

Fratakelse av vergeoppdrag for enslige mindreårige asylsøkere – utredning og vurdering av «barnets beste»

5.8.2019 (2017/3572)

Saken gjelder Statens sivilrettsforvaltnings (SRFs) vedtak om å frata klageren oppdrag som verge for fem enslige, mindreårige asylsøkere. SRF mente et vergebytte var til det beste for vergehaverne. I begrunnelsen skrev SRF at det var lagt «særlig vekt» på at det var mottatt bekymringsmeldinger på klageren fra ulike offentlige organer. SRF viste til at det var en lav terskel for fratakelse av vergeoppdraget, og at det var tilstrekkelig at det forelå «en viss risiko» for at vergen ikke ville utføre oppdraget på en tilstrekkelig tillitsvekkende måte. De mindreårige selv – som alle var 16 eller 17 år på vedtakstidspunktet – ønsket ikke vergebytte. Dette var ifølge begrunnelsen tillagt «en viss vekt».

Ombudsmannen er kommet til at det hefter feil ved SRFs vurderinger. Det avgjørende for om klageren kunne fratas vergeoppdragene, var om dette var «til det beste» for de mindreårige, jf. vergemålsloven § 29 andre ledd første setning. For mindreårige vergehavere må denne vurderingen skje i tråd med de føringer som følger av

Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen. Det er knyttet begrunnet tvil om SRF har tatt et riktig rettslig utgangspunkt ved vurderingen. Slik saken er opplyst, finner ombudsmannen videre å legge til grunn at de mindreåriges ønske om å beholde klageren har blitt tillagt vesentlig mindre vekt enn det Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12 tilsier. SRF har også lagt «særlig vekt» på de mottatte bekymringsmeldingene, uten at det er tilstrekkelig undersøkt og vurdert om det er hold i disse.

Fordi de mindreårige nå har fylt 18 år og ikke har behov for verge lenger, er det ikke grunn til å be SRF om å behandle sakene på nytt. SRF bes imidlertid merke seg ombudsmannens generelle synspunkter og videreformidle disse til fylkesmennene på hensiktsmessig måte.

Sakens bakgrunn

A – heretter kalt «klageren» – hadde en rekke oppdrag som verge og representant for enslige mindreårige asylsøkere. Han sto blant annet oppført på listen over egnete verger og representanter hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Den 10. november 2016 suspenderte Fylkesmannen klagerens generelle godkjenning som verge og representant. Bakgrunnen for dette var at Fylkesmannen hadde mottatt bekymringsmeldinger fra henholdsvis lederen ved B mottak og Utlendingsdirektoratet v/ Regionkontoret C. Bekymringsmeldingene sprang ut av samme faktiske forhold, og de ble fremsatt etter at klageren hadde tatt opp det han anså som kritikkverdige forhold ved

mottaket. Bekymringsmeldingene gjaldt blant annet måten han hadde håndtert dette på, men det ble også fremsatt andre påstander om uheldig opptreden overfor representanthavere. Det ble gjort gjeldende at klageren hadde gått utenfor sitt mandat som representant på en måte som gikk ut over de mindreårige, og at han hadde fokusert på feil og utilstrekkelige forhold.

Fylkesmannen kom i beslutning 13. januar 2017 til at klageren var generelt egnet til å ivareta oppdragene som representant og verge. I begrunnelsen viste Fylkesmannen til at de var kjent med at det hadde vært utfordringer ved B mottak, og at det var en viktig del av oppgaven til en representant å påse at mottaket ivaretar sine forpliktelser overfor de mindreårige. Fylkesmannen la videre til grunn at lederen ved mottaket hadde bidratt til et konfliktfylt samarbeid med klageren. Fylkesmannen skrev at de ikke fant grunn til å tro at klageren «generelt opptrer på en måte som mottak og andre instanser oppfatter som problematisk». Flere av påstandene i bekymringsmeldingene ble heller ikke ansett sannsynliggjort. Samtidig mente Fylkesmannen at det kunne «stilles spørsmål» ved om klageren – gjennom måten han hadde tatt opp problemer på mottaket på – hadde bidratt til en unødvendig eskalering av samarbeidsklimaet. Fylkesmannen mente videre at klageren hadde en utfordring med å avgrense kontakten med mindreårige han hadde hatt oppdrag for, og at det var viktig at han var oppmerksom på premisslegging, kontakt og hva han kommuniserer med den mindreårige om sine oppgaver og rolle i fremtiden. Fylkesmannen mente også at klageren hadde utført oppgaver utenfor en representant og verges arbeidsoppgaver. Klageren ble bedt om å være bevisst på hvordan dette gjøres for å forhindre et unødig konfliktnivå i fremtiden.

Til grunn for Fylkesmannens beslutning lå blant annet skriftlige tilbakemeldinger fra flere ulike offentlige organer, som ga uttrykk for at de var fornøyde med måten klageren utførte sine verge- og representantoppdrag på. Blant disse var D kommune, der klageren var verge for mindreårige bosatt ved et bofelleskap under barneverntjenesten. Fylkesmannen har gjengitt innholdet i denne tilbakemeldingen slik:

«Boligkoordinator E skriver i e-post av 19.12.2016 at hun har bedt om tilbakemeldinger fra saksbehandlere i barnevernstjenesten og primærkontakter. Tilbakemeldingene er utelukkende positive og du beskrives blant annet som `svært samarbeidsvillig´.»

Den 13. februar 2017 sendte barneverntjenesten i D kommune en bekymringsmelding til Fylkesmannen. Av meldingen fremgikk det at klageren hadde søkt om – og fått innvilget – bidragsforskudd fra Nav til to beboere han var verge for. Barneverntjenesten hadde selv kontaktet saksbehandlere hos Nav og Fylkesmannen muntlig og fått tilbakemeldinger

som tilsa at bidragsforskudd ikke skulle vært innvilget. Barneverntjenesten hadde informert klageren om at ytelsen sannsynligvis ville bli stanset, men de opplevde at han ikke var «lydhør» for dette. Barneverntjenesten mente også at klageren hadde informert andre ungdommer i bofellesskapet om rett til bidragsforskudd og oppfordret dem til å be vergene sine om å søke dette. Dette hadde skapt utfordringer i forholdet mellom de mindreårige og vergene deres, samt overfor personalet i bofellesskapet.

Barneverntjenesten mente videre at klageren ikke hadde et tilstrekkelig nøkternt forhold til hvilke økonomiske midler de mindreårige burde ha tilgang til, og fremholdt at det var uheldig dersom de mindreårige hadde «for mye penger å rutte med». Det ble videre opplyst at klageren blant annet hadde tilbudt seg å hjelpe ungdommer med å lese til teoriprøven for førerkort, og det ble stilt spørsmål ved hva klageren hadde formidlet til ungdommene om mulighetene til å få økