldreansvar er avgrenset til det juridiske. Dette må forstås som en presisering av hva som ligger i formuleringen «det det passer» og tydeliggjør det særegne med å ivareta barn som er atskilt fra sine foreldre på grunn av flukt.

Ingen av våre informanter har gitt uttrykk for at utfordringen med representantordningen er knyttet til *selve reguleringen* (lov og forskrift), men peker i stedet på at utfordringene er knyttet til *praktiseringen av ordningen*. Når praksis varierer kan dette ha flere årsaker. Det kan handle om ulik lovfortolkning, det kan handle om ulik forståelse av forvaltningens handlingsrom eller det kan handle om ulik skjønnsutøvelse. I tillegg til dette kan det selvsagt også handle om kapasitetsutfordringer. Evalueringen gir ingen indikasjoner på at loven fortolkes ulikt, og det er heller ikke noe som tyder på at manglende kapasitet hos statsforvalteren er en utbredt forklaring. Vi ser derimot en rekke eksempler på at handlingsrommet brukes forskjellig og at dette får konsekvenser for skjønnsutøvelsen. Representantene skal påse at den enslige mindreåriges rettigheter blir ivaretatt. Dette gjelder både rettigheter knyttet til asylsaken, omsorgssituasjonen og at retten til helsehjelp, skolegang mm blir ivaretatt. Hvor mye dette krever involvering fra representanten, henger sammen med den enslige mindreåriges situasjon og vil dermed variere. Dette vil også påvirke hvor mye tid representantene bruker på den enslige mindreårige.

Flere representanter peker på *behovet for å kunne utøve mer skjønn*, noe som støttes av både de enslige mindreårige, ansatte på mottak og omsorgssenter, samt de frivillige organisasjonene. Et eksempel som går igjen, er behovet for større fleksibilitet når det gjelder representantenes tidsbruk og godtgjøring. Det understreker at verken barn eller saker er like. Representantene gir uttrykk for at praktiseringen av ordningene i for liten grad reflekterer dette. Forholdet mellom *regelstyring og skjønnsutøvelse* er et sentralt tema også i andre deler av forvaltningen. Spørsmålet i denne sammenhengen er om en har funnet et riktig balansepunkt. Intervjuer med dem som er direkte involvert (representanter og de enslige mindreårige), tyder på at rommet for fleksibilitet og utøvelse

⁸⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-82-l-20202021/id2833731/?ch=2>

av skjønn er for lite. Blant statsforvalterne er det imidlertid flere som ikke deler dette virkelighetsbildet. De mener ordningen åpner for bruk av skjønn, men er samtidig opptatt av at systemet ikke skal stimulere til at representantene går inn i en omsorgsfunksjon. De mener det eksisterer et handlingsrom og at det er opp til representantene å benytte det. Representantene opplever imidlertid at skjønnen utøves forskjellig. Også våre samtaler med ulike statsforvalterembeter tyder på ulik praksis. Siden statsforvaltere i praksis er det forvaltningsnivået som har ansvaret for å påse at praktiseringen av ordningen er i tråd med regulering og retningslinjer, skaper dette utfordringer.

At praksis på dette området varierer etter hvilket statsforvalterembete det er snakk om kan ha sammenheng med kapasitet, det kan ha sammenheng med kompetanse, men det kan også ha sammenheng med lovforståelse. Dette gjelder for eksempel saksbehandlingstid på søknader om å få godtgjøring for flere møter med de enslige mindreårige. Representantene ønsker i større grad at statsforvalteren skal være samtalepartner – ikke bare en saksbehandler av skriftlige søknader. De etterlyser også større forståelse for at det kan oppstå akutte situasjoner som gjør at det må foretas raske beslutninger. Akutte samtaler vil ofte utløse et behov for tolk, noe som igjen har en kostnad. Her etterlyser mange av representantene en mer skjønnsmessig håndtering og skjønnsmessig vurdering av søknader om utgiftsdekning.

Ansvar, roller, samarbeid

I tillegg til disse momentene, blir det fra mange representanter uttrykt et ønske om at forvaltningen i har en tydeligere veiledningsfunksjon og også kan fungere som en samtalepartner. Rollen som samtalepartner er noe annet enn å behandle søknader om for eksempel bruk av tolk eller møter ut over de tre møtepunktene som er fastsatt. Vi ser her at det kan oppstå uklare grenser mellom de ulike aktørene på feltet. Hva er mottaket eller omsorgssenterets ansvar? Hvilket ansvar har UDI? Og hvor trekkes grensene mellom hva som er representantens rolle og hva som er advokatens rolle? I de fleste saker framstår ansvarslinjene som klare, men hva skal en representant gjøre dersom det svikter hos andre aktører? Representanten skal påse at den enslige mindreåriges omsorgssituasjon er tilfredsstillende. Men hva skal representanten gjøre hvis de får informasjon som tyder på at dette ikke er tilfelle? Ifølge veilederen skal de varsle oppover i systemet (i praksis UDI), men der og da vil slike saker utløse behov for at representanten stiller opp mer aktivt. Dette skjer heldigvis ikke så ofte, men ofte nok til at FNs barnekomite har omtalt det i sine merknader (UNICEF, 2018:62). Her er det viktig at representantene vet hvordan de skal varsle når de får kjennskap til forhold som berører omsorgssituasjonen eller forhold som gir grunnlag for bekymringsmelding etter barnevernloven.

Saker som er mer alminnelige, men likevel viktige for de enslige mindreårige, er saker knyttet til selve asylprosessen. Dette er spørsmål verken mottak eller omsorgssenter kan gå inn i, og i mange tilfeller er advokaten lite tilgjengelig. Det er heller ikke lett for en asylsøker på egenhånd å skaffe nytt pass, opprette bankkonto og andre praktiske spørsmål som følger av ikke å ha permanent oppholdstillatelse. Spørsmålet er hvem som skal bistå den enslige mindreårige i slike saker. Mange representanter blir spurt om å hjelpe til, men spørsmålet er om dette er en oppgave som er innenfor eller utenfor representantens ansvar. Som vi allerede har omtalt er dette et eksempel på oppgaver der statsforvalteren og UDI er i utakt. Svaret de får avhenger av hvem de spør. Det samme gjelder situasjoner der den enslige mindreårige opplever en krise. Den kan være utløst av ytre forhold (på mottaket, andre steder i Norge eller i hjemlandet), eller den kan ha sammenheng med det traumet mange bærer på og som i perioder gjør at de har behov for profesjonell hjelp. Asylsøkere som bor på omsorgssenter, der bemanningen er relativt høy, vil sannsynligvis be om hjelp fra en av de ansatte.

For enslige mindreårige på mottak, er det ikke sikkert hjelpen er like tilgjengelig. Hvor stort rom er det her for at representanten kan gjøre en selvstendig vurdering av behov for et ekstra møte med «sitt» barn?

Ingen av de representanter vi har snakket med mener rollen deres er å være omsorgspersoner, men de etterlyser samtidig en større forståelse for at det kan oppstå situasjoner som gjør at representanten først og fremst må være medmenneske. Dette handler ikke om å gå inn i en foreldre- eller besteforeldrerolle, men om å være i posisjon til å gi det de enslige mindreårige trenger der og da. Eksempelene over kan beskrives som *gråsoner*, de kan oppfattes som *huller* i systemet, eller de kan forstås som en del av det vi allerede har omtalt som *skjønnsutøvelse*.

Unicef (2018) har foretatt en gjennomgang av vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere i Norden. Gjennomgangen viser at Finland, Island og Norge har en egen representantordning, mens den danske modellen er en vergemodell der også representantoppgaver er en del av modellen. Sverige har det som blir omtalt som «en integrert modell» der vergefunksjonen er en del av barnevernet (Child Protection System)⁸⁵. Rollen til vergen i det svenske systemet omfatter følgende⁸⁶:

... supporting the child with her or his asylum application and contact with the Swedish Migration Agency; assisting the child with her or his contact with the local council and health care authorities; applying for financial support; ensuring that the child receives an education; managing the child's financial assets; and representing the child and providing support more generally. (Unicef 2018:63)

Det er vanskelig å sammenligne systemer på tvers av land – selv mellom land som i utgangspunktet har mye til felles. Det er likevel interessant å legge merke til at de nordiske landene har landet på så ulike modeller. Her vil det være interessant å se nærmere på alternativer til dagens norske ordning. Det vil kreve en egen utredning som ser verge-/representantfunksjonen i sammenheng med organiseringen og oppgavefordelingen på feltet som helhet. Når det gjelder rollen til vergen, så har disse klare likhetstrekk med den norske modellen (Unicef 2018).

Ivaretagelse av den enslige mindreårige

Et hovedspørsmål under dette punktet er *i hvilken grad ordningen legger til rette for at representantene utøver rollen på en velfungerende og enhetlig måte*. Her er følgende problemstillinger undersøkt:

- I hvilken grad mottar enslige mindreårige tilstrekkelig og tilrettelagt informasjon om representantordningen?
- Hvordan fungerer informasjonsutveksling mellom de involverte aktørene ved bytte av representant og ved flytting, også i forbindelse med bosetting og retur?
- I hvilken grad ivaretar ordningen barnas behov for bistand fra representanten?

⁸⁵ [Lag \(2005:429\) om god man för ensamkommande barn Svensk författningssamling 2005:2005:429 t.o.m. SFS 2016:1241 - Riksdagen](#)

⁸⁶ [Gode mannens roll under asyltiden - Migrationsverket](#)

- Er omfanget av fysiske møter mellom barn og representant tilstrekkelig?
- Hvordan fungerer ordningen for barn i ulike bosituasjoner (omsorgssentre, mottak og andre boløsninger, som barneverntiltak)?

Representantordningen for enslige mindreårige er etablert for å ivareta de rettslige kravene som følger av *barnekonvensjonen*. Ordningen er regulert i Utlendingsloven kapittel 11 A. Her går det fram at alle barn under 18 år som søker asyl i Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar *skal* få oppnevnt en representant. Hovedpoenget med innføringen av representantordningen er å sikre at enslige mindreårige asylsøkere, som ofte har flere behov enn de en verge skal ivareta, får sikret sine rettigheter. Representanten har derfor noe utvidete oppgaver. Ut over dette vises det til at *Vergemålsloven med tilhørende forskrifter, og bestemmelser om verger i annen lovgivning, gjelder så langt de passer* (utlendingsloven § 98 a).

Tildeling av representant skjer ved ankomst. Representantens oppgaver i denne transittfasen er i første rekke knyttet til å forberede asylsøkeren på asylintervjuet. I utgangspunktet skal representanten følge den enslige mindreårige, men av ulike grunner oppnevnes det noen ganger ny representant når transittfasen er over og den enslige mindreårige flytter til et EMA-mottak. Dette har i første rekke en praktisk begrunnelse. Selv om en del av kontakten mellom den enslige mindreårige og representanten skjer digitalt, er det lite hensiktsmessig at besøk på mottak forutsetter lang reisetid. Det er både fordeler og ulemper med bytte av representant i forbindelse med flytting. Fordelen er nærhet til mottaket og større mulighet til å vurdere den enslige mindreåriges omsorgssituasjon. Ulempen er at det skjer et brudd og at den enslige mindreårige på nytt må bli kjent med og etablere et tillitsforhold til sin representant.

Et hovedpoeng med representantordningen er å sikre den enslige mindreåriges rett til å bli hørt. Retten til å bli hørt forutsetter informasjon som er tilrettelagt både innholdsmessig og språklig. Vårt materiale viser *stor variasjon*. Det kan også være en utfordring at informasjonen formidles av en offentlig myndighet. Dette kan skape usikkerhet om ansvar og roller. I en tidlig asylfase kan det for mange enslige mindreårige være vanskelig å skille mellom de ulike statlige rollene, noe som kan skape tillitsutfordringer. Informasjonen til de enslige mindreårige bør også inneholde informasjon om hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold eller klage på vedtak. Det må også formidles at det ikke vil få negative konsekvenser å gjøre bruk av retten til å klage, si fra om negative forhold eller gi uttrykk for uenighet. Tilbakemelding om negative forhold kan være utfordrende for personer som står i et avhengighetsforhold til både personer og institusjoner. Det er derfor viktig at klageadgangen er en del av informasjonen til de enslige mindreårige allerede i startfasen og at det foretas av organisasjoner som har en uavhengig rolle vis a vis myndighetene, som f.eks. NOAS, Norsk folkehjelp, Røde Kors eller Redd Barna.

Noen hovedfunn:

- Kvaliteten på informasjonen til de enslige mindreårige varierer. Dette handler både om innhold og språklige tilrettelegging. Informasjon som er formidlet er ikke det samme som informasjon som er mottatt eller forstått.
- Det er liten oversikt over kvaliteten på tolkingen. Kravet om å benytte kvalifiserte tolker er ikke i seg selv en garanti for god informasjonsformidling. Det blir ikke alltid etterlevd, og de sikrer ikke nødvendigvis god informasjonsformidling. Regelverket rundt godtgjøring av tolker vanskeliggjør forberedelser til de tolkede samtalene.
- Regelverket rundt representantens møter med de enslige mindreårige oppleves rigid. Selv om det åpnes for å søke om godtgjøring for mer enn det anbefalte timetallet, praktiseres dette forskjellig i ulike regioner og oppleves generelt som lite fleksibelt.

- Fysisk avstand mellom representant og barn oppleves som en utfordring, men der representanten har ansvar for flere barn har de flere steder funnet praktiske løsninger som f.eks. faste møtedager på mottaket.

Det er viktig å understreke at ivaretagelsen av de enslige mindreårige påvirkes av en rekke forhold – blant annet ankomsttall. Dette har innvirkning på stabiliteten i mottakssystemet. Dette gjelder både omsorgssenter og asylmottak. Forskingen tyder på en sammenheng mellom omsorgsnivå, bemanningsnivå og barnefaglig kompetanse.

Representantrollen

Vi har i undersøkelsen også belyst en rekke spørsmål som er mer direkte knyttet til representantrollen:

- I hvilken grad fungerer rekruttering til ordningen hensiktsmessig?
- I hvilken grad får representanter tilstrekkelig og god opplæring og oppfølging, også for å ivareta særlig sårbare barn eller barn med spesielle behov?
- I hvilken grad gir de ulike statsforvalterembetene enhetlig opplæring?
- I hvilken grad fungerer statsforvalterens veilednings- og bistandsrolle tilfredsstillende?
- I hvilken grad benytter representantene muligheten til å be om veiledning?
- I hvilken grad påvirker lang eller kort asylsaksbehandlingstid representantens arbeid?
- I hvilken grad mener representantene at det er lagt til rette for at de er tilstrekkelig tilgjengelige for barna?
- Fungerer godtgjøringsordningen for representanter hensiktsmessig, både med tanke på de mindreåriges ulike individuelle behov og også i perioder med lang ventetid?

Spørreskjemamaterialet gir et detaljert bilde av representantenes opplevelser av oppdraget – fra oppnevning og opplæring til utøvelsen av oppdraget. Det er stor variasjon med hensyn til antallet barn de ulike representantene har ansvar for – fra én til så mange at dette blir en heldagsjobb. Det samme gjelder erfaring. Ganske mange nye ble rekruttert i forbindelse med de store ankomstene i 2015-2016, mens andre har vært med i ordningen mer eller mindre sammenhengene siden den trådte i kraft i 2013. En del har også vært verger under den tidligere ordningen. Behovene hos de erfarne og de mindre erfarne er derfor forskjellige. Det gjelder både opplæringsprogrammene og veilederen som er utarbeidet.

Opplæring av representanter

Når det gjelder opplæringen, skal alle representanter gjennomgå et grunnkurs i regi av statsforvalteren. Statsforvalteren i Oslo og Viken tilbyr også et oppfølgingskurs. Kursene dekker et stort spekter av tema – fra det juridiske til bruk av tolk og traumebevisst omsorg. Mange er fornøyd med opplæringen, men spørsmålet er likevel hvordan et todagers grunnkurs skal kunne dekke et så vidt spekter av tema som trengs for å utøve oppdraget. Flere etterlyser mer om den praktiske hverdagen som representant, og opplever kursene som veldig juridisk fokusert. Det kommer også fram at flere hadde ønsket å ha en person de kunne spørre dersom de er i tvil om noe i tilknytning til sin oppgave som representant. Noen ganger kan dette være hastesaker, og da hjelper det lite å få svar på en skriftlig henvendelse lenge etter at hendelsen har oppstått.

Veilederen for representanter og verger

Når det gjelder den skriftlige veilederen for representanter som ble utarbeidet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2018, er det også ulike meninger om denne. En gjennomgående kritikk er imidlertid at veilederen inneholder for lite om representantens rolle og oppgaver. Flere peker på at det er et gap mellom gjennomgangen av regelverket og fokus på traumebevisst omsorg som ikke fylles. Kommentarene til veilederen har klare likhetstrekk med det som sies om kursene som holdes. Siden veilederen foreligger som tekst, velger vi å ta utgangspunkt i denne i vår drøfting av opplæring og veiledning.

Veilederen inneholder mye relevant stoff, men oppleves å ha for mye fokus på regler, system og prosedyrer knyttet til asylprosessen. Det er selvsagt viktig at representanten har en forståelse av regelverket, men dette får stor plass uten at det i særlig grad knytter dette til det representanten konkret skal gjøre. For det første burde veilederen hatt en introduksjon der representantens rolle ble beskrevet mer overordnet, og der denne funksjonen ses i sammenhengen med funksjoner og roller andre innehar. Dette ville bidratt til å trekke opp grensene mellom for eksempel representantens rolle og rollen til advokaten og de ansatte i mottak og på omsorgssenter. Vi savner med andre ord en videre kontekstualisering av representantordningen.

Vi savner også refleksjoner rundt hva det *i praksis* innebærer å være representant, og en diskusjon om hvilke dilemmaer de kan oppleve. Videre sier veilederen ingenting om hvor representantene kan henvende seg hvis de har behov for støtte underveis, eller hvilke prosedyrer som gjelder om de ønsker å varsle om noe. Veilederen er med andre ord svært detaljert på enkelte områder og mangelfull på andre, noe som gir et ufullstendig bilde av hva oppdraget dreier seg om.

Mange av informantene i undersøkelsen vår sier at de opplever veilederen som nyttig, og den fungerer nok godt i de tilfellene representantene ønsker svar på spørsmål knyttet til regelverk, system og prosedyrer. Samtidig er det en gjennomgående erfaring at de som ønsker mer informasjon om den praktiske utførelsen av oppdraget, ikke synes de får god nok hjelp ved å lese veilederen. Mangel på refleksjon rundt hva det innebærer å være representant, gjør at veilederen i for liten grad bidrar til å sikre en enhetlig utøvelse av representantrollen. Representantrollen som beskrives i veilederen oppleves som veldig teknisk og instrumentell, med fokus på forvaltningspraksis. Det blir fort utydelig at dette er en ordening som primært skal ivareta barnet – ikke systemet. Eksempler på dette er det veilederen skriver om å innhente informasjon eller få beskjed i de tilfellene barnet ikke oppfyller kravene, for eksempel fordi de er «overårig» eller har foreldre i Norge.

Når kontakt mellom barn og representant beskrives, gis det tips om en del relevante tema man bør ta opp. Samtidig advares det mot at representanten åpner for mye for samtaler om den enslige mindreåriges bakgrunn og historie. Etter vårt skjønn er det viktig å lytte til hva de enslige mindreårige selv har behov for å snakke om. En advarsel mot å snakke om egen bakgrunn kan oppfattes som manglende interesse og gjøre det vanskelig å etablere et tillitsforhold. Det er forskjell på «å spørre og grave» og det å være en aktiv lytter til det de selv forteller. Ord som relasjon eller tillit er nærmest fraværende i veilederen, og brukes ikke i beskrivelsene av kontakten barn og representant skal ha. Vi savner et bredere barneperspektiv og en refleksjon rundt viktigheten av tillits- og relasjonsbygging.

Vi savner også et tydeligere fokus på den konkrete gruppa man skal representere – nemlig de enslige mindreårige asylsøkerne. Det sies lite om det mangfoldet gruppa representerer, eller hvilke ulike behov de kan ha. Mange er slitne etter flukten, de har liten oversikt over hva som skal skje med dem framover, og de er bekymret for utfallet av asylsøknaden. I tillegg skal de forholde seg til et nytt samfunn og et nytt språk. Reaksjonene på dette kan variere – fra sterk uro til apati. Dette bør

representantene forberedes på. Hensikten med dette må i første rekke være å trygge de enslige mindreårige slik at disse reaksjonene ikke blir forsterket. Tillitsarbeid forutsetter at det etableres en relasjon. Dette er noe veilederen med fordel kunne ha skrevet om. I stedet gis det råd om å tenke igjennom hvilke former for trøst de skal gi barnet. Det sies for eksempel at man bør tenke over bruk av kroppskontakt, og at man kanskje heller bør forholde seg til barnet på andre tillitsbyggende måter. Som eksempel presenteres forståelser og metoder om er hentet fra traumefeltet. Med henvisning til en veileder fra RVTS, beskrives *toleransevinduet* som et godt begrep og verktøy for å forklare traumefeltet (RVTS, 2018). Dette er imidlertid verktøy som forutsetter en grunnkompetanse som de fleste representanter ikke har. Å operere med begreper som «hyperaktivering» og «hypoaktivering» i en veileder for representanter, virker derfor lite gjennomtenkt. Det kunne gjerne stått noe om hvordan man kan gjenkjenne barn og unge som er traumatisert, men oppfølgingen av traumatiserte barn må skje under trygge og profesjonelle rammer.

En kritikk som blir reist av mange representanter, både i spørreundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene, er at rammene for kontakt med de enslige mindreårige er for knappe. I veilederen vises det til at politiets utlendingsenhet ikke har fastsatt noen bestemt tidsgrense for registreringsamtalen, men det oppgis at representanten vanligvis bruker om lag 10-15 minutter på denne samtalen. Under dette punktet listes det opp en rekke temaer som skal tas opp i denne første samtalen. Det framstår som urealistisk å kunne rekke over en brøkdel av disse punktene i en tolket samtale på 10-15 minutter. Selv om det står at rammene skal forstås fleksibelt, sendes det ut noen signaler om at denne registreringsamtalen ikke anses som særlig viktig. Samtidig vet vi at opplysninger gitt under registrering følger saken og har betydning for den videre prosessen. NOAS⁸⁷ har anbefalt at det settes av en time til denne samtalen. Dette virker rimelig både ut fra samtals betydning og omfang.

Mange opplever også rammen for forberedelsesamtalen før asylintervju som for knapp. Veilederen viser til at det minimum bør settes av én time til denne samtalen, mens NOAS i sin høring foreslo en ramme på tre timer. I tidsestimater må det tas høyde for at samtalen skal tolkes. Asylintervjuet er avgjørende for den videre saksgangen og i neste runde – for beslutningen om asyl eller ikke. Å sette en stram tidsramme på forberedelsessamtalen før intervjuet, virker lite gjennomtenkt.

Representantene har uttrykt behov for tettere oppfølging og mer konkret veiledning fra statsforvalteren på roller og oppgaver. Veilederen bidrar med rammeverket, men den kan aldri erstatte veiledning basert på de konkrete situasjonene representantene står opppe i. Dette er noe representantene gir tydelig uttrykk for at de har behov for. Det kan diskuteres om dette skal være en oppgave som er lagt til statsforvalteren eller om det er andre instanser som skal ha en slik funksjon. Det kan være en fagenhet som har denne typen veiledning som en sentral funksjon, det kan være en frivillig organisasjon (f eks NOAS), eller det kan knyttes til Vergeforeningen. Fordelen med en slik løsning er at veiledningen ivaretas av noen som er tettere på de som veiledningen skal hjelpe: de enslige mindreårige. Utfordringen med å legge det utenfor statsforvalterembetet er at representantenes behov for veiledning samtidig er et behov for avklaring. Ved å løsrive veiledningen fra regelfortolkningen, er man kanskje like langt. Dette er noe som bør utredes nærmere.

Rolleforståelse

Både spørreskjemamaterialet og intervjuene viser at det store flertallet av representantene har en rolleforståelse som er i samsvar med både regelverket og intensjonene bak. Samtidig kommer det fram at en forholdsvis stor andel av representantene strekker seg lenger enn det mandatet deres

⁸⁷ Jamfør høringssvar fra NOAS i forbindelse med utarbeiding av veilederen

legger opp til. Mange har mer uformell kontakt med den de er representant for enn det som er definert som faste oppgaver, og de påtar seg ofte oppgaver som ikke utløser godtgjøring. En gjennomgående holdning er derfor at det må bli større rom for individuell tilpasning. Ingen av representantene vi har snakket med gir imidlertid uttrykk for at de skal være omsorgspersoner («som foreldre eller besteforeldre»), men de etterlyser et større rom for å gi emosjonell støtte. De definerer dette som rolle*utøvelse* mer enn rolle*forståelse*.

Representantene vektlegger ulike aktiviteter forskjellig, og svarfordelingene på disse spørsmålene gir et bilde av hva representantene anser som kjernen i mandatet og ansvaret. Dersom vi rangerer aktivitetene etter viktighet, kommer asylintervjuet på topp, både forberedelsen i forkant og støtte under selve intervjuet. Like etter kommer å ivareta juridiske rettigheter, påse at omsorgssituasjonen i mottak eller omsorgssenter er tilfredsstillende, samt å rapportere om utilfredsstillende forhold. Aktivitetene som representantene anser for å være minst viktige er å gi den mindreårige omsorg, gjøre noe hyggelig sammen på mottaket og ta den mindreårige med på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket. Her svarer de fleste representantene slik man skulle forvente, sett i lys av regelverket og at særlig statsforvalteren i Oslo og Viken har lagt vekt på å tydeliggjøre at representantene ikke har ansvar for å gi omsorg og har frarådet å ta med seg mindreårige på aktiviteter borte fra mottaket.

Noen hovedfunn:

- Reguleringen av representantordningen vurderes som god nok, men vi ser samtidig at forvaltningen av ordningen skaper en ulik praksis. Dette gjelder særlig spørsmålet om representantens ansvar, rolle og oppgaver. Innenfor dagens lovregulering bør det være mulig å sikre en mer enhetlig fortolkning av lovverket og gjennom dette utforme en mer entydig praksis.
- Utøvelsen av statsforvalterfunksjonen varierer etter hvilken region det henvises til. Dette gjelder både rollen som samtalepartner i vanskelige saker, vurderinger av behov for særlig oppfølging av de enslige mindreårige, og i forlengelsen av dette – godtgjøring og utgiftsdekning til representanter som går ut over de obligatoriske oppgavene. I enkelte fylker oppleves statsforvalteren som en samtalepartner, mens kommunikasjonen i andre fylker skjer i form av formelle søknader – ofte med lang responstid.
- Opplæringen for representanter (grunnkurs og oppfølgingskurs) oppleves som god, men det etterlyses mer konkret veiledning underveis.
- Veilederen fokuserer i for stor grad på lov- og regelverk og for lite på representantordningen og -rollen. Det savnes også et tydeligere barneperspektiv
- Representantene har gjennomgående en rolleforståelse som er i samsvar med deres mandat, men det etterlyses mer rom for fleksibilitet og bruk av skjønn.

Anbefalinger

Våre anbefalinger har ulike adresser. De fleste går til forvaltningen, her representert ved Utlendingsdirektoratet (UDI), Statsforvalteren, Statens sivilrettsforvaltning og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Dette er anbefalinger som omfatter både retningslinjer, veileder, nettsider og andre offisielle formidlingskanaler. For at representantordningen skal ivareta enslige mindreåriges rettigheter etter barnekonvensjonen mener vi blikket primært må rettes mot forvaltningen av ordningen. Her det behov for en større harmonisering av både fortolkninger, forståelser av handlingsrom og utøvelse av skjønn.

Samlet sett vurderer vi representantordningen som i tråd med barnekonvensjonen og tilstrekkelig regulert gjennom lover og forskrifter. Samtidig ser vi svakheter når det gjelder forvaltningen av feltet. Vi mener derfor at det er behov for å foreta en samlet gjennomgang av *UDIs retningslinjer*⁸⁸ for å bidra til at intensjoner i lovverket er fulgt opp. Vi mener også det er behov for å gjennomgå Statsforvalterens veileder og opplæring av representanter. Nettsider om ordningen må også gjennomgås slik at disse formidler et mer presist og enhetlig bilde av representantordningen. Gjennomgangen bør ta utgangspunkt i anbefalingene i denne rapporten. Våre anbefalinger er basert på det som kommer fram i breddekartleggingen, dokumentgjennomgangen og de kvalitative intervjuene, samt drøftinger i referansegruppa for evalueringsoppdraget.

Våre anbefalinger

1. Det bør foretas en gjennomgang av retningslinjer som berører representantens oppgaver for å bidra til en mest mulig enhetlig rolleforståelse og rolleutøvelse. Retningslinjer forstås her som det som tidligere er omtalt som rundskriv, internmeldinger, rutinebeskrivelser, praksisnotater mm. Retningslinjene må tydeliggjøre rommet for skjønnsutøvelse, samtidig som det foretas en ansvarsavklaring mellom representantene og andre aktører. Dette gjelder særlig ansvarsforholdet mellom representant og omsorgssenter/mottak og ansvarsforholdet mellom representant og advokat.
2. For å sikre en mest mulig enhetlig praksis bør skriftlig informasjon fra ulike deler av forvaltningen gjennomgås og harmoniseres. Gjennomgangen må omfatte både retningslinjer, nettinformasjon, internmeldinger og informasjon formidlet gjennom andre offentlige informasjonskanaler. Det er særlig viktig å formidle en felles forståelse av representantens ansvar, rolle og oppgaver.
3. Vi anbefaler en revidering av veilederen for representanter og verger. Veilederen skal fungere som et felles verktøy og bidra til en enhetlig praksis. Når mange opplever veilederen som lite treffende for praksis, er det behov for klargjøring av roller og oppgaver – ikke bare det juridiske og forvaltningsmessige rammeverket. Vi anbefaler at en revisjon av veilederen blir foretatt i nært samarbeid med erfarne representanter, enslige mindreårige, mottaksansatte, UDI, NOAS og andre aktører på feltet. Målet bør være en veileder som både reflekterer det juridiske rammeverket og den praktiske utførelsen.
4. For å sikre kontinuitet bør den samme representanten følge den enslige mindreårige gjennom hele asylprosessen, slik det gjøres for enslige mindreårige som bor på omsorgssenter. Der dette ikke er mulig på grunn av store geografisk avstander, må det legges til rette for mer tid til *informasjonsformidling* fra gammel til ny representant. For å ivareta behovet for kontinuitet, må det også legges til rette for dette når enslige mindreårige over 15 år flytter fra transittmottak til ordinært mottak for enslige mindreårige.
5. Informasjon til de enslige mindreårige om representantordningen bør foretas av en uavhengig instans – for eksempel NOAS, Norsk folkehjelp, Røde Kors eller Redd Barna. Informasjon som formidles av et statlig organ kan skape usikkerhet om ansvar og roller. Det er viktig at retten til å klage er en del av informasjonen til de enslige mindreårige allerede i startfasen og at også dette foretas av personer som har en uavhengig rolle.

⁸⁸ Retningslinjene het tidligere rundskriv (RS), internmelding (IM) og praksisnotat (PN), jfr. udiregelverk.no.

6. Det må sikres at det benyttes kvalifiserte tolker i forbindelse med informasjonsformidling. I tillegg bør tolkene få opplæring om både asylprosessen og representantordningen. For å sikre en mest mulig presis informasjonsformidling, bør det som skal formidles gjennomgås med tolken på forhånd. Det må legges særlig vekt på hvordan spesielle ord og uttrykk både skal forstås og hvordan de kan formidles til personer som er nye i Norge og har begrenset kunnskap om både kultur og om samfunnsmessige forhold. Det er viktig å understreke at dette ikke bare handler om *oversetting*, men om *tilrettelegging* av informasjon på en slik måte at informasjonen når fram⁸⁹.
7. Det bør foretas en gjennomgang av rammene (tid og økonomi) representanten er gitt i forkant av politiregistrering og asylintervju. Rammene må være fleksible og ta hensyn til de behovene den enkelte enslige mindreårige har for informasjon og forberedelser til intervju/samtale med PU og UDI. Det er også viktig med god dialog mellom PU, UDI og representantene om hva som forventes av de ulike rollene under registrering og intervju.
8. Statsforvalteren bør i større grad fungere som en samtalepartner og veileder for representantene. Veiledningen må være dialogbasert og ta utgangspunkt i de spørsmålene som oppstår underveis. I dag opplever mange representanter at veiledningen er for juridisk orientert, og dermed ikke dekkende for mange av de utfordringene de opplever. I hastesaker er det viktig at statsforvalteren kan gi raske tilbakemeldinger.
9. Det bør etableres et system for ivaretagelse av representantene. Flere opplever seg som alene i oppdraget. I situasjoner der det oppstår uenighet, for eksempel mellom representant og mottak/UDI/PU, savner enkelte bedre oppbakking fra statsforvalter som oppdragsgiver, og de opplever å ha få rettigheter som representant.
10. For å ivareta oppgaver knyttet til representantordningen bør statsforvalteren ha tilgang til (flere) fagpersoner med barnefaglig og flyktningfaglig kompetanse. Alternativt anbefaler vi at det utredes om noen av oppgavene knyttet til ordningen flyttes til andre fagenheter eller overføres til frivillige organisasjoner.
11. Opplæringsprogrammet for representanter må inneholde informasjon om prosedyrer i varslingsaker, i saker som omhandler bekymring etter barnevernloven og hva som er framgangsmåten dersom asylsøkeren vil fremme klage på forvaltningsvedtak. Dette er ulike sakstyper, men har til felles at de omhandler representantens rolle som foreldrenes stedfortreder i saker som omhandler juridiske forhold.
12. Sentrale samarbeidspartnere for representantene bør få informasjon og opplæring om representantens oppgaver og rolle. Uklarheter om representantenes ansvarsområder kan føre til både gråsoner og ansvarshull og føre til at viktige oppgaver ikke blir gjort og forventninger ikke innfris.

⁸⁹ Se blant annet Berg, Caspersen, Garvik, Paulsen og Svendsen, 2018; Kjelaas, 2016; Kjelaas og Eide, 2015.

Referanser

- Berg, B., Caspersen, J., Garvik, M., Paulsen, V. og Svendsen, S., 2018.
- Berg, B. og Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- De Graeve, K. (2015). Classed Landscapes of Care and Belonging. Guardianships of Unaccompanied Minors. *Journal of Refugee Studies*, 30 (1): 71-88.
- De Graeve, K. og Bex, C. (2015). Imageries and Belonging. A Comparative Analysis of Transnational Adoption and Care for Unaccompanied Minors in Belgium. *Childhood*. 15 (1): 80-9
- Deloitte (2014). *Evaluering av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere*.
- Eide, K. og Broch, T. (2010). *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: RBUP.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018). *Veileder for representanter og verger*. Oslo: FMOA.
- Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Garvik, M. og Valenta, M. (2018). *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Høstmælingen, N., Kjørholt, E. S. og Sandberg, K. (red.) (2020). *Barnekonvensjonen - Barns rettigheter i Norge*. Oslo Universitetsforlaget. 4. utgave.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Barn på flukt*. Meld. St. 27 2011-2012.
- Kjelaas, I. (2016). Asylintervjuet med enslige mindreårige asylsøker – en utfordrende samtale. *Barn*.
- Kjelaas, I. og Eide, K. (2015). Barnets stemme i tolkemedierte samtaler. *Norges barnevern*
- Langford, M., Skivenes, M. og Søvig, K. H. (2019). *Children's rights in Norway - an implementation paradox?* Oslo Universitetsforlaget.
- Lassen, R. (2007). Enslige mindreårige er først og fremst barn. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 01/2007, Vol. 5, 1-3.
- Lidén, H. (2020). Det vanskelige asylintervjuet. I Eide, K. (red.) *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo Gyldendal, 2. utgave.
- Lidén, H., Eide, K., Hidle, K., Nilsen, A.C.E, Wærdahl, R. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Malterud, K. (2011). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. 3. utgave. Universitetsforlaget.
- Namdal, M. (2015). Utsettes enslige mindreårige asylbarn på mottak for diskriminering i strid med FNs barnekonvensjon? *Lov og Rett* 2015, 87-105.
- NOAS og Redd Barna (2014). *Anbefalinger til norske myndigheter. Enslige mindreårige asylsøkere*

NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*. [NOU 2019: 5 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

NOU 2020: 14. *Ny barnelov — Til barnets best*. [NOU 2020: 14 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Paulsen, V., Michelsen, H. og Brochmann, M. (2015). *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Redd Barna (2013). *En alvorlig stor melding*. Oslo: Redd Barna.

RVTS Sør (2019). *Traumebevisst og relasjonsbasert omsorg. Veileder for ansatte i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. RVTS Sør.

Sandberg, K. (2016a). Asylsøkende barns rettigheter. I Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red.): *Barnekonvensjonen - Barns rettigheter i Norge*. Oslo Universitetsforlaget. 3. utgave.

Sandberg, K. (2016 b). *Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget 21. desember 2016*. Tilgjengelig rapport på nett: 3.-barnets-beste-i-lovgivningen-kirsten-sandberg.pdf

Sandberg, K. (2016c). Barnets beste som rettighet. I Ik Dahl og Strand (red): *Rettigheter i velferdsstaten*. Oslo Gyldendal.

Stang, E. G. (2012). Den rettslige reguleringen av omsorgssituasjonen. I Eide, K. (red). *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo Gyldendal, 1. utgave.

Stang, E. G. (2020). Flyktningbarns rettsstilling. I Ketil Eide (red.) *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo Gyldendal, 2. utgave.

Stang, E. G. og Lidén, H. (2014). *Evaluering og kartlegging av hvordan barns situasjon blir belyst i Utlendingsnemndas saksbehandling, herunder høring av barn*. Oslo: NOVA

Staver, A. og Lidén, H. (2014). *Unaccompanied minors in Norway: Policies, practices and data in 2014. Norwegian national report to the European Migration Network*. Oslo: ISF.

Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M. og Valenta, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Sønsterudbråten, S., Tyldum, G. og Raundalen, M. (2018). *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*. Oslo: Fafo.

UNHCR (2017). *This is our view. The voices of unaccompanied Afghan children in Norwegian reception centres*. FN-rapport.

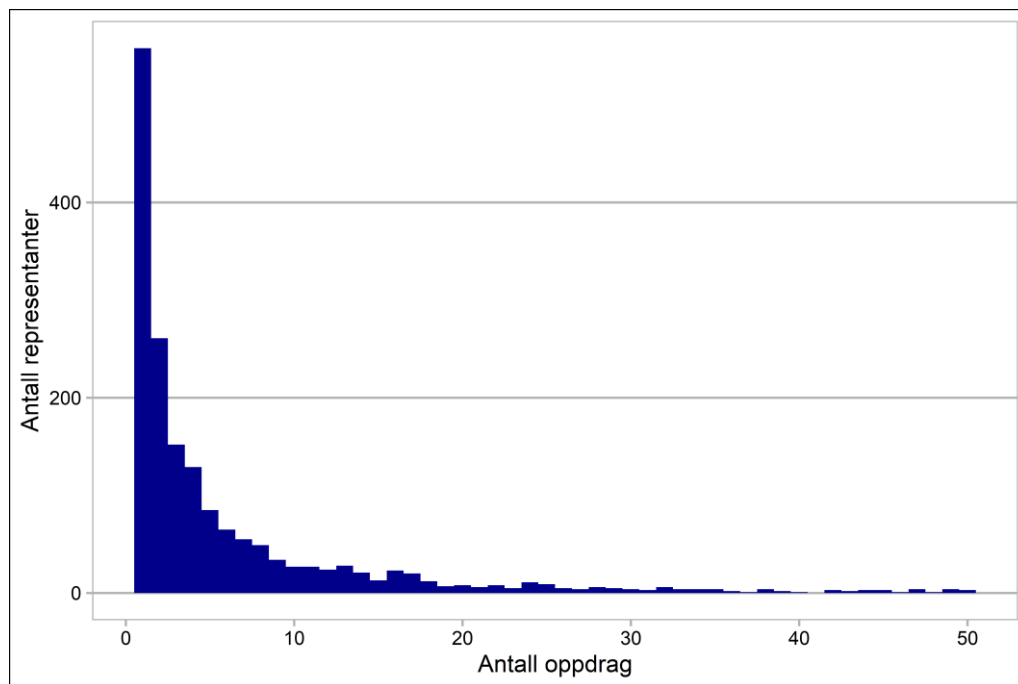
UNICEF (2018). *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. FN-rapport.

Aasen, B., Dyb, E. og Lid, S. (2016). *Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre*. Oslo: NIBR.

Vedlegg

Deskriptiv statistikk

Figur 11: Antall oppdrag per representant (N=1791)



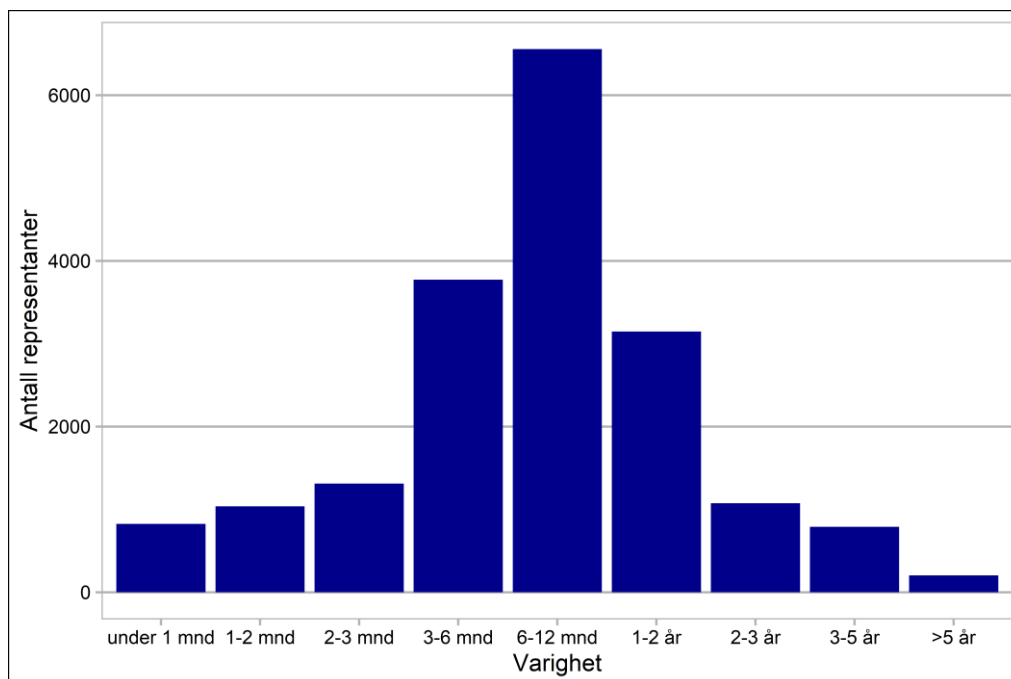
Tabell 2: Deskriptiv statistikk for antall oppdrag per representant basert på registerdata

Antall oppdrag per representant (registerdata)	
Gjennomsnitt	11,01
Minimum	1
1. kvartil	1
Median	3
3. kvartil	8
Maksimum	433
Standardavvik	29,04

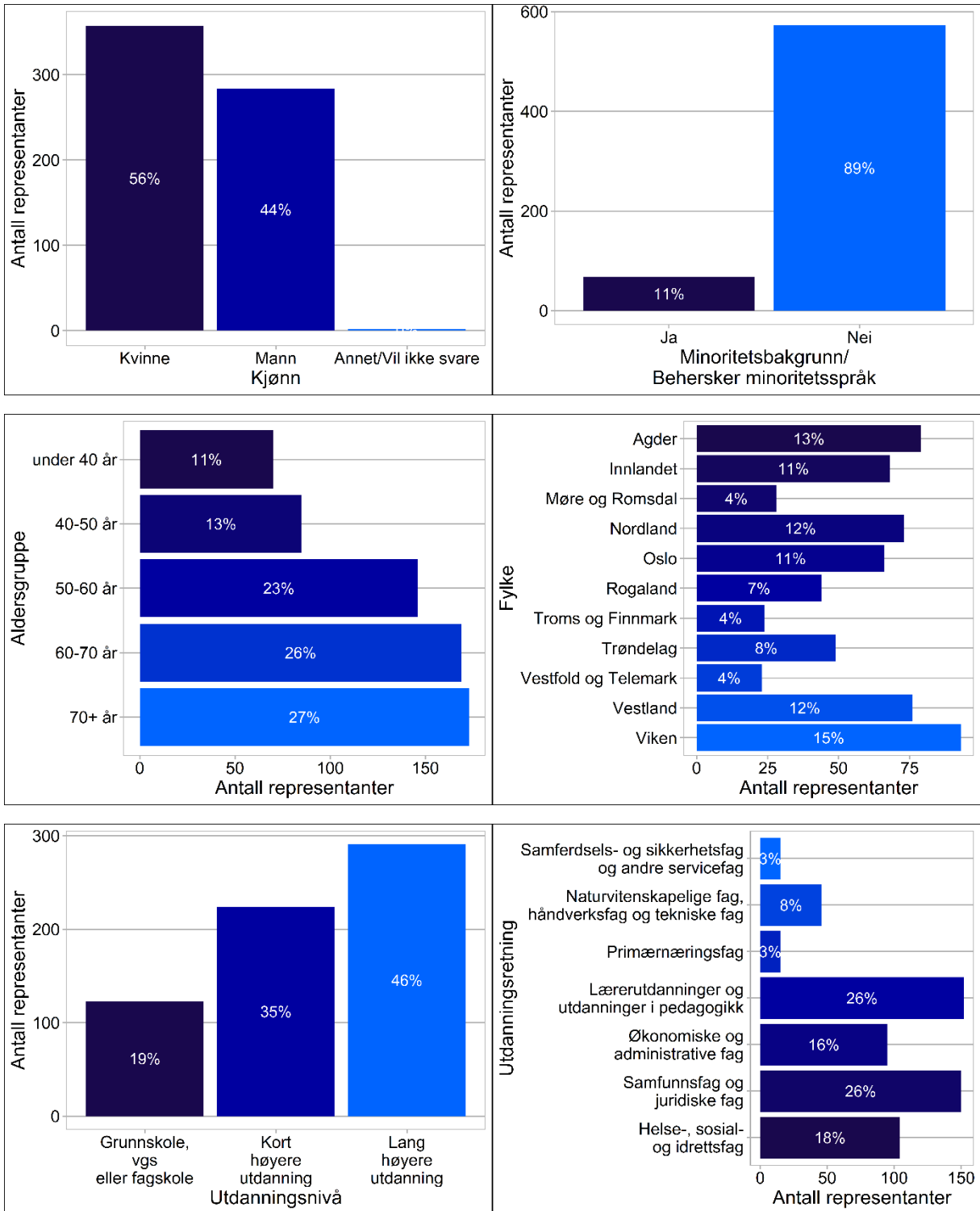
Tabell 3: Deskriptiv statistikk for antall oppdrag per representant basert på surveydata

Antall oppdrag per representant (surveydata)	
Gjennomsnitt	19,83 (16,49)
Minimum	1
1. kvartil	3
Median	6
3. kvartil	15
Maksimum	800 (300)
Standardavvik	57,37 (30,5)

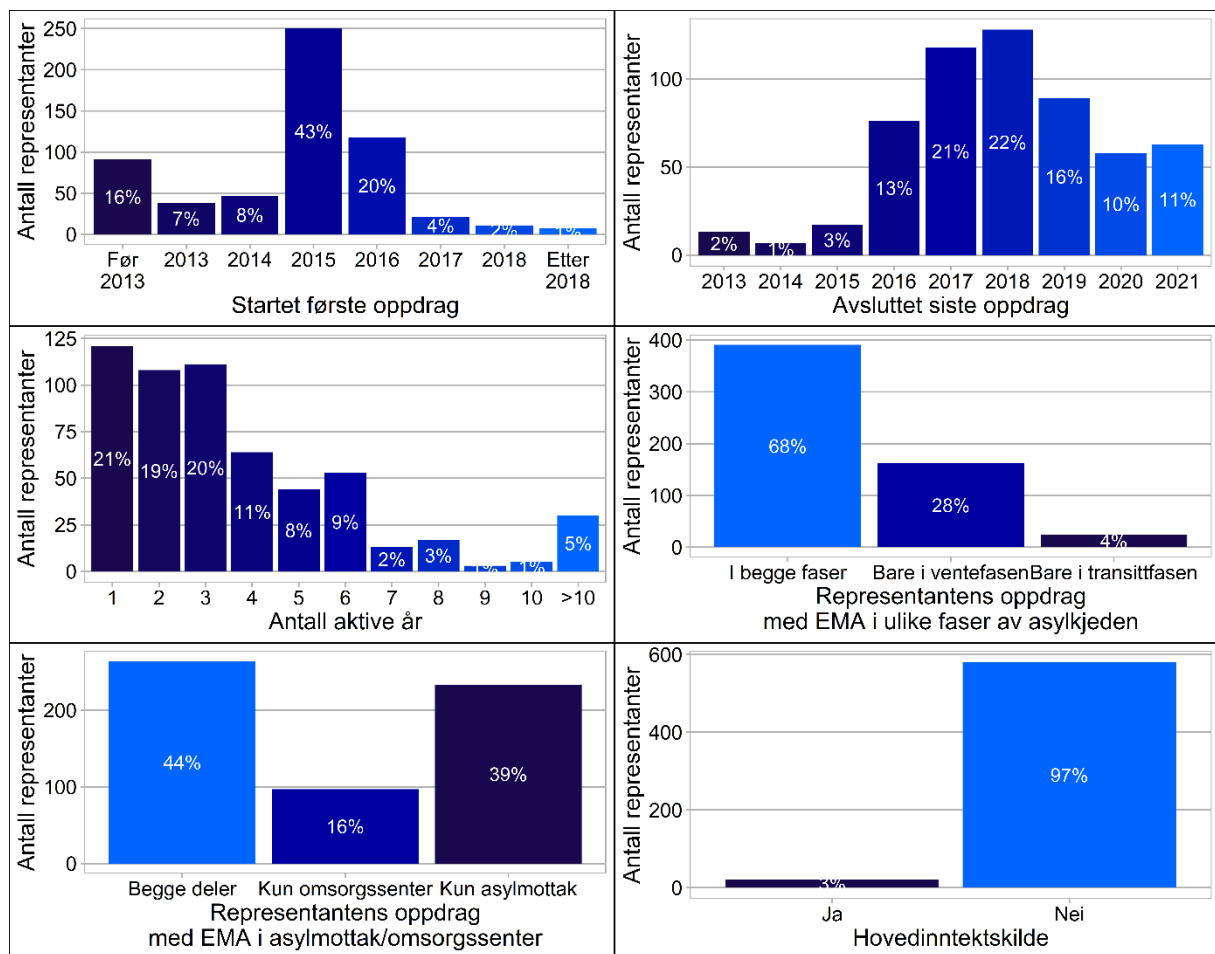
Figur 12: Varighet på representantoppdrag (N=18725)



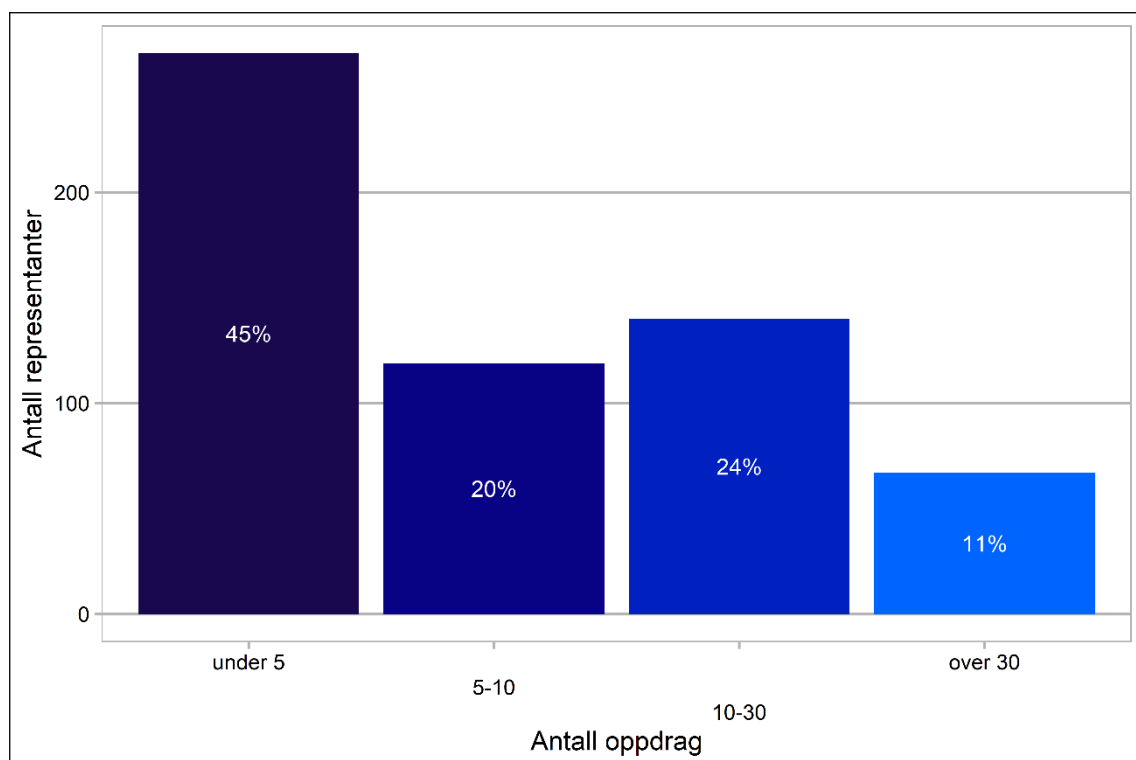
Figur 13: Bakgrunnskjennetegn ved representantene (N=643)



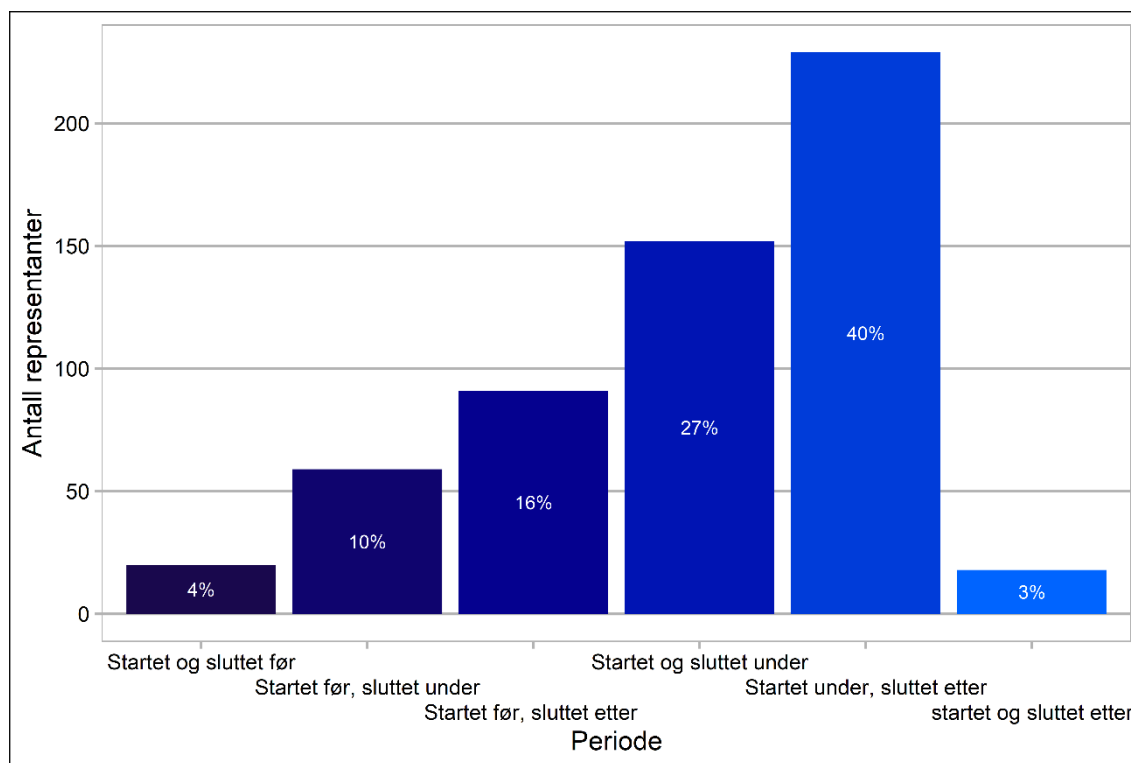
Figur 14: Oppdrag (N=569)



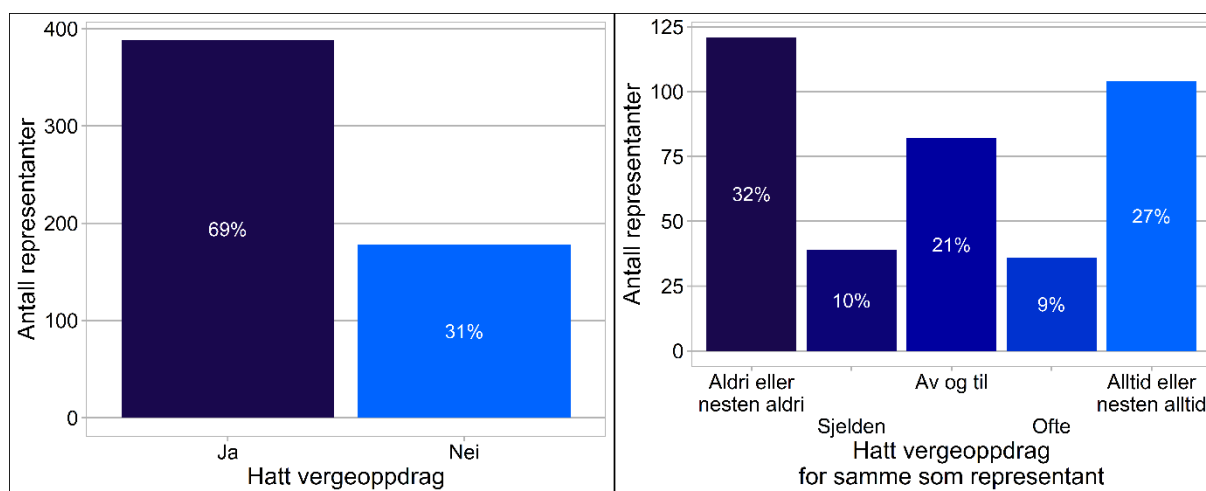
Figur 15: Erfaring – antall oppdrag fordelt på kategorier (N=592)



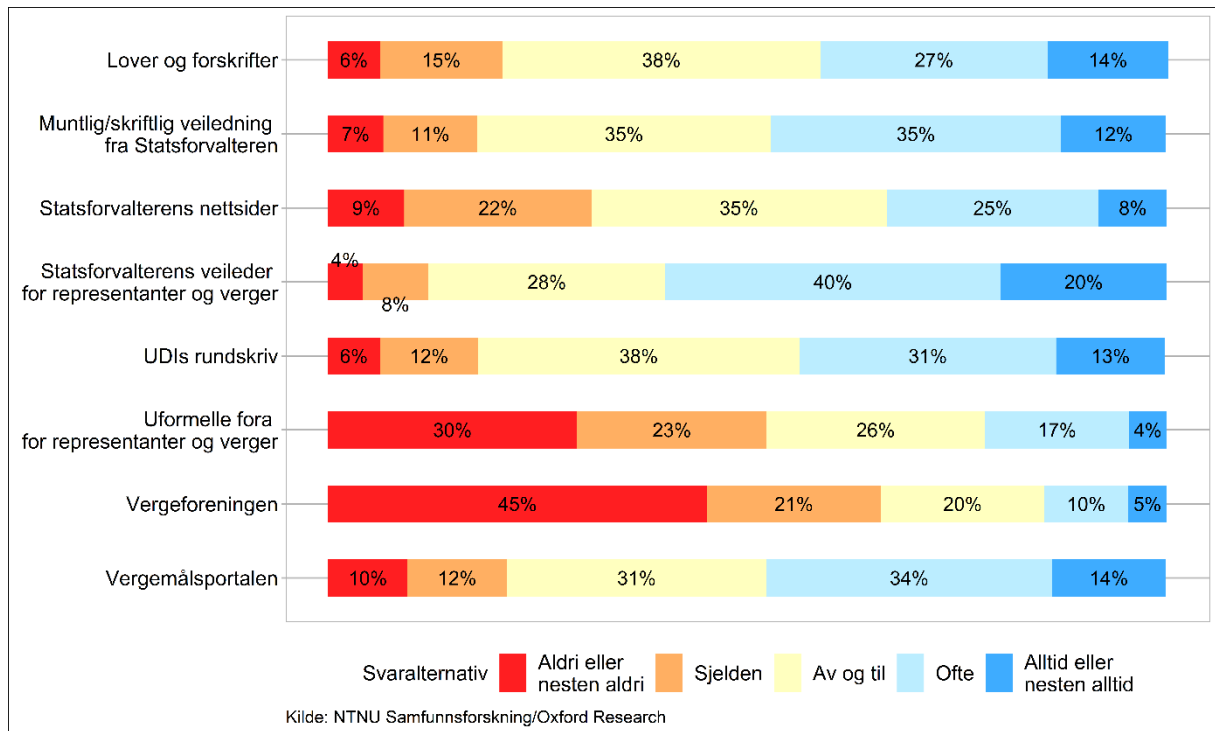
Figur 16: Representanter som var aktive før, under og/eller etter flyktningkrisen (N=569)



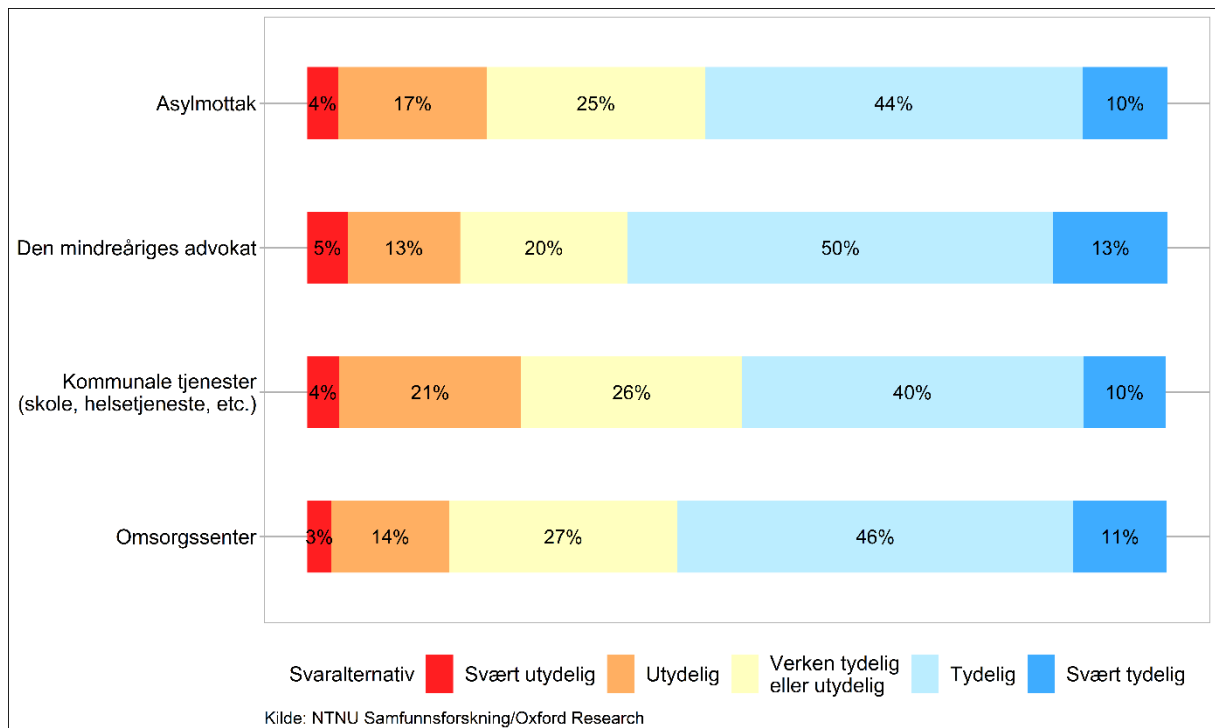
Figur 17: Vergeoppdrag (N=566)



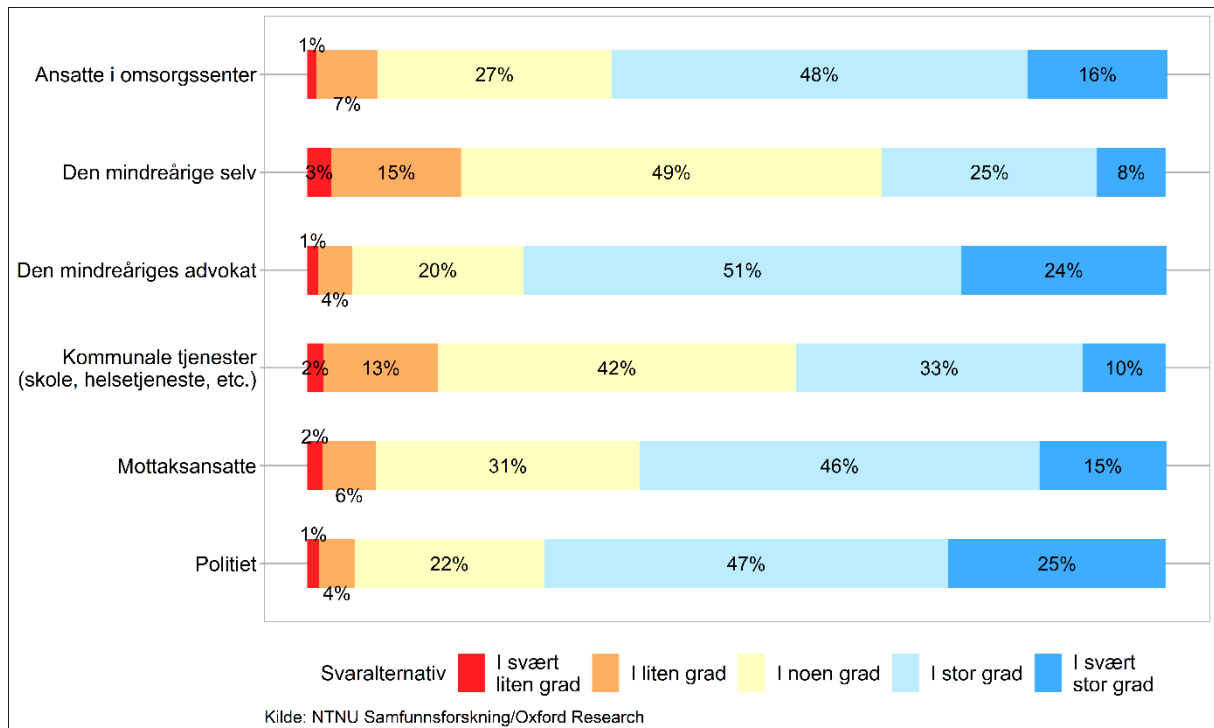
Figur 18: Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? (N = [522, 560])



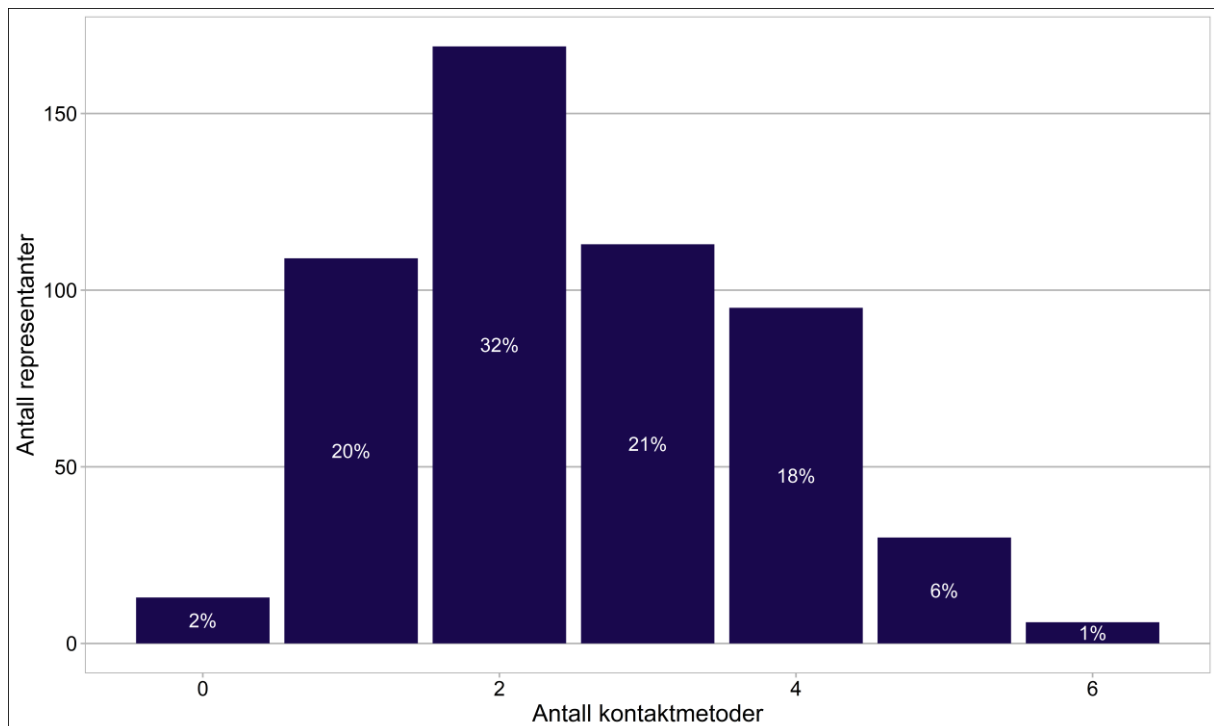
Figur 19: Opplever du at det er en tydelig ansvarsfordeling for den mindreårige mellom deg som representant og andre instanser? (N = [368, 535])



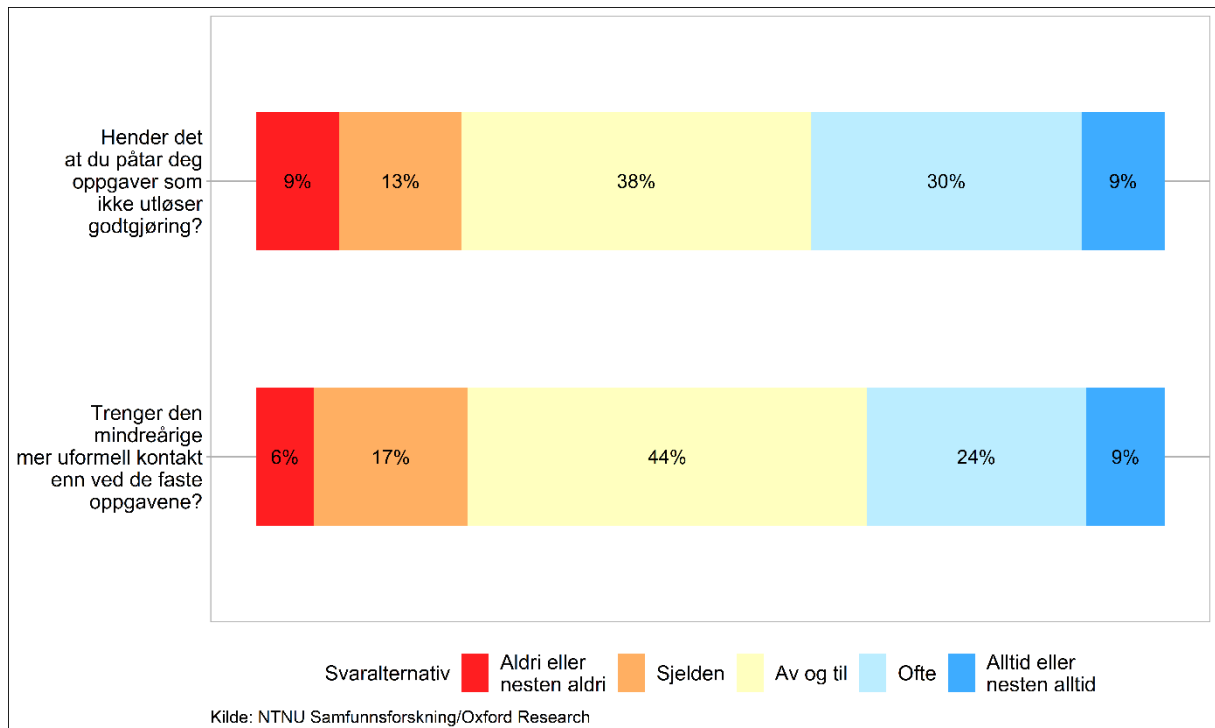
Figur 20: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? (N = [368, 535])



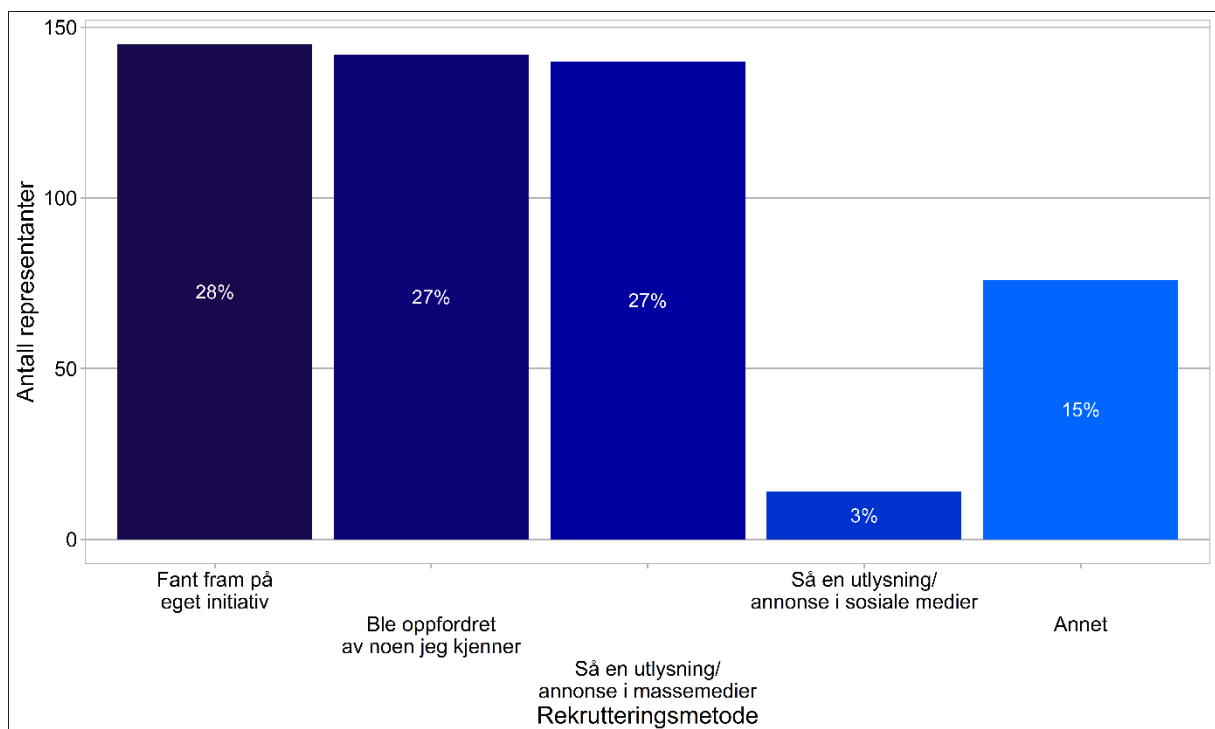
Figur 21: Antall forskjellige kontaktmetoder (N=535)



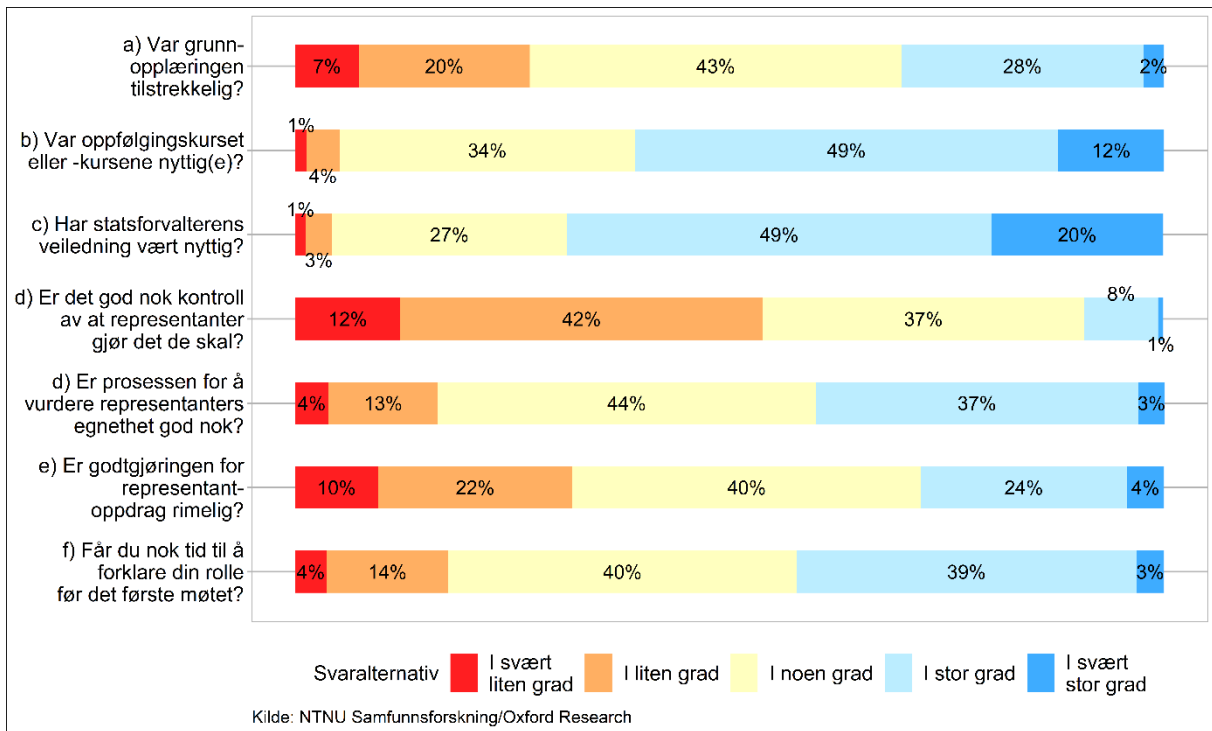
Figur 22: Representanter som tar på seg oppgaver som går utover den (strengt definerte) rollen (N = [491, 515])



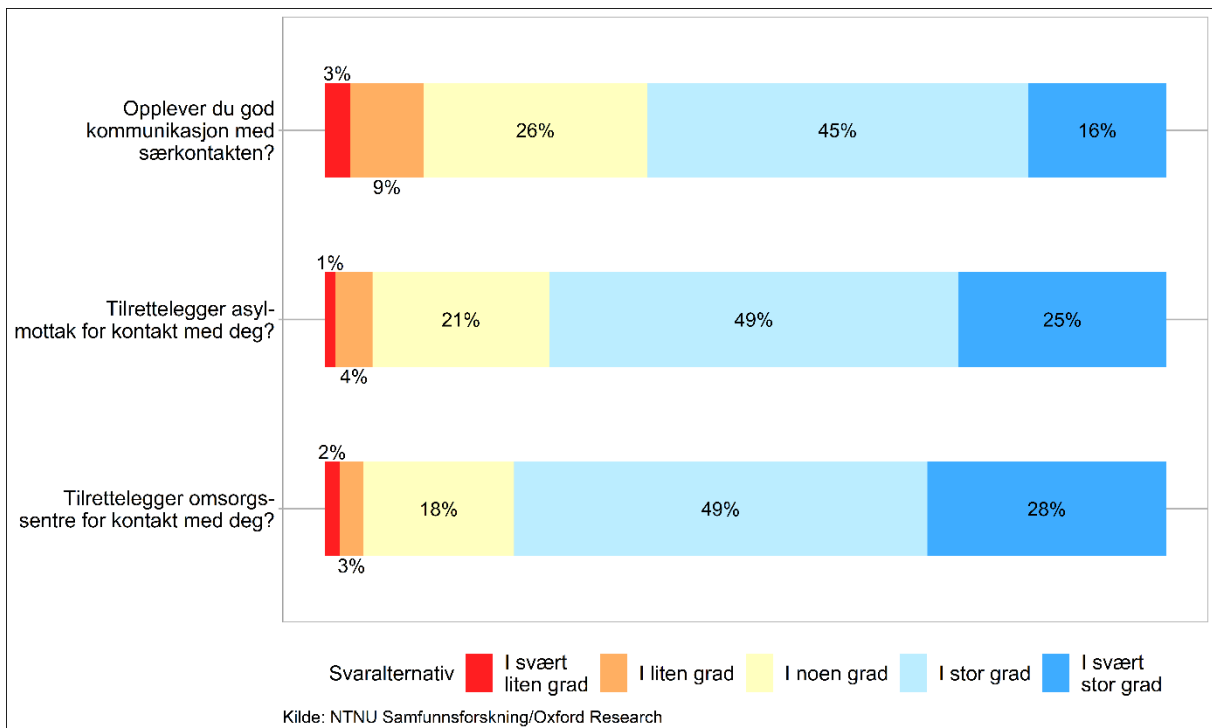
Figur 23: Hvordan ble du rekruttert som representant? (N=517)



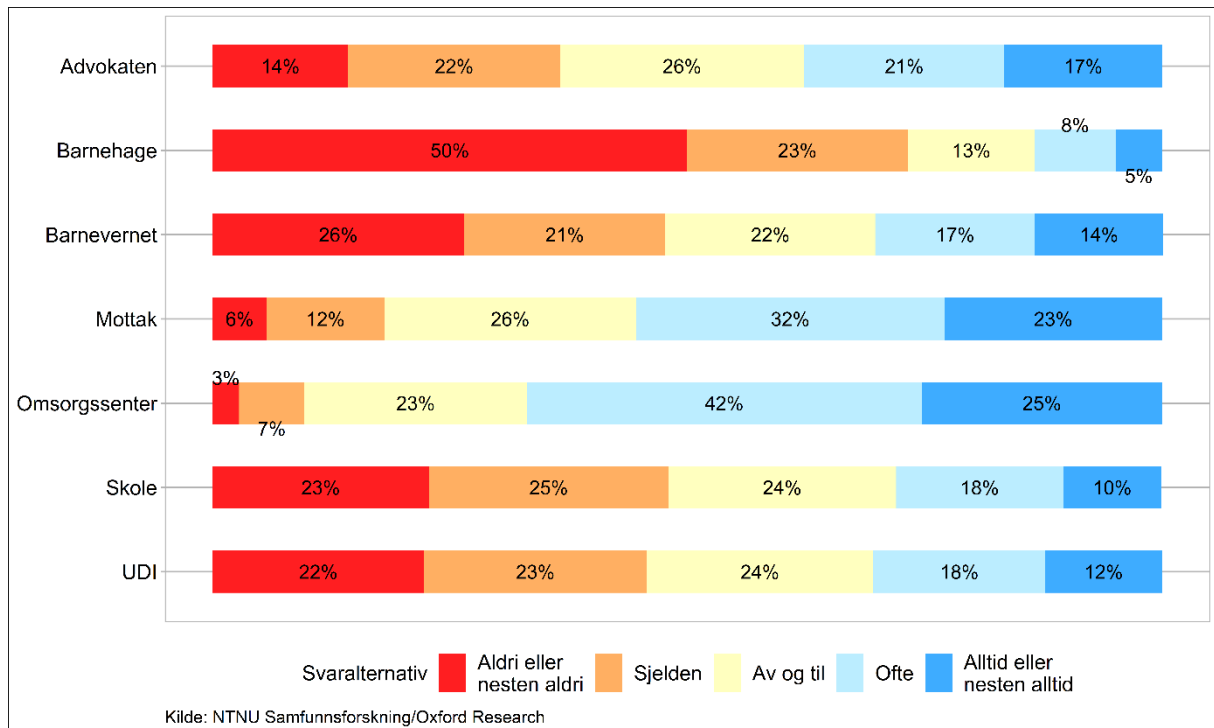
Figur 24: Rammer og tilrettelegging – vurdering av egnethet, opplæring, veiledning, tilsyn og godtgjøring (N = [238,511])



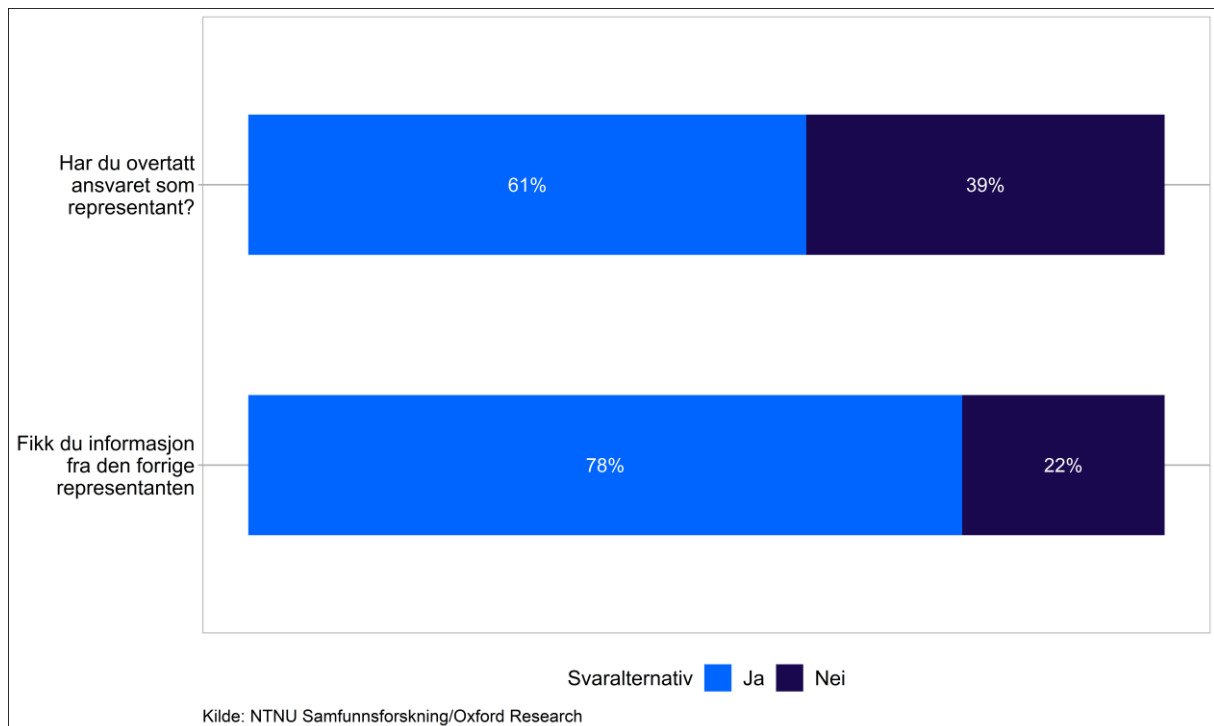
Figur 25: Tilrettelegging for kontakt (N = [285,501])



Figur 26: Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av... (N = [82, 437])



Figur 27: Informasjon ved bytte av representant (N = [280,483])



Bivariate analyser

Tabell 4: Krysstabell mellom bostedsfylke og erfaring

Fylke/Erfaring (Antall oppdrag)	under 5	5 til 10	10 til 30	over 30
Agder	46,7 %	18,7 %	29,3 %	5,3 %
Innlandet	45,9 %	23,0 %	31,1 %	0,0 %
Møre og Romsdal	34,8 %	21,7 %	39,1 %	4,3 %
Nordland	38,5 %	30,8 %	23,1 %	7,7 %
Oslo	20,0 %	15,0 %	26,7 %	38,3 %
Rogaland	68,3 %	17,1 %	12,2 %	2,4 %
Troms og Finnmark	45,8 %	8,3 %	29,2 %	16,7 %
Trøndelag	52,3 %	25,0 %	18,2 %	4,5 %
Vestfold og Telemark	19,0 %	28,6 %	38,1 %	14,3 %
Vestland	70,4 %	18,3 %	11,3 %	0,0 %
Viken	38,9 %	14,4 %	21,1 %	25,6 %

Tabell 5: Krysstabell mellom erfaring og periode

Erfaring (Antall oppdrag)/Periode (erfaring med «flyktningkrise»)	Startet og sluttet før	Startet før, sluttet under	Startet før, sluttet etter	Startet og sluttet under	Startet under, sluttet etter	Startet og sluttet etter
under 5	57,9 %	29,3 %	25 %	68,4 %	37,1 %	61,1 %
5-10	26,3 %	22,4 %	13,6 %	9,9 %	28,4 %	33,3 %
10-30	15,8 %	36,2 %	27,3 %	17,1 %	26,2 %	5,6 %
over 30	0 %	12,1 %	34,1 %	4,6 %	8,3 %	0 %

Tabell 6: Gjennomsnittlig vektlegging av å gi den mindreårige omsorg på en skala fra 1 (ingen) til 5 (svært stor) fordelt på fylke (N=488)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Rogaland	3,77	35
Nordland	3,6	60
Agder	3,58	64
Viken	3,34	71
Trøndelag	3,32	34
Vestland	3,29	58
Troms og Finnmark	3,25	20
Innlandet	3,2	56
Oslo	2,93	54
Møre og Romsdal	2,9	20
Vestfold og Telemark	2,5	16

Tabell 7: Hvor ofte representanter påtar seg oppgaver som ikke utløser godtgjøring i gjennomsnitt på en skala fra 1 (aldri eller nesten aldri) til 5 (alltid eller nesten alltid) fordelt på fylke (N=476)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Rogaland	3,6	35
Troms og Finnmark	3,39	18
Nordland	3,31	59
Agder	3,2	65
Vestland	3,19	53
Viken	3,16	73
Møre og Romsdal	3,11	19
Innlandet	3,1	52
Oslo	3,08	51
Trøndelag	3,03	34
Vestfold og Telemark	2,35	17

Tabell 8: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplevde veiledning fra Statsforvalteren som nyttig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=319)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Troms og Finnmark	4,36	14
Vestfold og Telemark	4,15	13
Møre og Romsdal	4,13	15
Rogaland	4,12	25
Nordland	3,89	35
Vestland	3,88	41
Agder	3,86	44
Trøndelag	3,81	16
Viken	3,78	45
Innlandet	3,49	37
Oslo	3,35	34

Tabell 9: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever å ha tilstrekkelig med tid til å forklare den mindreårige sin rolle i forbindelse med det første møtet (politiregistrering eller asylintervju) på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=486)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,6	15
Møre og Romsdal	3,47	19
Agder	3,45	65
Vestland	3,43	60
Rogaland	3,4	35
Trøndelag	3,31	32
Nordland	3,28	58
Viken	3,12	74
Innlandet	3,06	53
Troms og Finnmark	2,95	21
Oslo	2,91	54

Tabell 10: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at prosessen for å vurdere egnethet er tilstrekkelig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=413)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3,2	177
5 til 10	3,44	84
10 til 30	3,24	104
over 30	2,94	48

Tabell 11: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at godtgjøringen er rimelig på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på erfaring (N=413)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3,09	191
5 til 10	2,94	98
10 til 30	2,79	114
over 30	2,51	53

Tabell 12: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige blir hørt på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad), fordelt på fylke (N=482)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,69	16
Trøndelag	3,64	33
Møre og Romsdal	3,44	18
Vestland	3,35	57
Rogaland	3,34	35
Innlandet	3,33	55
Agder	3,3	64
Troms og Finnmark	3,14	21

Viken	3,12	73
Oslo	3,09	54
Nordland	3,02	56

Tabell 13: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tilrettelagt informasjon på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=482)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,6	15
Trøndelag	3,52	33
Møre og Romsdal	3,44	18
Agder	3,2	64
Innlandet	3,2	56
Vestland	3,19	57
Rogaland	3,17	35
Troms og Finnmark	3,1	21
Nordland	3	57
Viken	2,96	72
Oslo	2,89	54

Tabell 14: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tolk ved behov på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=480)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Trøndelag	4,27	33
Vestfold og Telemark	4,27	15
Nordland	4,23	57
Innlandet	4,05	56
Vestland	4,05	56

Møre og Romsdal	3,94	18
Agder	3,92	64
Rogaland	3,92	36
Viken	3,82	71
Troms og Finnmark	3,81	21
Oslo	3,79	53

Tabell 15: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får tolk ved behov på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=487)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3,88	207
5 til 10	4,17	100
10 til 30	4,07	121
over 30	3,86	59

Tabell 16: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får sitt beste vurdert på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=488)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3	206
5 til 10	3,48	100
10 til 30	3,2	121
over 30	3,14	59

Tabell 17: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for emosjonell støtte i hverdagen (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=397)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Trøndelag	3,38	24
Møre og Romsdal	3,31	16

Vestfold og Telemark	3,18	11
Agder	3,13	54
Rogaland	3,07	29
Innlandet	3	41
Vestland	3	45
Nordland	2,88	48
Troms og Finnmark	2,82	17
Viken	2,73	64
Oslo	2,48	48

Tabell 18: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for skolegang (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=396)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Trøndelag	3,88	24
Rogaland	3,83	29
Vestfold og Telemark	3,73	11
Agder	3,69	55
Møre og Romsdal	3,69	16
Vestland	3,45	44
Innlandet	3,41	41
Troms og Finnmark	3,38	16
Nordland	3,33	48
Viken	3,33	64
Oslo	3	48

Tabell 19: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for språklig støtte (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=396)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,55	11
Trøndelag	3,5	24
Rogaland	3,34	29
Agder	3,25	55
Møre og Romsdal	3,12	16
Innlandet	3,05	41
Vestland	3,04	45
Viken	2,95	64
Troms og Finnmark	2,94	17
Nordland	2,91	47
Oslo	2,87	47

Tabell 20: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for helsehjelp (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=397)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,73	11
Trøndelag	3,71	24
Rogaland	3,66	29
Møre og Romsdal	3,62	16
Innlandet	3,59	41
Agder	3,55	56
Vestland	3,45	44

Viken	3,35	65
Nordland	3,23	47
Troms og Finnmark	3,19	16
Oslo	3,06	48

Tabell 21: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for kontakt med eventuell familie (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=389)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	2,46	142
5 til 10	2,79	81
10 til 30	2,77	109
over 30	2,65	57

Tabell 22: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for støtte og veiledning knyttet til økonomi (asylmottak) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på fylke (N=386)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Vestfold og Telemark	3,45	11
Trøndelag	3,25	24
Rogaland	3,14	28
Møre og Romsdal	3,06	16
Innlandet	2,85	41
Vestland	2,77	44
Agder	2,75	56
Viken	2,68	60
Troms og Finnmark	2,62	16
Nordland	2,57	46

Oslo	2,39	44
------	------	----

Tabell 23: I hvilken grad representantene i gjennomsnitt opplever at den mindreårige får dekket sitt behov for støtte og veiledning knyttet til økonomi (omsorgssenter) på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 5 (I svært stor grad), fordelt på erfaring (N=268)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3,16	77
5 til 10	3,36	61
10 til 30	3,4	83
over 30	2,91	47

Tabell 24: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på periode (N=469)

Periode	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Startet og sluttet før	3,43	14
Startet før, sluttet under	3,6	50
Startet før, sluttet etter	3,59	81
Startet og sluttet under	3,39	114
Startet under, sluttet etter	3,69	194
Startet og sluttet etter	4,17	16

Tabell 25: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på fylke (N=467)

Fylke	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
Agder	3,78	63
Innlandet	3,72	53

Møre og Romsdal	3,72	18
Nordland	3,57	56
Oslo	3,22	50
Rogaland	3,47	34
Troms og Finnmark	3,35	20
Trøndelag	3,97	33
Vestfold og Telemark	3,73	15
Vestland	3,62	53
Viken	3,71	72

Tabell 26: Hvor godt representantene i gjennomsnitt vurderer at representantordningen fungerer, alt tatt i betraktning, på en skala fra 1 (Svært dårlig) til 5 (Svært godt), fordelt på erfaring (N=475)

Erfaring	Gjennomsnitt	N (Antall representanter)
under 5	3,55	197
5 til 10	3,84	100
10 til 30	3,69	119
over 30	3,36	59

Tabell 27: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Erfaring fra tiden før, under og/eller etter perioden med høye ankomster – populært kalt «flyktningkrisen»

Surveysspørsmål	Uavhengig variabel	DFn	DFd	F-verdi	p-verdi	Eta ²
28. Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? - Den mindreårige selv	krise	5	455	3,254	0,007	0,035
29. Er du i kontakt med andre representanter?	krise	5	466	4,264	0,001	0,044
32 Krever ulike oppdrag at du tilpasser hvordan du utøver representantrollen, for å ivareta ulike behov hos barna/ungdommene?	krise	5	457	2,892	0,014	0,031

37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Forberedelse før registreringsamtalen hos Politiets Utlendingsenhet	krise	5	281	3,852	0,002	0,064
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ivareta juridiske rettigheter	krise	5	428	2,481	0,031	0,028
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Støtte for (den) mindreårige under registreringen hos Politiets Utlendingsenhet	krise	5	267	3,304	0,007	0,058
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Påse at omsorgssituasjon i mottak/omsorgssenter er tilfredsstillende	krise	5	431	2,607	0,024	0,029
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Gi den mindreårige omsorg	krise	5	426	3,353	0,006	0,038
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Forberedelse før asylintervju	krise	5	400	2,549	0,028	0,031
47. Har du benyttet deg av andre kanaler* for opplæring/kompetanseheving i representantrollen? *F. eks i regi av vergeforeningen eller gjennom erfaringsdeling i online diskusjonsfora for representanter.	krise	5	434	2,81	0,016	0,031
57. Opplever du god kommunikasjon med særkontakten til den mindreårige?	krise	5	428	2,633	0,023	0,03
68. Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer?	krise	5	414	2,738	0,019	0,032

Tabell 28: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Bostedsfylke (og dermed erfaring med ulike statsforvalterembeter)

Surveysspørsmål	Uavhengig variabel	DFn	DFd	F-verdi	p-verdi	Eta ²
24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? - Vergeforeningen	fylke	11	510	3,102	<0,001	0,063
24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? - Uformelle fora for representanter og verger	fylke	11	523	3,679	<0,001	0,072
29. Er du i kontakt med andre representanter?	fylke	11	534	3,442	<0,001	0,066
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Støtte for (den) mindreårige under registreringen hos Politiets Utlendingsenhet	fylke	11	310	2,46	0,006	0,08
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Gjøre noe hyggelig sammen på mottaket/omsorgssenteret	fylke	11	473	3,124	<0,001	0,068

37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket	fylke	11	474	4,329	<0,001	0,091
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Påse at omsorgssituasjon i mottak/omsorgssenter er tilfredsstillende	fylke	11	494	2,005	0,026	0,043
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Gi den mindreårige omsorg	fylke	11	487	3,364	<0,001	0,071
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Forberedelse før asylintervju	fylke	11	460	1,927	0,034	0,044
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Støtte under asylintervju	fylke	11	436	1,88	0,04	0,045
38. Hender det at du påtar deg oppgaver i rollen som representant som ikke utløser godtgjøring?	fylke	11	479	1,84	0,045	0,041
47. Har du benyttet deg av andre kanaler* for opplæring/kompetanseheving i representantrollen? *F. eks i regi av vergeforeningen eller gjennom erfaringsdeling i online diskusjonsfora for representanter.	fylke	11	499	2,132	0,017	0,045
49. Har statsforvalterens (tidl. fylkesmannens) veiledning vært nyttig? Utdyp gjerne svaret ditt.	fylke	11	316	3,174	<0,001	0,099
51. Får du nok tid til å forklare den mindreårige din rolle i forbindelse med det første møtet (i forbindelse med registrering eller asylintervju)?	fylke	11	489	2,48	0,005	0,053
58. Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av: - Mottak?	fylke	11	425	2,235	0,012	0,055
58. Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av: - Barnevernet?	fylke	11	328	2,221	0,013	0,069
58. Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av: - Skole?	fylke	11	396	2,224	0,013	0,058
62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? Utdyp gjerne svaret ditt. - Blir den mindreårige hørt?	fylke	11	485	2,092	0,02	0,045
62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? Utdyp gjerne svaret ditt. - Får den mindreårige tilrettelagt informasjon?	fylke	11	485	2,315	0,009	0,05
62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder?	fylke	11	483	2,055	0,022	0,045

Utdyp gjerne svaret ditt. - Får den mindreårige tolk ved behov?						
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Emosjonell støtte i hverdagen på mottaket?	fylke	11	399	3,008	0,001	0,077
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Skoletilbud?	fylke	11	398	3,283	<0,001	0,083
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Språklig støtte?	fylke	11	398	2,083	0,021	0,054
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Helsehjelp?	fylke	11	399	2,033	0,024	0,053
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Støtte/veiledning knyttet til økonomi?	fylke	11	388	2,899	0,001	0,076
68. Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer?	fylke	11	470	2,166	0,015	0,048

Tabell 29: Statistisk signifikante resultater fra bivariate ANOVA-analyser med kategorisk uavhengig variabel: Antall oppdrag fordelt på kategoriene «under 5», «5-10», «10-30» og «over 30».

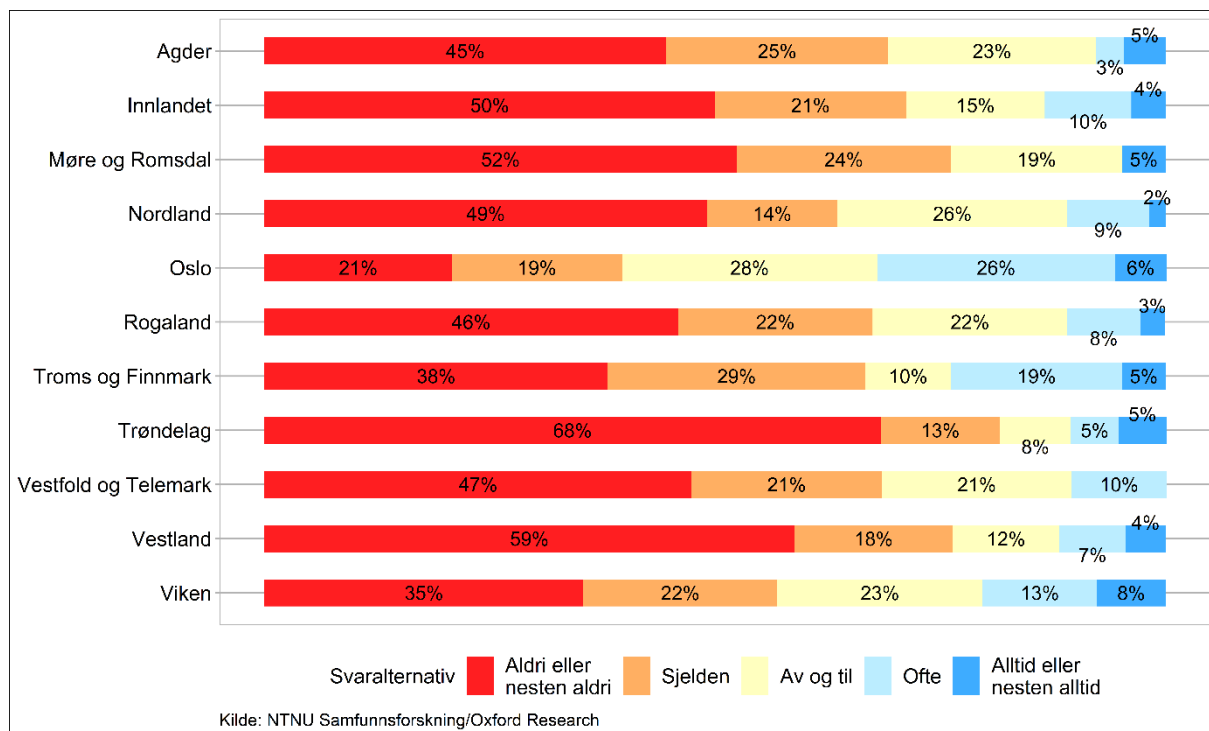
Surveysspørsmål	Uavhengig variabel	DFn	DFd	F-verdi	p-verdi	Eta ²
24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? - Statsforvalterens (tidl. Fylkesmannens) veileder for representanter og verger	erfaring	3	545	4,835	0,002	0,026
24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? - Vergeforeningen	erfaring	3	508	7,314	<0,001	0,041
24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? - Uformelle fora for representanter og verger	erfaring	3	521	6,241	<0,001	0,035
27. Har du opplevd situasjoner hvor grensene for ditt ansvar/dine oppgaver som representant har vært uklare? Forklar gjerne nærmere.	erfaring	3	525	6,486	<0,001	0,036
29. Er du i kontakt med andre representanter?	erfaring	3	532	17,536	<0,001	0,090
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ivareta juridiske rettigheter	erfaring	3	486	6,228	<0,001	0,037
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket	erfaring	3	474	7,934	<0,001	0,048

37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Påse at omsorgssituasjon i mottak/omsorgssenter er tilfredsstillende	erfaring	3	494	4,821	0,003	0,028
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Rapportere om utilfredsstillende forhold	erfaring	3	459	5,843	0,001	0,037
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Gi den mindreårige omsorg	erfaring	3	486	6,647	<0,001	0,039
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Forberedelse før asylintervju	erfaring	3	460	5,375	0,001	0,034
37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Støtte under asylintervju	erfaring	3	436	4,505	0,004	0,03
32 Krever ulike oppdrag at du tilpasser hvordan du utøver representantrollen, for å ivareta ulike behov hos barna/ungdommene?	erfaring	3	521	5,76	0,001	0,032
39. Opplever du det som nødvendig å ha mer uformell kontakt med den mindreårige enn kontakten som skjer i forbindelse med de faste oppgavene?	erfaring	3	502	3,271	0,021	0,019
42. Opplever du prosessen for å vurdere representanters egnethet som god nok?	erfaring	3	409	3,816	0,01	0,027
47. Har du benyttet deg av andre kanaler* for opplæring/kompetanseheving i representantrollen? *F. eks i regi av vergeforeningen eller gjennom erfaringsdeling i online diskusjonsfora for representanter.	erfaring	3	498	12,253	<0,001	0,069
58. Blir du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av: - Skole?	erfaring	3	396	3,413	0,018	0,025
50. Er godtgjøringen for representantoppdrag rimelig?	erfaring	3	452	5,558	0,001	0,036
62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? Utdyp gjerne svaret ditt. - Får den mindreårige tolk ved behov?	erfaring	3	483	4,39	0,005	0,027
62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? Utdyp gjerne svaret ditt. - Blir barnets beste vurdert?	erfaring	3	482	4,79	0,003	0,029
64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Kontakt med eventuell familie?	erfaring	3	385	2,924	0,034	0,022
68. Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer?	erfaring	3	471	4,764	0,003	0,029

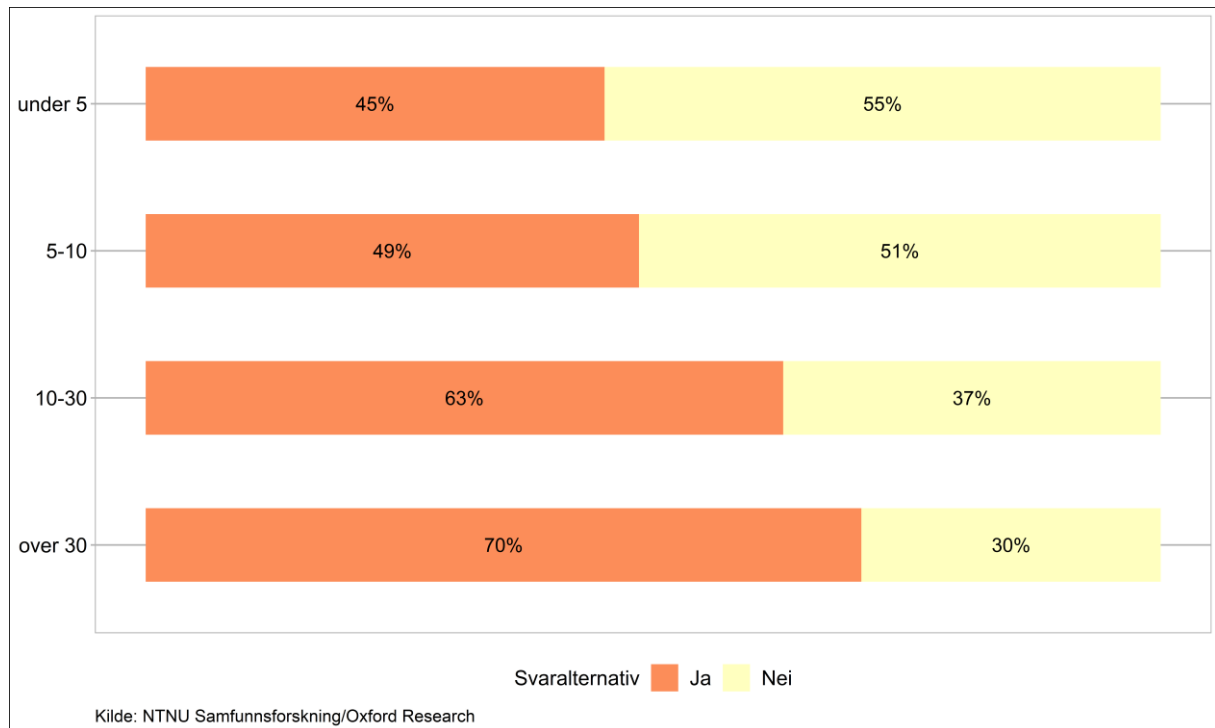
66. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter: - Støtte/veiledning knyttet til økonomi?	erfaring	3	264	3,356	0,019	0,037
--	----------	---	-----	-------	-------	-------

Grafiske framstillinger av bivariate analyser

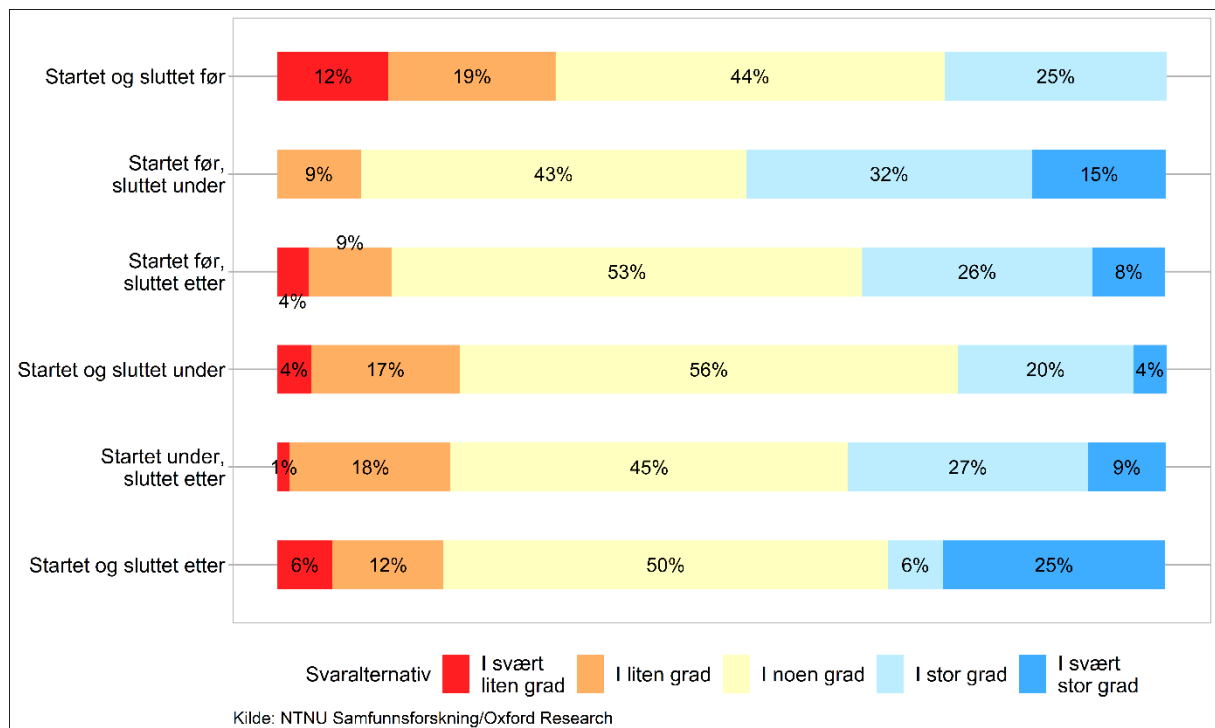
Figur 28: Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du? – Vergeforeningen – fordelt på fylke (N=508)



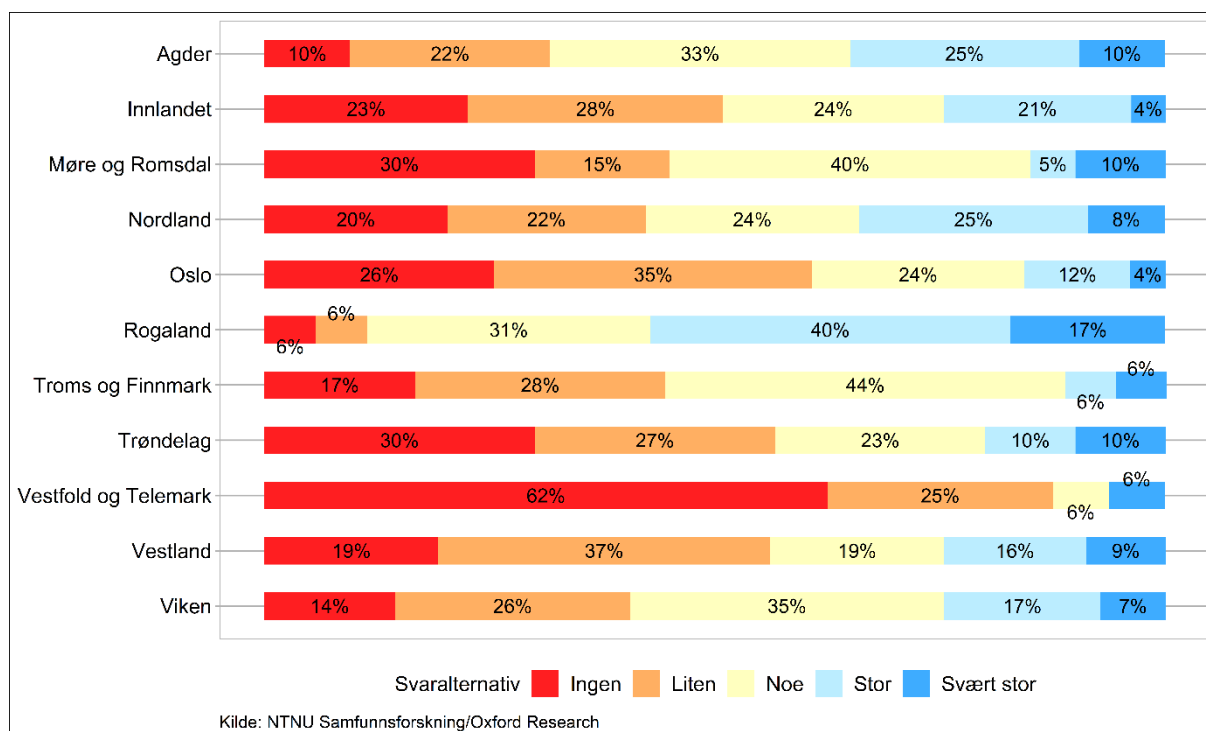
Figur 29: Har du opplevd situasjoner hvor grensene for ditt ansvar/dine oppgaver som representant har vært uklare? – Fordelt på erfaring (N=529)



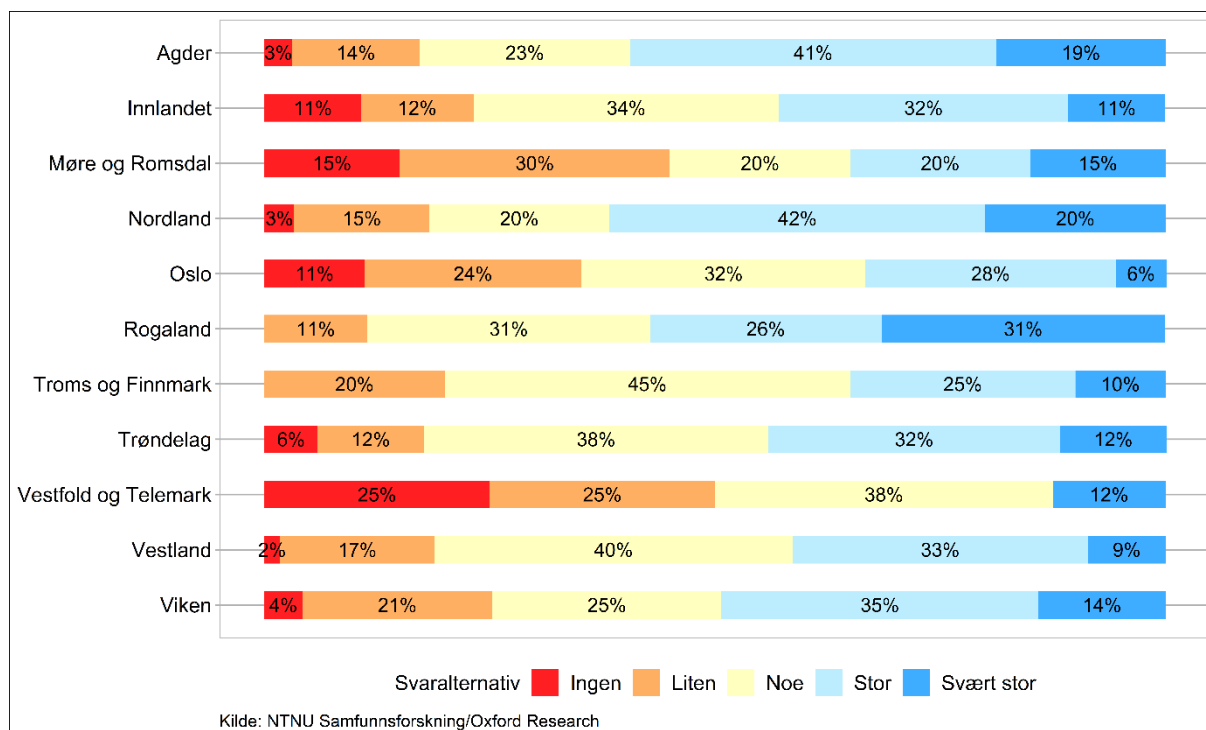
Figur 30: Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem? – Den mindreårige selv – fordelt på periode (N=517)



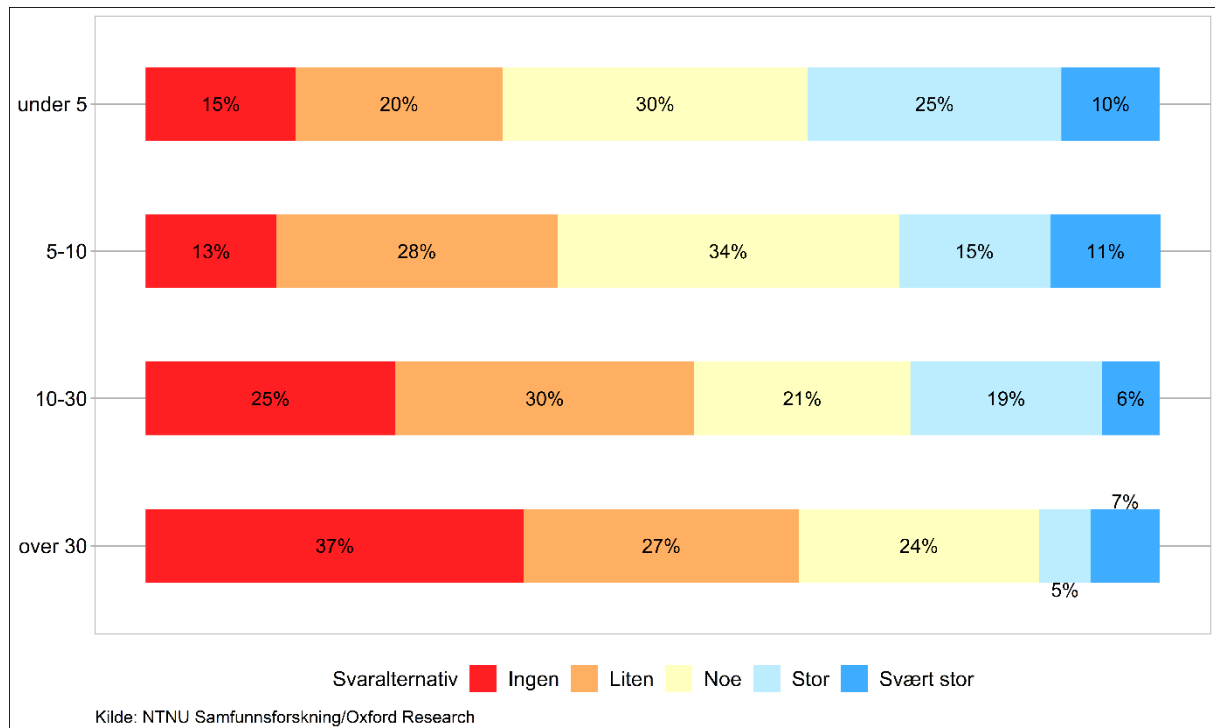
Figur 31: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket – fordelt på fylke (N=471)



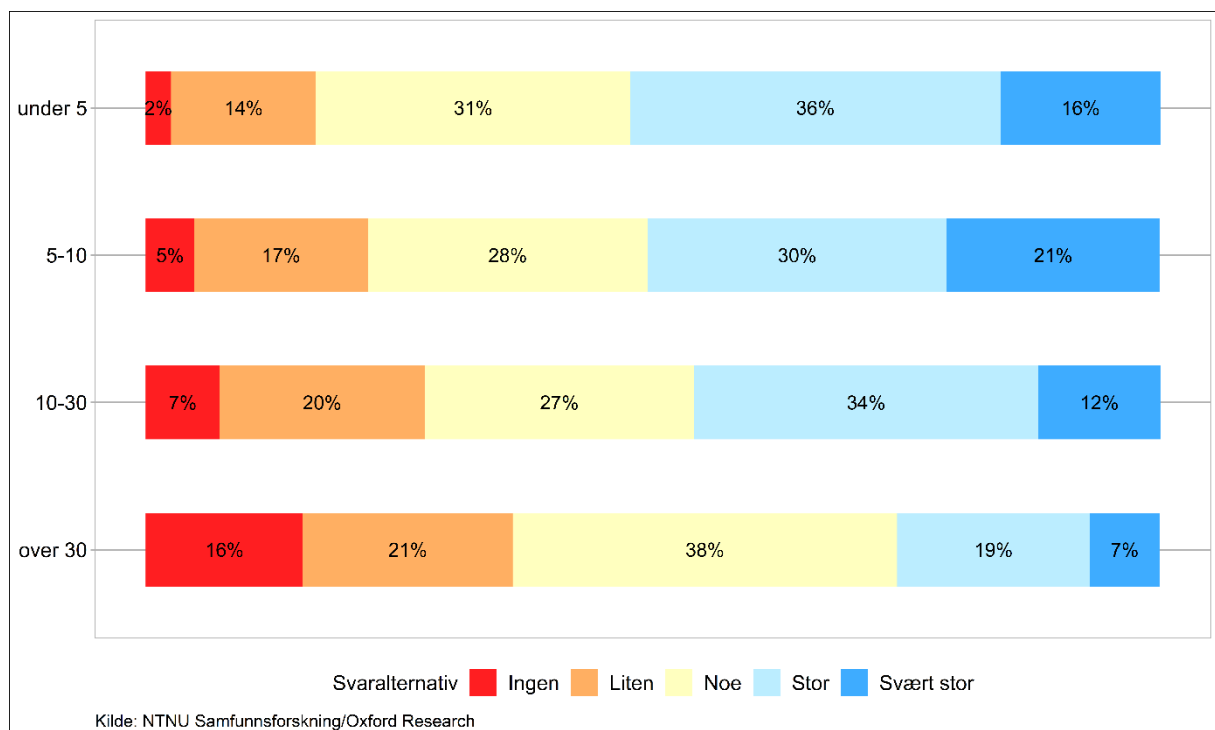
Figur 32: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? – Gi den mindreårige omsorg – fordelt på fylke (N=488)



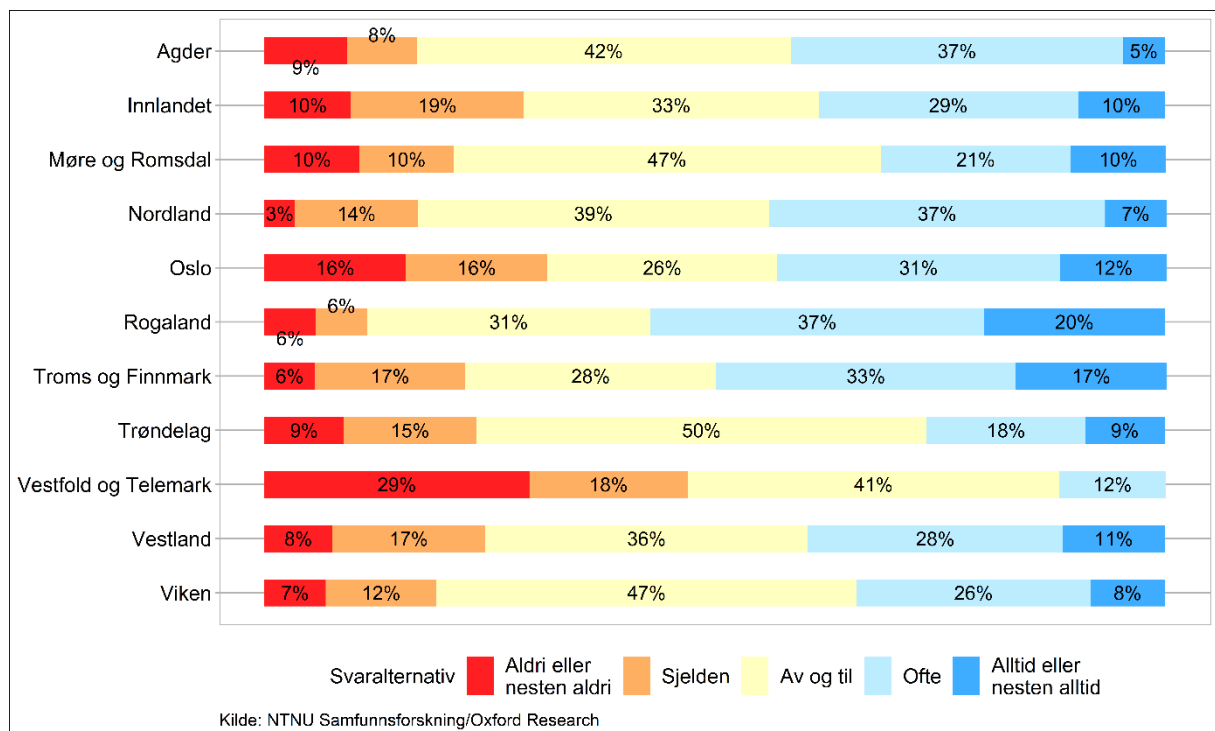
Figur 33: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? - Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket – fordelt på erfaring (N=478)



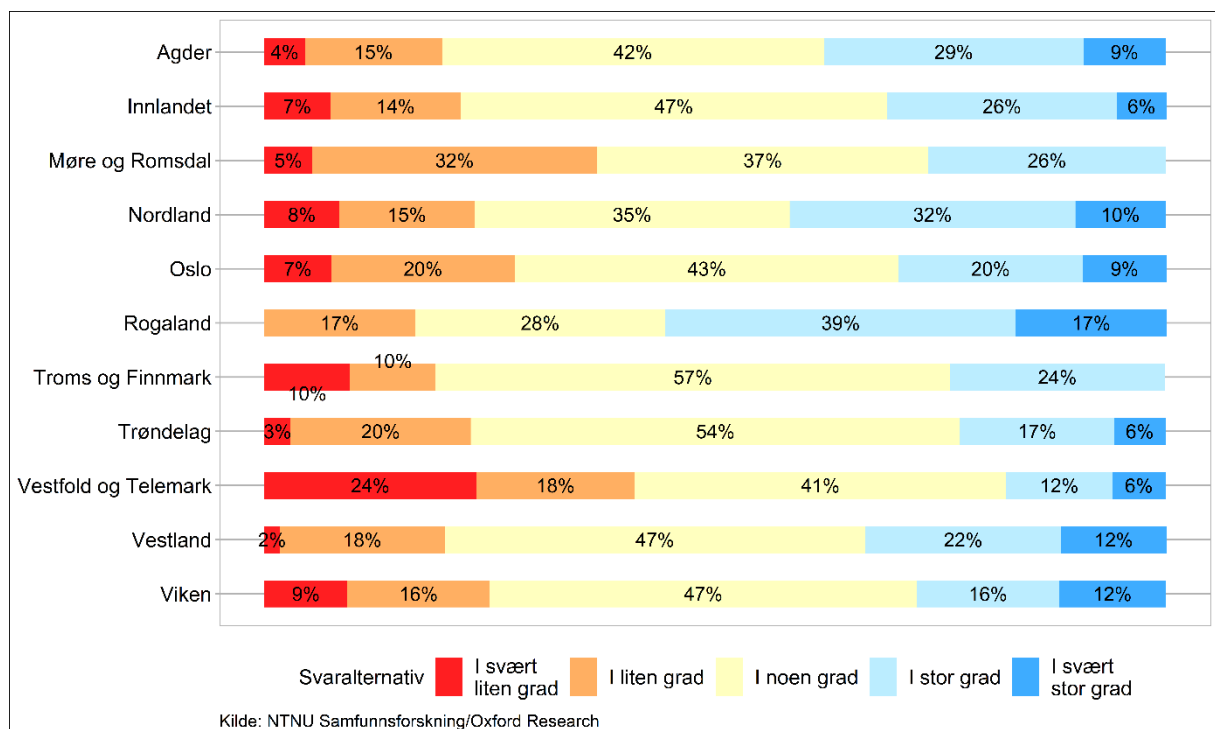
Figur 34: Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant? – Gi den mindreårige omsorg – fordelt på erfaring (N=490)



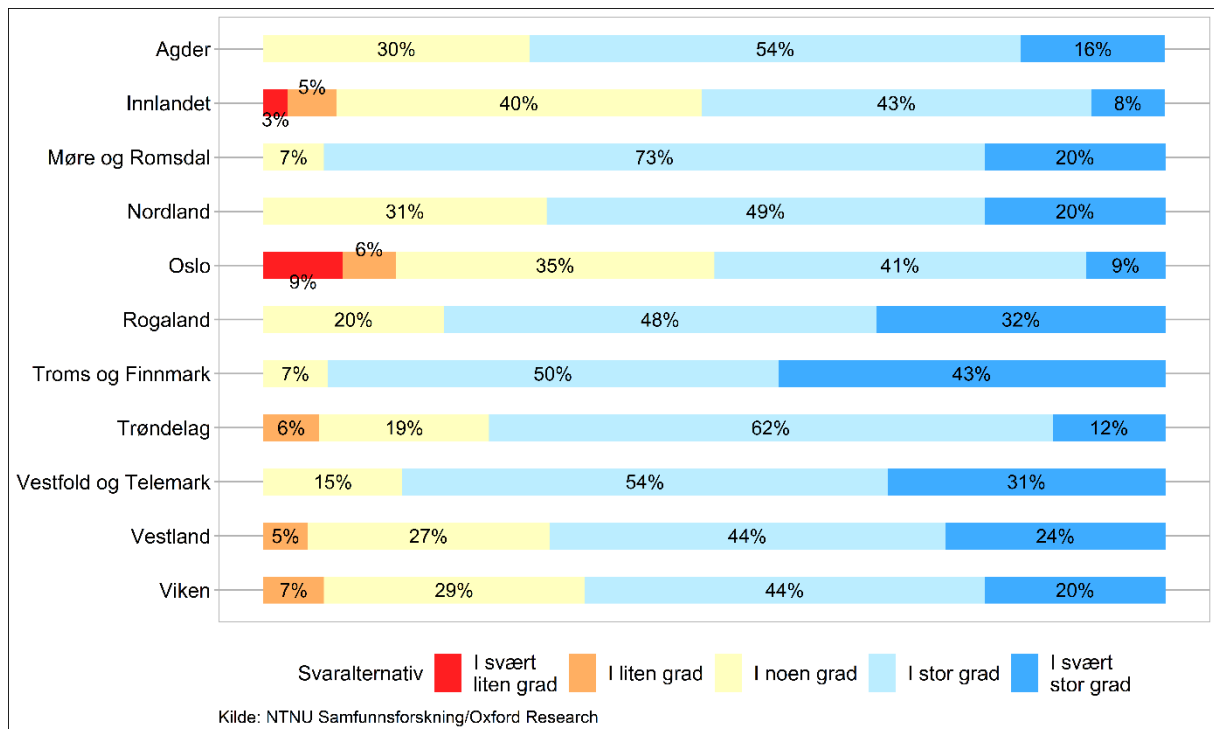
Figur 35: Hender det at du påtar deg oppgaver i rollen som representant som ikke utløser godtgjøring? – fordelt på fylke (N=476)



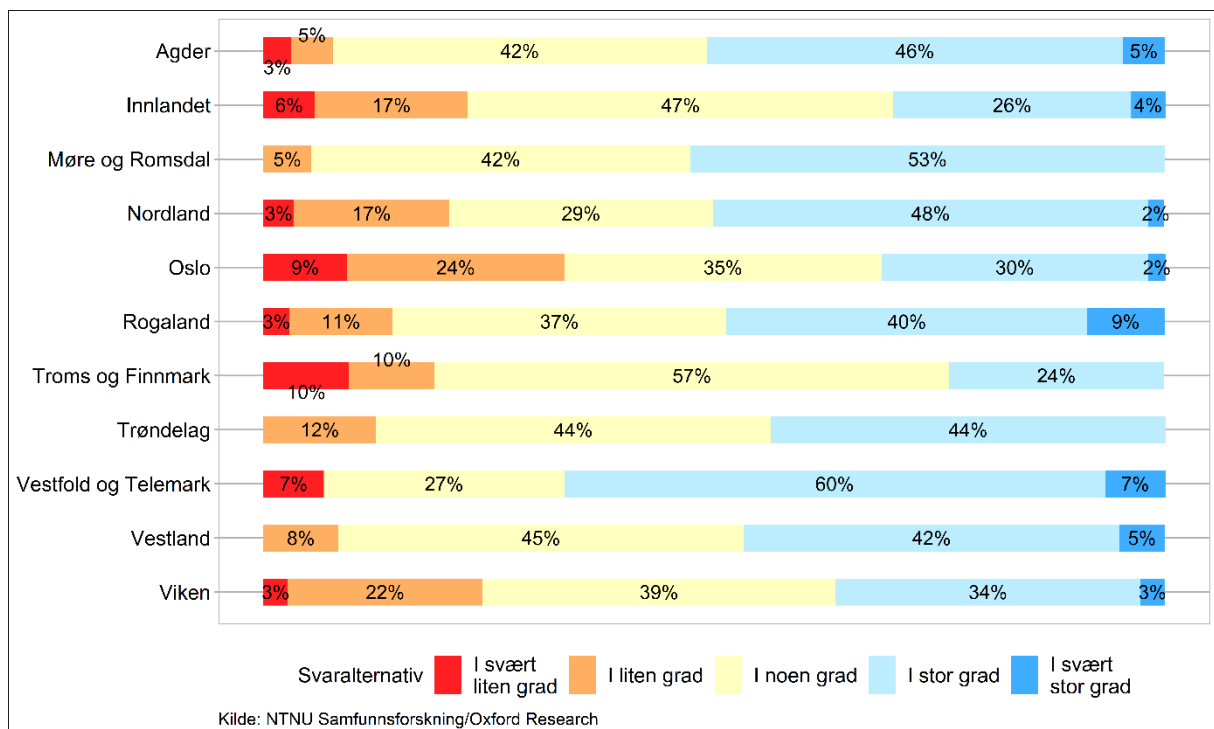
Figur 36: Opplever du det som nødvendig å ha mer uformell kontakt med den mindreårige enn kontakten som skjer i forbindelse med de faste oppgavene? – fordelt på fylke (N=499)



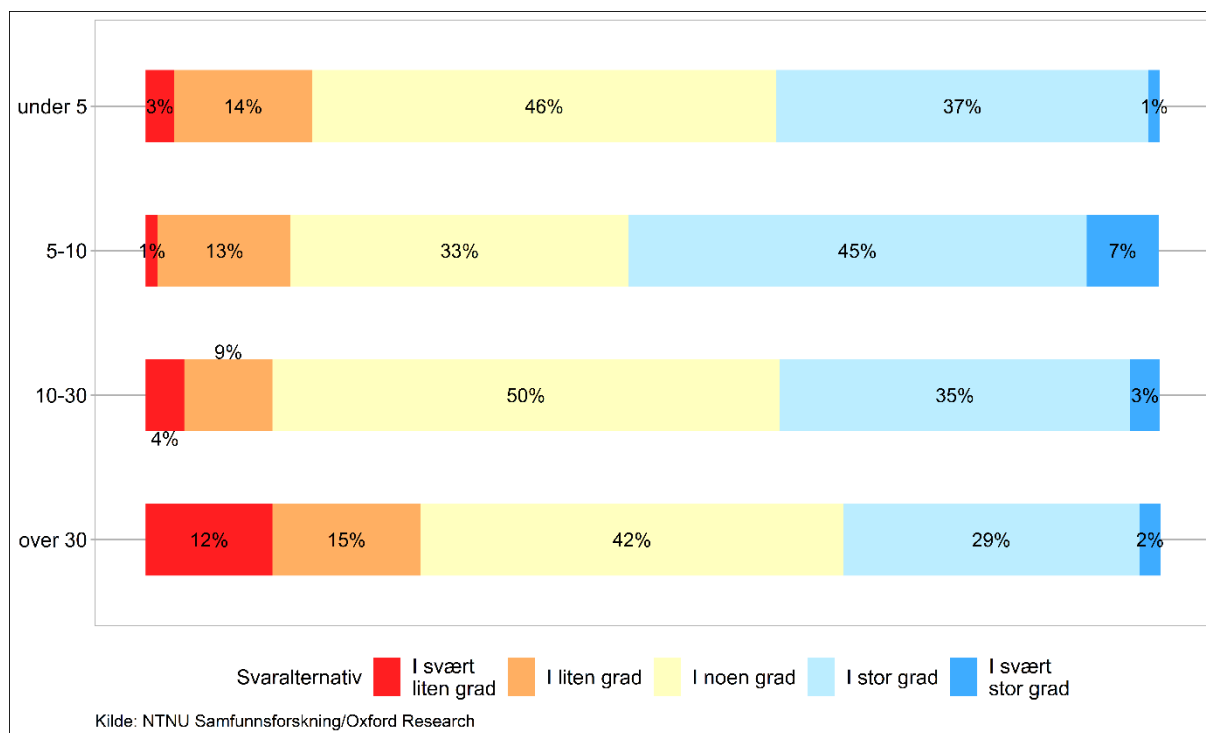
Figur 37: Har statsforvalterens (tidl. fylkesmannens) veiledning vært nyttig? – fordelt på fylke (N=319)



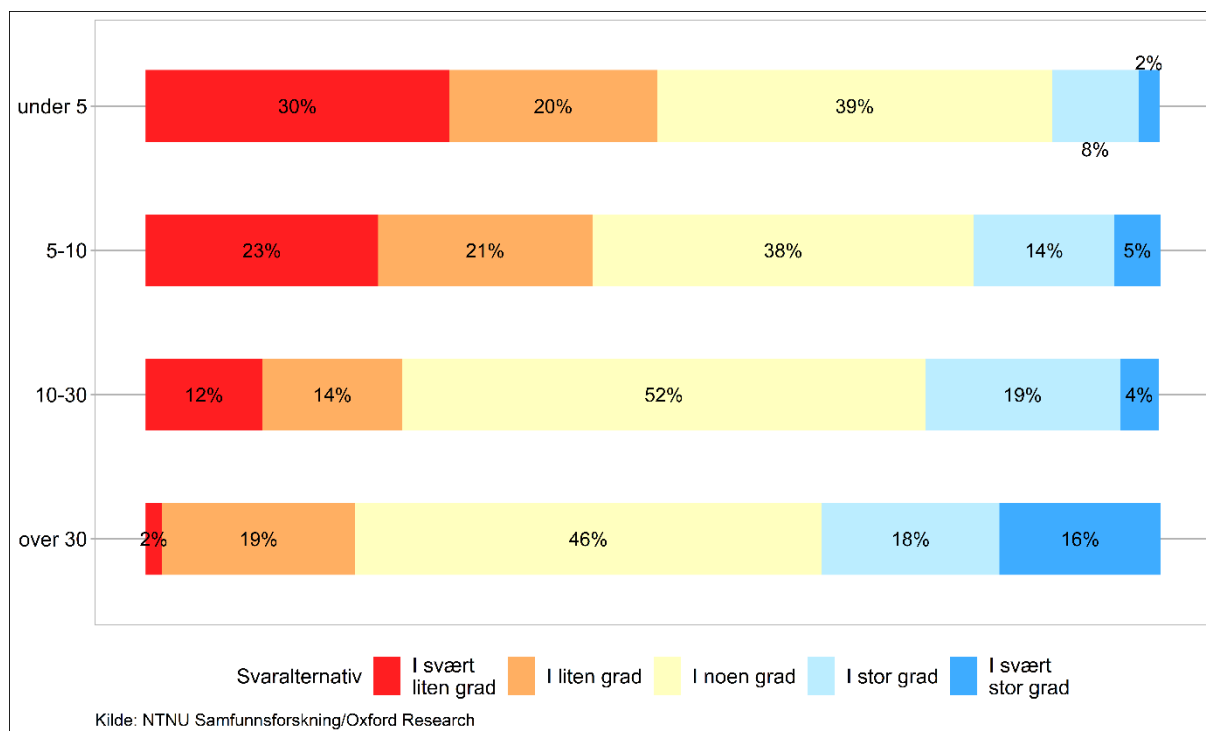
Figur 38: Får du nok tid til å forklare den mindreårige din rolle i forbindelse med det første møtet (i forbindelse med registrering eller asylintervju),? – fordelt på fylke (N=486)



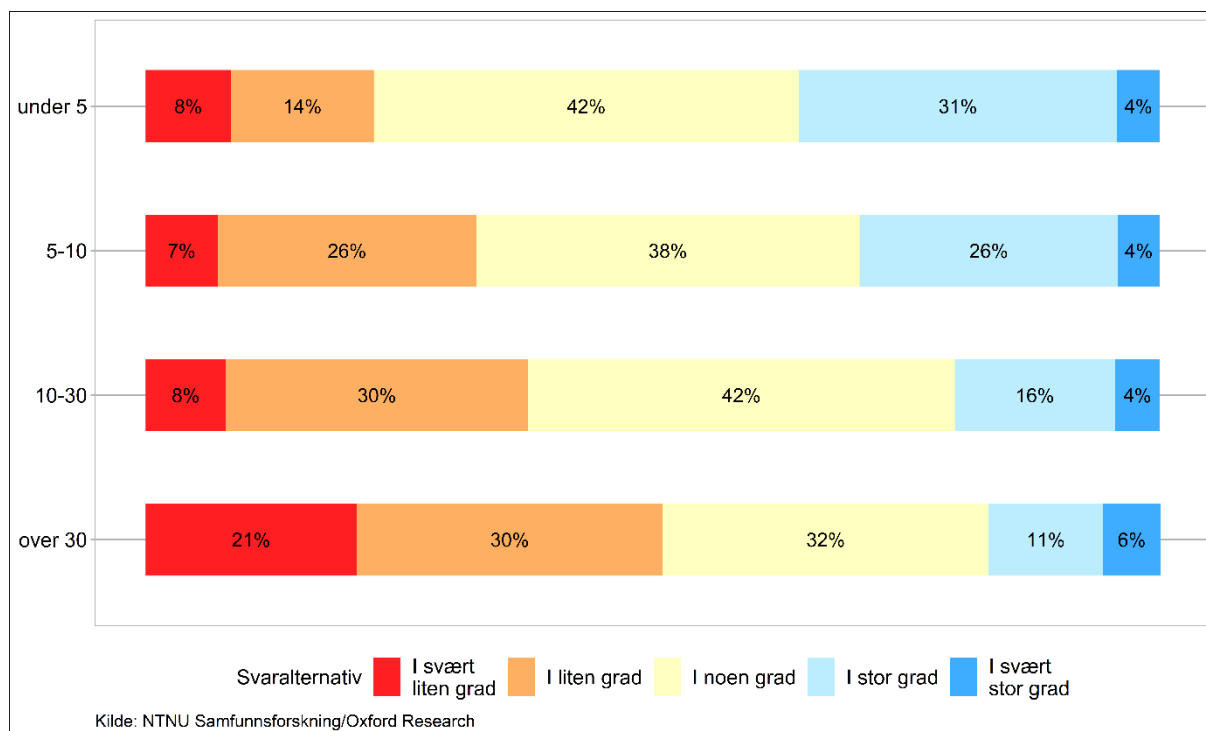
Figur 39: Opplever du prosessen for å vurdere representanters egnethet som god nok? – fordelt på erfaring (N=413)



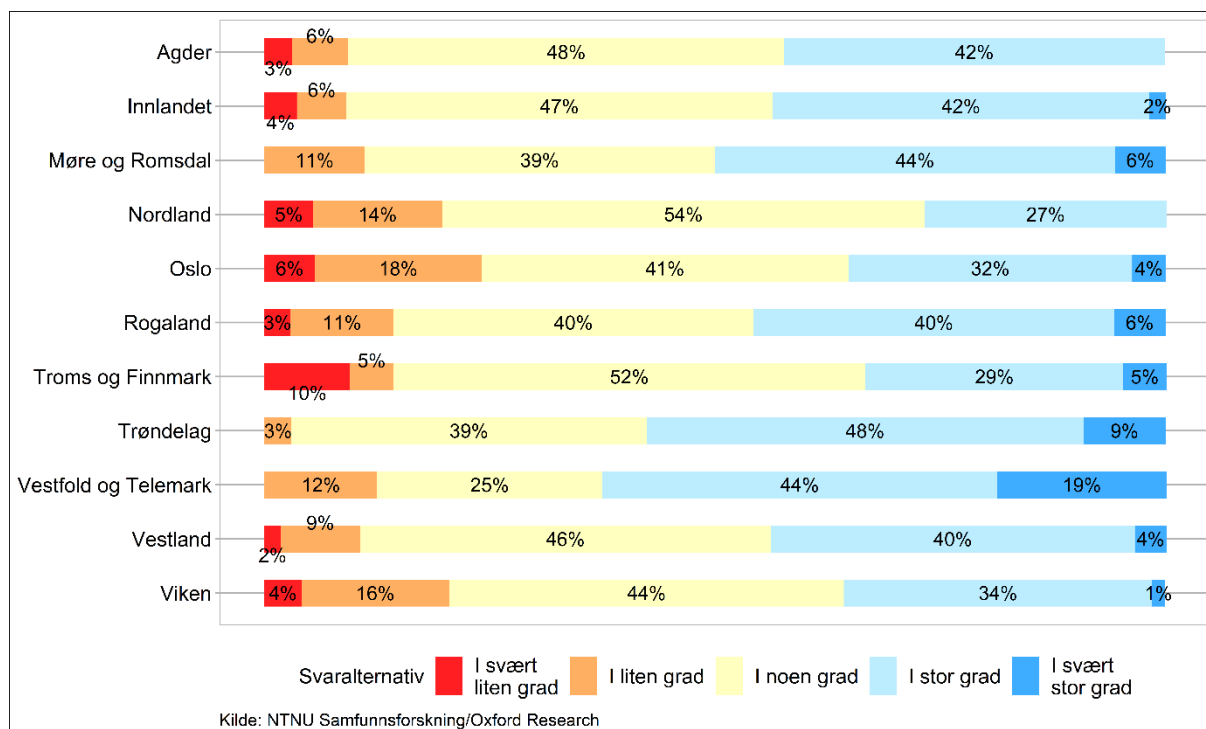
Figur 40: Er du i kontakt med andre representanter? - Fordelt på erfaring (N=536)



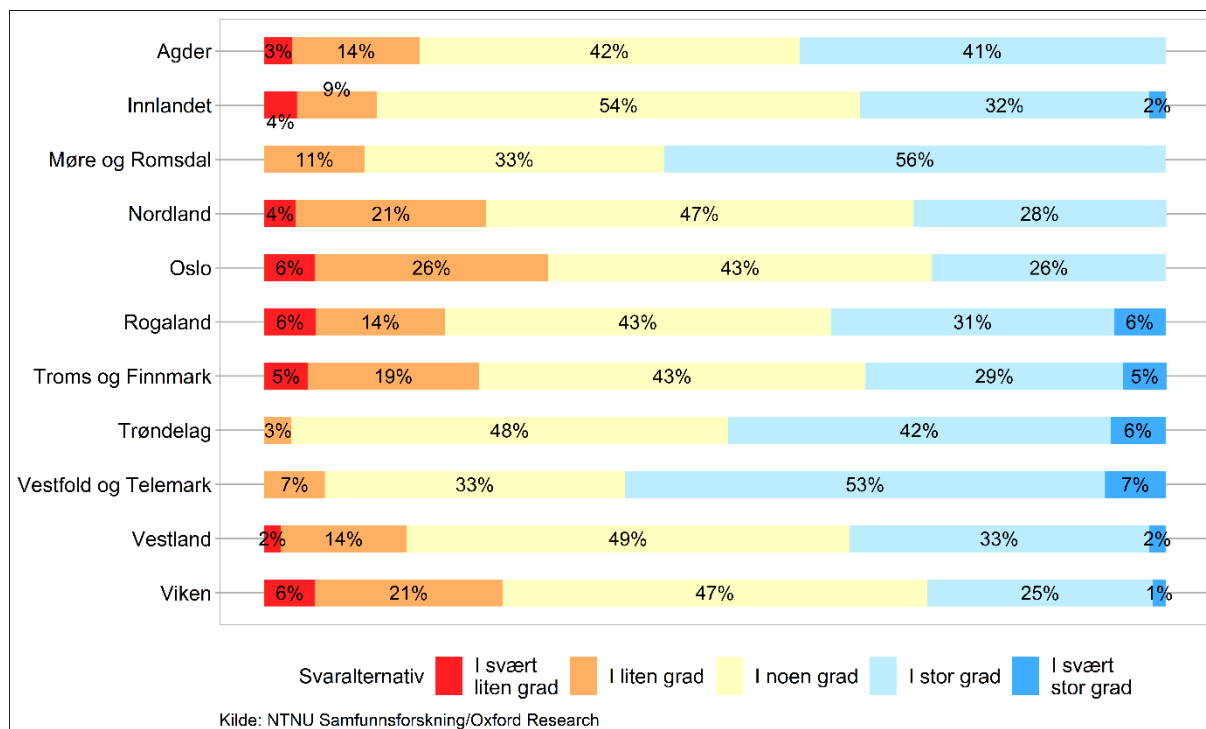
Figur 41: Er godtgjøringen for representantoppdrag rimelig? – fordelt på erfaring (N=456)



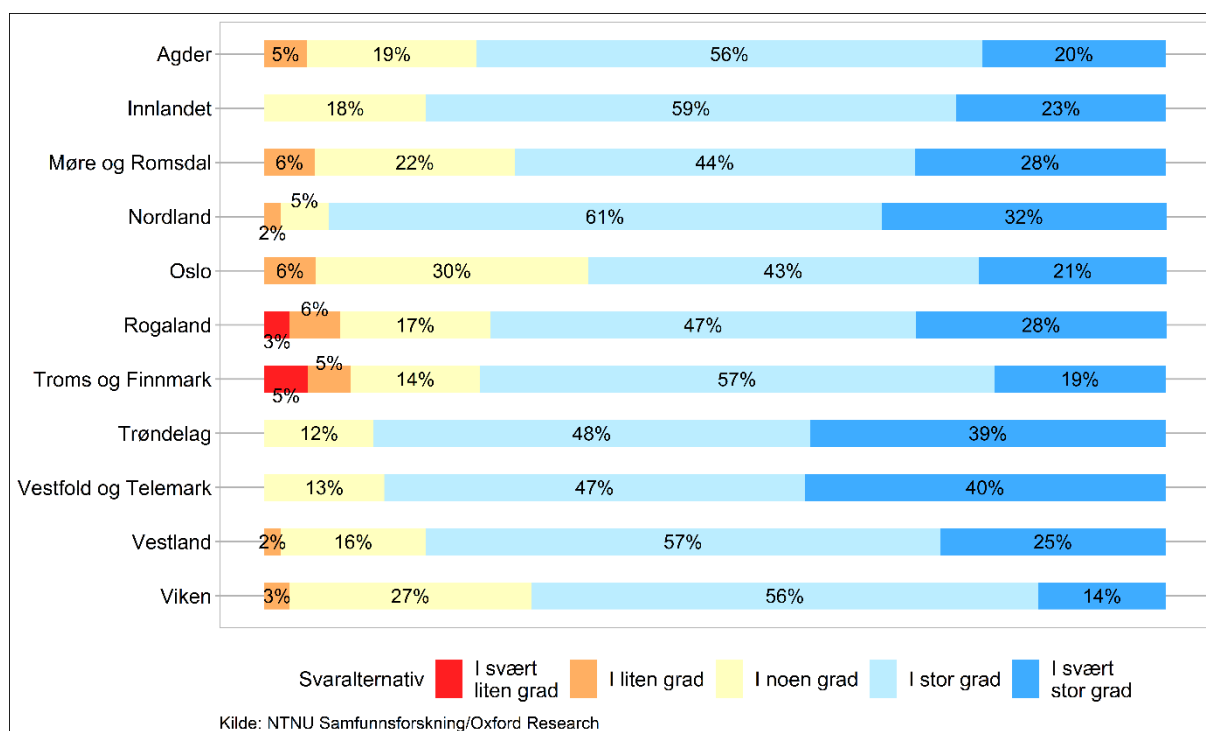
Figur 42: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? - Blir den mindreårige hørt? - fordelt på fylke (N=482)



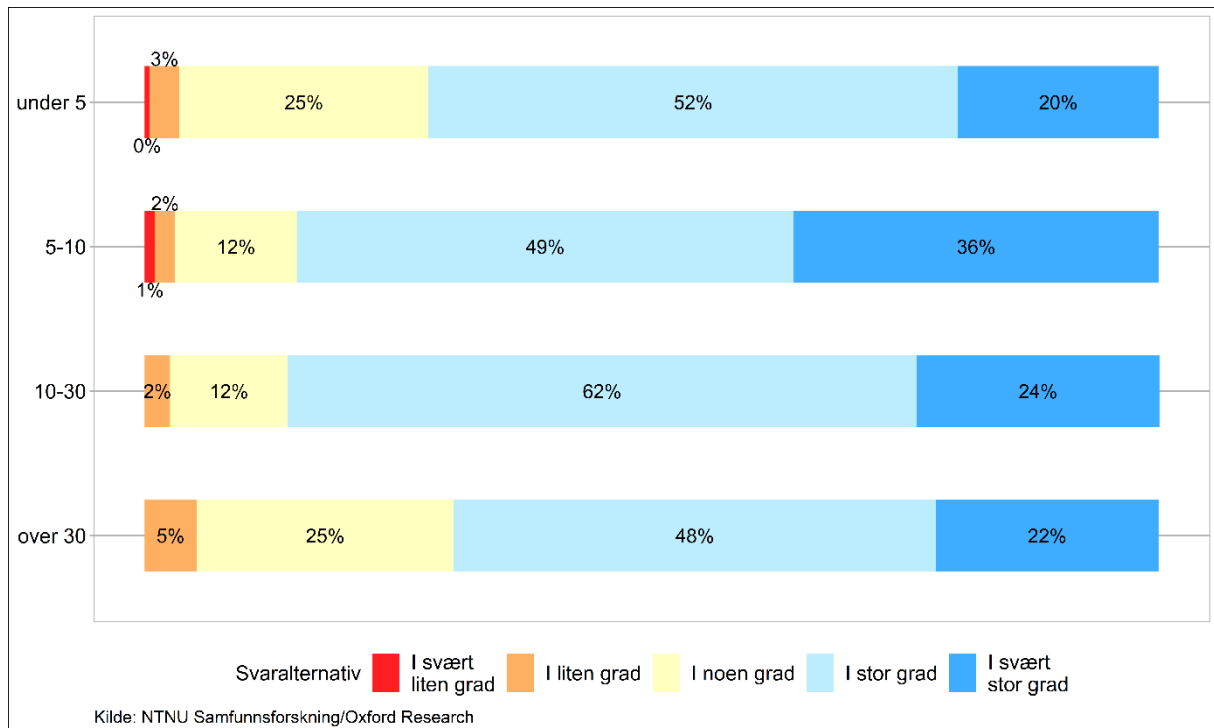
Figur 43: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tilrettelagt informasjon? - fordelt på fylke (N=482)



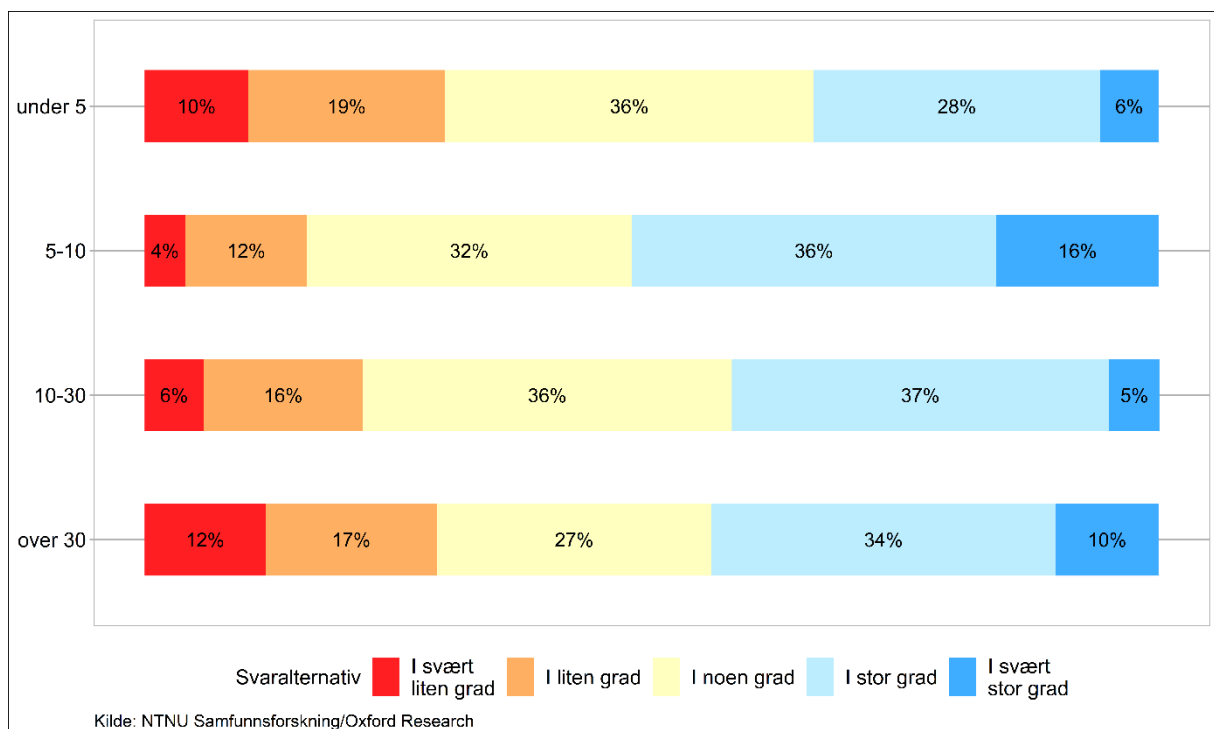
Figur 44: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tolk ved behov? - fordelt på fylke (N=480)



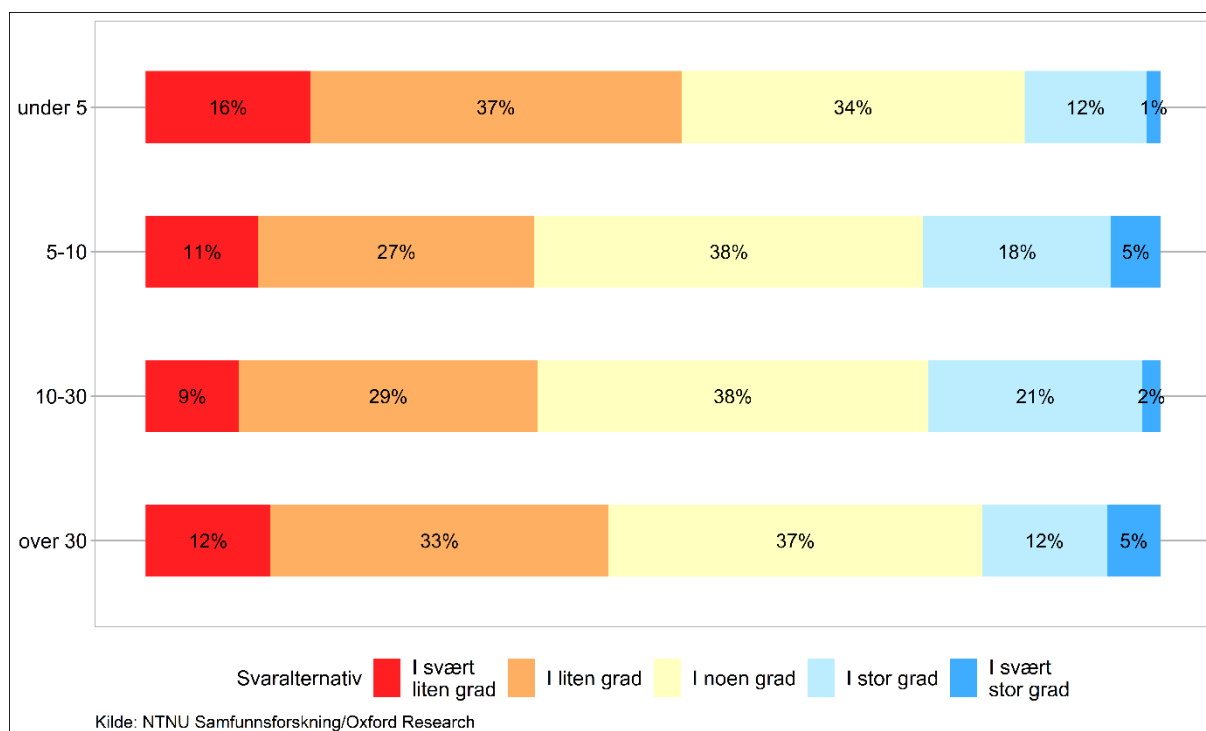
Figur 45: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Får den mindreårige tolk ved behov? - fordelt på erfaring (N=487)



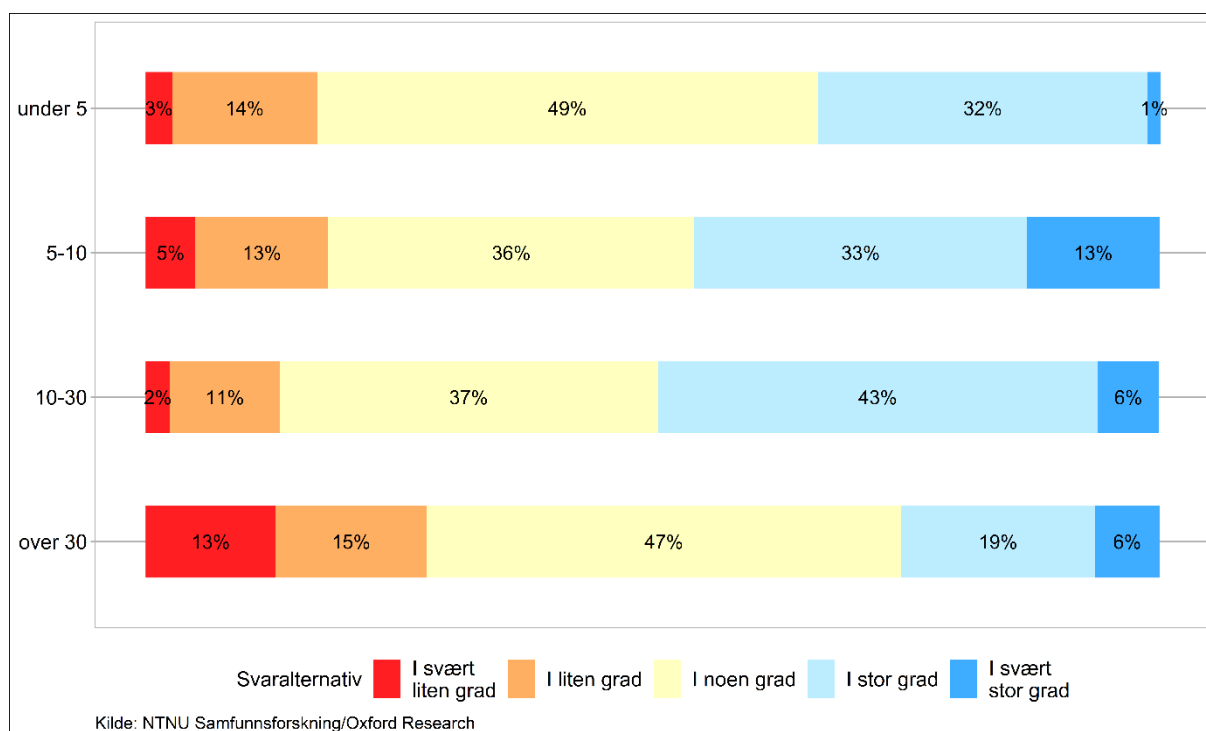
Figur 46: Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder? – Blir barnets beste vurdert? - fordelt på erfaring (N=486)



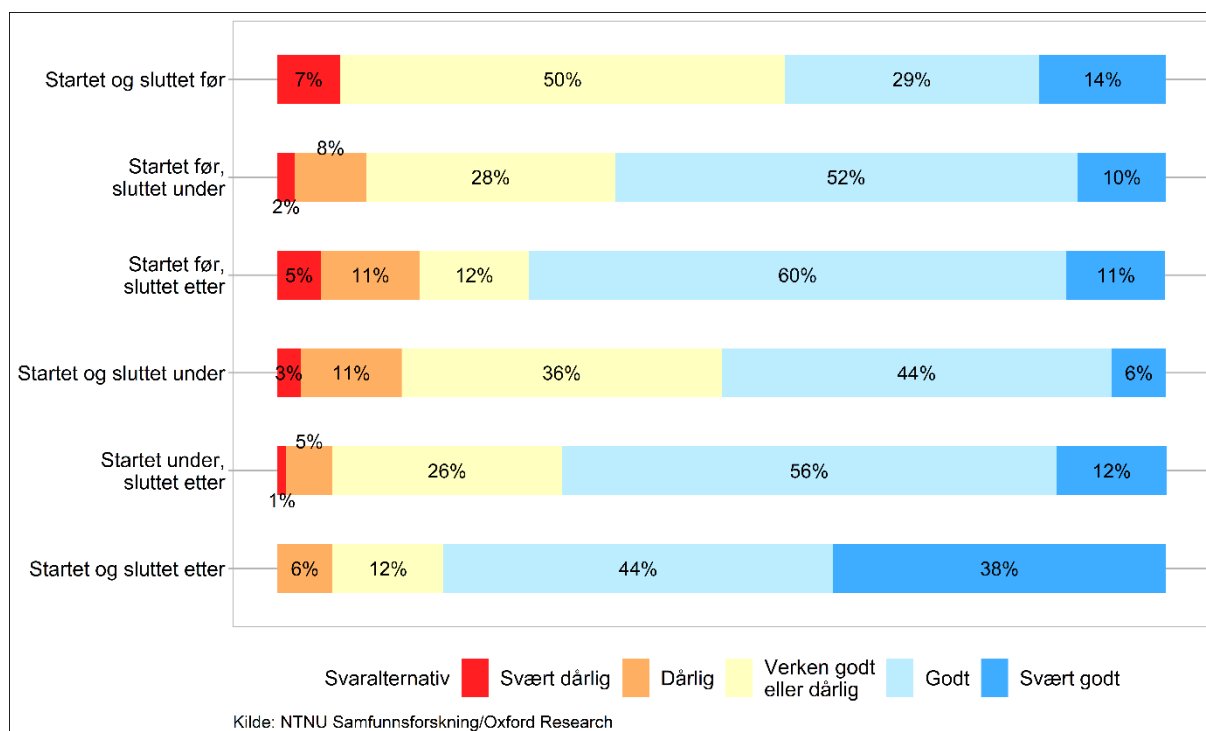
Figur 47: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak: - Kontakt med eventuell familie? – fordelt på erfaring (N=389)



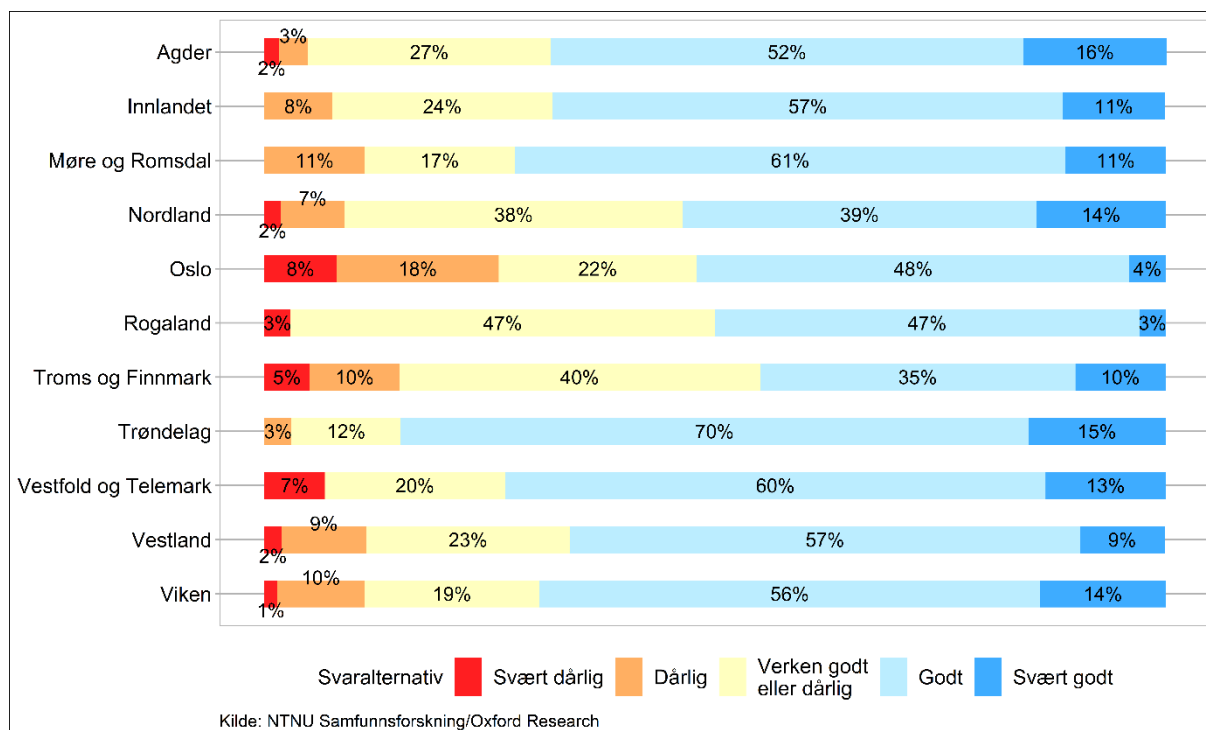
Figur 48: Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter: - Støtte og veiledning knyttet til økonomi? – fordelt på erfaring (N=268)



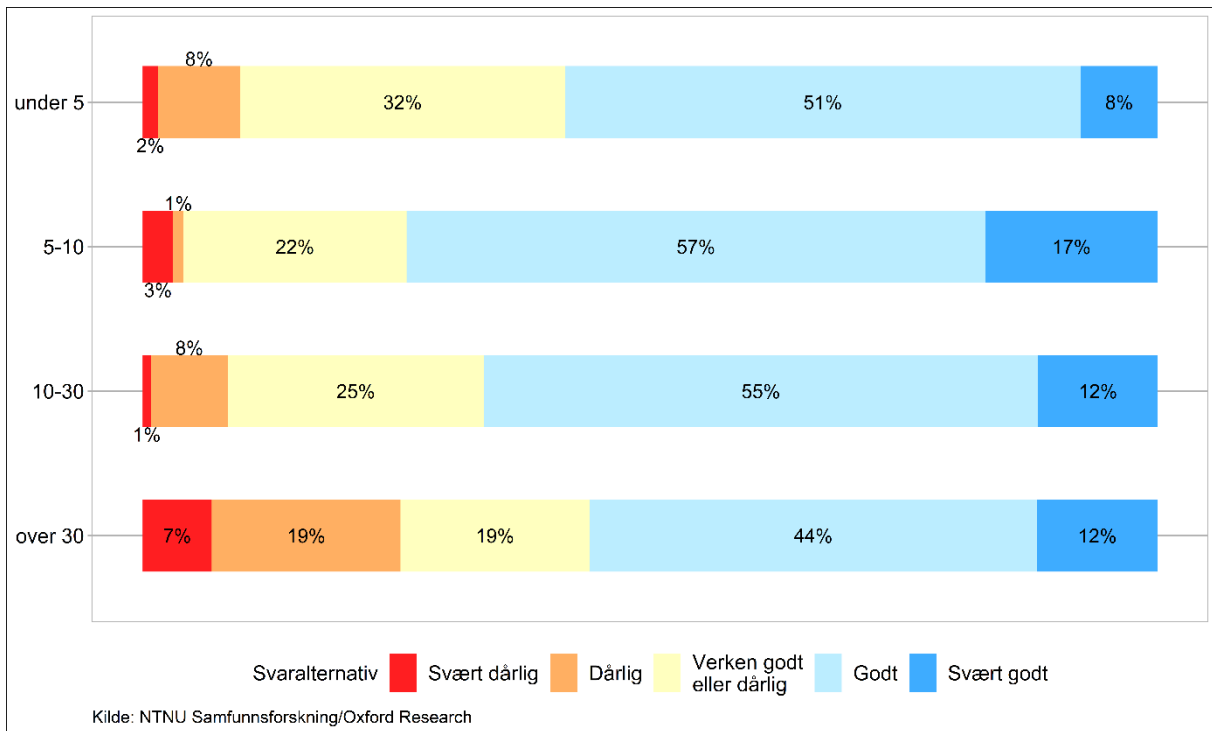
Figur 49: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på periode (N=469)



Figur 50: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på fylke (N=467)



Figur 51: Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer? – fordelt på erfaring (N=475)



Informasjonsskriv og spørreskjema

Velkommen til spørreundersøkelse om representantordningen!

Du er invitert til å svare fordi du har utført minst ett oppdrag som representant for enslige mindreårige asylsøkere. Denne undersøkelsen er en sentral del av datagrunnlaget evalueringen av representantordningen bygger på. Gjennom å besvare undersøkelsen bidrar du dermed til videreutvikling av ordningen til det beste for enslige mindreårige asylsøkere.

NTNU Samfunnsforskning og Oxford Research samarbeider om å evaluere ordningen. Prosjektet skal undersøke hvordan representantordningen har fungert siden den ble opprettet i 2013. Besvarelsen din vil være et viktig bidrag til vurderingen av om ordningen ivaretar målgruppens rettigheter etter barnekonvensjonen og i hvilken form ordningen bør videreføres.

Det er frivillig å delta og besvarelsen din vil behandles fullstendig anonymt. Svarene dine vil kun inngå i statistiske framstillinger som er store nok til at det vil være umulig for andre å identifisere deg.

Du kan navigere deg frem og tilbake i undersøkelsen ved å klikke på "forrige" og "neste". Ved å klikke på "neste" samtykker du til at vi kan benytte svarene dine som statistikkgrunnlag.

Undersøkelsen tar ca. 10 minutter å svare på. Skjemaet benytter ruting, slik at du skal slippe å få oppfølgingsspørsmål som er irrelevante på bakgrunn av det du svarer.

Takk for at du tar deg tiden til å bidra.

Med vennlig hilsen

Berit Berg
Prosjektleder

Bakgrunnsspørsmål

Vi kommer nå til å stille deg noen spørsmål om personalia og bakgrunnen din.

1. Hvilket år er du født?

2. Hva er ditt kjønn

- (1) Kvinne
- (2) Mann
- (3) Annet/vil ikke svare

3. Hva er din bostedskommune?

4. Behersker du et minoritetsspråk eller har du en landbakgrunn som du har hatt nytte av i forbindelse med representantoppdrag?

Forklar gjerne nærmere.

- (1) Ja _____
- (2) Nei

5. Hva er ditt høyeste fullførte utdanningsnivå?*

*Kategoriene bygger på SSBs definisjoner av utdanningsnivå

- (1) Grunnskole
- (2) Videregående skole
- (3) Fagskole
- (4) Universitets- og høghskolenivå - kort (inntil 4 år)
- (5) Universitets- og høghskolenivå - lang (over 4 år)
- (6) Forskerutdanning/Doktorgrad

6. Hvilket felt* er utdanningen din innenfor?

Fyll gjerne inn mer nøyaktig fagdisiplin.

*Kategoriene bygger på SSBs utdanningsgruppering

- (1) Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk _____
- (2) Samfunnsfag og juridiske fag _____
- (3) Økonomiske og administrative fag _____
- (4) Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag _____
- (5) Helse-, sosial- og idrettsfag _____
- (6) Primærnæringsfag _____
- (7) Samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag _____

7. Hva er din arbeidsstatus?

- (1) Lønnstaker
- (5) Selvstendig næringsdrivende
- (2) Student
- (3) Arbeidsledig
- (4) Pensjonist
- (6) Mottar helserelatert ytelse

8 Hva er din yrkesbakgrunn?

9. Har du hatt nytte av din yrkes- eller utdanningsbakgrunn i forbindelse med utøvelsen av representantoppdrag?

- (1) I svært liten grad

- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

10. Utdyp gjerne hvordan du eventuelt har dratt nytte av bakgrunnen din i forbindelse med representantoppdrag.

Representantoppdrag

Vi kommer nå til å stille deg noen spørsmål om din fartstid som representant.

11. Hva var motivasjonen din for å bli representant?

- (1) Å gjøre en forskjell for enslige mindreårige
- (2) Å få relevant arbeidserfaring
- (3) Å fylle tiden med noe meningsfylt
- (4) Økonomiske motiver
- (5) Annet _____

12. Hvilket år startet ditt første oppdrag som representant for en enslig mindreårig asylsøker (heretter: EMA)?

**13. Ca. hvor mange har du vært representant for?
Fyll inn antall.**

14. I hvilke faser* har du vært representant?

***Tiden fram til asylintervjuet kalles transittfasen og tiden fram til endelig vedtak kalles ventefasen.**

- (1) Bare i transittfasen
- (2) Bare i ventefasen
- (3) I begge faser
- (99) Vet ikke

15. Har du vært representant for mindreårige som bor på asylmottak og/eller omsorgssenter?

- (1) Bare asylmottak
- (2) Bare omsorgssenter
- (3) Både asylmottak og omsorgssenter

16. Har du pågående oppdrag som representant?

- (1) Ja
- (2) Nei

17. Når avsluttet du det siste oppdraget som representant?

- (2,013) 2013
- (2,014) 2014
- (2,015) 2015
- (2,016) 2016
- (2,017) 2017
- (2,018) 2018
- (2,019) 2019
- (2,020) 2020
- (2,021) 2021

18. Har representantoppdrag på noe tidspunkt vært din hovedinntektskilde?

- (1) Ja
(2) Nei

19. I hvilket tidsrom var representantoppdrag din hovedinntektskilde

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fra og med	(2,013) <input type="checkbox"/>	(2,014) <input type="checkbox"/>	(2,015) <input type="checkbox"/>	(2,016) <input type="checkbox"/>	(2,017) <input type="checkbox"/>	(2,018) <input type="checkbox"/>	(2,019) <input type="checkbox"/>	(2,020) <input type="checkbox"/>	(2,021) <input type="checkbox"/>
Til og med	(2,013) <input type="checkbox"/>	(2,014) <input type="checkbox"/>	(2,015) <input type="checkbox"/>	(2,016) <input type="checkbox"/>	(2,017) <input type="checkbox"/>	(2,018) <input type="checkbox"/>	(2,019) <input type="checkbox"/>	(2,020) <input type="checkbox"/>	(2,021) <input type="checkbox"/>

20. Har du også hatt oppdrag som verge?

Fyll inn antall.

- (1) Ja _____
(2) Nei

21. Har du hatt vergeoppdrag for de samme du har vært representant for?

- (6) Aldri eller nesten aldri
(2) Sjelden
(3) Av og til
(4) Ofte
(7) Alltid eller nesten alltid

Representantrollen

Vi vil nå stille deg spørsmål om din egen og andre involverte sin tolkning av rollen som representant og hvordan du utøver denne.

22. Opplever du at det er klare retningslinjer for hvordan rollen som representant skal utøves?

- (1) I svært liten grad
(2) I liten grad
(3) I noen grad
(4) I stor grad
(5) I svært stor grad
(99) Vet ikke

23. Er du kjent med innholdet i lovtekstene som regulerer representantordningen?

- (1) I svært liten grad
(2) I liten grad
(3) I noen grad
(4) I stor grad
(5) I svært stor grad

24. Når du er i tvil om noe er innenfor ditt ansvar som representant, hvilke informasjonskilder bruker du?

	Aldri eller nesten aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid eller nesten alltid
Lover og forskrifter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
UDIs rundskriv	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vergemålsportalen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Statsforvalterens (tidl. Fylkesmannens) veileder for representanter og verger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Statsforvalterens (tidl. Fylkesmannens) nettsider	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Muntlig/skriftlig veiledning fra Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Vergeforeningen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	Aldri eller nesten aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid eller nesten alltid
Uformelle fora for representanter og verger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

25. Bruker du andre informasjonskilder enn dem nevnt i forrige spørsmål?

26. Opplever du at det er en tydelig ansvarsfordeling for den mindreårige mellom deg som representant og andre instanser?

	Svært utydelig	Utydelig	Verken tydelig eller utydelig	Tydelig	Svært tydelig	Vet ikke/fikke relevant
Asylmottak	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Omsorgssenter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Den mindreåriges advokat	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunale tjenester (skole, helsetjeneste, etc.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

27. Har du opplevd situasjoner hvor grensene for ditt ansvar/dine oppgaver som representant har vært uklare?

Forklar gjerne nærmere.

(1) Ja _____

(2) Nei

28. Forstår andre hva din rolle som representant innebærer, når du er i kontakt med dem?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Mottaksansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ansatte i omsorgssenter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Advokaten	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Politiet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Kommunale tjenester (skole, helsetjeneste, etc.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Den mindreårige selv	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

29. Er du i kontakt med andre representanter?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

30. Opplever du at det er forskjeller mellom hvordan representanter utøver rollen sin?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad
- (99) Vet ikke

31. Opplever du at reguleringen av ordningen* bidrar til en enhetlig praksis blant representanter?

* barneretten, utlendingsretten og vergemålsretten, med tilhørende retningslinjer

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad

(5) I svært stor grad

(99) Vet ikke

32 Krever ulike oppdrag at du tilpasser hvordan du utøver representantrollen, for å ivareta ulike behov hos barna/ungdommene?

(1) I svært liten grad

(2) I liten grad

(3) I noen grad

(4) I stor grad

(5) I svært stor grad

33. Har du noen utdypende kommentarer til spørsmålene om representantrollen?

34. Hvor mange ganger besøker du som regel med den enslige mindreårige i transittfasen?*

***Med transittfasen mener vi tiden fram til asylintervjuet**

35. Hvor mange ganger besøker du som regel den mindreårige i ventefasen?*

Med ventefasen mener vi tiden fra asylintervjuet til endelig vedtak i asylsaken.

36. Hvordan kan den enslige mindreårige ta kontakt med deg ved behov?

- (1) Gir mitt telefonnummer til den mindreårige
- (2) Gir mitt telefonnummer til ansatt ved mottak/omsorgssenter
- (3) Gir min e-postadresse til den mindreårige
- (4) Gir min e-postadresse til ansatt ved mottak/omsorgssenter
- (5) Legger den mindreårige til på meldingsapplikasjonstjeneste (f. eks. iMessage, Whatsapp eller Messenger)
- (6) Annet _____
- (7) Vi har kun kontakt gjennom avtalte møter

37. Hvor stor vekt legger du på følgende aktiviteter som representant?

	Ingen	Liten	Noe	Stor	Svært stor	Vet ikke/Ikke relevant
Forberedelse før registreringsamtalen hos Politiets Utlendingsenhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Støtte for (den) mindreårige under registreringen hos Politiets Utlendingsenhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Gjøre noe hyggelig sammen på mottaket/omsorgssenteret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ta med den mindreårige på hyggelige aktiviteter utenfor mottaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Påse at omsorgssituasjon i mottak/omsorgssenter er tilfredsstillende	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

	Ingen	Liten	Noe	Stor	Svært stor	Vet ikke/ikke relevant
Rapportere om utilfredsstillende forhold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Gi den mindreårige omsorg	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Forberedelse før asylintervju	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Støtte under asylintervju	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Ivareta juridiske rettigheter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

38. Hender det at du påtar deg oppgaver i rollen som representant som ikke utløser godtgjøring?

- (1) Aldri eller nesten aldri
- (2) Sjelden
- (3) Av og til
- (4) Ofte
- (5) Alltid eller nesten alltid
- (99) Vet ikke

39. Opplever du det som nødvendig å ha mer uformell kontakt med den mindreårige enn kontakten som skjer i forbindelse med de faste oppgavene?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

40. Har du noen utdypende kommentarer til spørsmålene om hvordan du utøver representantrollen?

Rammer og tilrettelegging

Vi vil nå stille deg noen spørsmål om hvordan du opplever at forvaltningen av ordningen fungerer, blant annet knyttet til rekruttering, opplæring, veiledning, kompensasjon og tilsyn.

41. Hvordan ble du rekruttert som representant?

- (1) Fant fram på eget initiativ
- (2) Ble oppfordret av noen jeg kjenner
- (3) Så en utlysning/annonse i massemedier
- (4) Så en utlysning/annonse i sosiale medier
- (5) Annet _____

42. Opplever du prosessen for å vurdere representanters egnethet som god nok?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad
- (99) Vet ikke

43. Var grunnopplæringen tilstrekkelig for å forberede deg på representantoppdrag?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad

- (5) I svært stor grad
(99) Vet ikke

44. Har du fått tilbud om oppfølgingskurs?

- (1) Ja
(2) Nei

45. Har du benyttet deg av oppfølgingskurs?

- (1) Ja _____
(2) Nei

46. Var oppfølgingskurset eller -kursene nyttig(e)?

- (1) I svært liten grad
(2) I liten grad
(3) I noen grad
(4) I stor grad
(5) I svært stor grad
(99) Vet ikke

47. Har du benyttet deg av andre kanaler* for opplæring/kompetanseheving i representantrollen?

***F. eks i regi av vergeforeningen eller gjennom erfaringsdeling i online diskusjonsfora for representanter.**

- (1) I svært liten grad
(2) I liten grad
(3) I noen grad
(4) I stor grad
(5) I svært stor grad

48. Har du benyttet deg av statsforvalterens (tidl. fylkesmannens) tilbud om veiledning?

Hvis ja, fyll inn antall ganger.

- (1) Nei
- (2) Ja _____

49. Har statsforvalterens (tidl. fylkesmannens) veiledning vært nyttig? Utdyp gjerne svaret ditt.

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad
- (99) Vet ikke

50. Er godtgjøringen for representantoppdrag rimelig?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad
- (99) Vet ikke

51. Får du nok tid til å forklare den mindreårige din rolle i forbindelse med det første møtet (i forbindelse med registrering eller asylintervju)?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

52. Er det god nok kontroll av at representanter gjør det de skal?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

53. Vet du om tilfeller der det er blitt avdekket at representanter ikke utøver rollen sin i tråd med mandatet?

Forklar gjerne nærmere.

- (1) Ja _____
- (2) Nei

54. Har du noen utdypende kommentarer til spørsmålene om rammer og tilrettelegging?

Andre involverte

Vi vil nå stille deg spørsmål om andre aktører og instanser med ansvar for enslige mindreårige. Spørsmålene vil handle om hvordan de ivaretar sine oppgaver og hvordan dette virker inn på dine arbeidsvilkår.

55. Tilrettelegger asylmottak for at den mindreårige får kontakt med deg ved behov?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad

(5) I svært stor grad

(99) Vet ikke

56. Tilrettelegger omsorgssentre for at den mindreårige får kontakt med deg ved behov?

(1) I svært liten grad

(2) I liten grad

(3) I noen grad

(4) I stor grad

(5) I svært stor grad

(99) Vet ikke

57. Opplever du god kommunikasjon med særkontakten til den mindreårige?

(1) Aldri eller svært sjelden

(2) Sjelden

(3) Av og til

(4) Ofte

(5) Alltid eller svært ofte

58. Bli du som regel tilstrekkelig informert om hendelser eller forhold som har betydning for utøvelsen av representantoppdraget av:

	Aldri eller nesten aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid eller nesten alltid	Vet ikke/Ikke relevant
Mottak?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Omsorgssenter?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Advokaten?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
UDI?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

	Aldri eller nesten aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid eller nesten alltid	Vet ikke/Ikke relevant
Barnevernet?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Skole?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>
Barnehage?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(99) <input type="checkbox"/>

59. Følger andre som har ansvar for den mindreårige det tilstrekkelig opp, dersom du påpeker kritikkverdige forhold?

- (1) Aldri eller nesten aldri
- (2) Sjelden
- (3) Av og til
- (4) Ofte
- (5) Alltid eller nesten alltid
- (99) Vet ikke/Ikke relevant

60. Har du overtatt ansvaret som representant i forbindelse med flytting eller utskifting?

Hvis ja, hvor mange ganger?

- (1) Ja _____
- (2) Nei

61. Fikk du informasjon om den mindreårige fra den forrige representanten?

Utdyp gjerne hvilken informasjon du fikk.

- (1) Ja _____
- (2) Nei

Helhetlige vurderinger

Vi vil nå stille deg noen overordnede spørsmål om hvordan du opplever at ordningen fungerer og hva som kan og bør justeres.

**62. Blir den mindreårige som regel ivaretatt på følgende områder?
Utdyp gjerne svaret ditt.**

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Blir den mindreårige hørt?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Får den mindreårige tilrettelagt informasjon?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Får den mindreårige tolk ved behov?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Får den mindreårige fram sine synspunkter og argumenter i saken?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Blir barnets beste vurdert?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Blir det synliggjort hvilke vurderinger som har vært foretatt i forhold til barnets rettigheter i vedtak?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

63. Opplever du at du som representant kan sikre at den mindreårige blir ivaretatt på disse områdene?

64. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på asylmottak:

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Emosjonell støtte i hverdagen på mottaket?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Dekket sine fysiologiske behov (mat, søvn, fysisk aktivitet)?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Skoletilbud?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Språklig støtte?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Helsehjelp?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kontakt med eventuell familie?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Støtte/veiledning knyttet til økonomi?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

65. Opplever du at du som representant har mulighet til å sikre at disse behovene blir dekket for mindreårige som bor på asylmottak?

66. Får den mindreårige som regel dekket sine behov på følgende områder på omsorgssenter:

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Emosjonell støtte i hverdagen på mottaket?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Dekket sine fysiologiske behov (mat, søvn, fysisk aktivitet)?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Skoletilbud?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Språklig støtte?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Helsehjelp?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kontakt med eventuell familie?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Støtte/veiledning knyttet til økonomi?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

67. Opplever du at du som representant har mulighet til å sikre at disse behovene blir dekket for mindreårige som bor på omsorgssenter?

68. Alt tatt i betraktning, hvordan opplever du at representantordningen fungerer?

- (1) Svært dårlig
- (2) Dårlig
- (3) Verken godt eller dårlig
- (4) Godt
- (5) Svært godt
- (99) Vet ikke

69. Begrunn gjerne svaret ditt om hvordan du opplever at ordningen fungerer.

70. Hva opplever du som de største barrierene for å utøve representantrollen på en hensiktsmessig måte? (fritekst)

71. Hvordan kan ordningen endres for å sikre at enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter blir bedre ivaretatt?

Takk for at du deltok!

ISBN 978-82-7570-662-9 (web)
ISBN 978-82-7570-663-6 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no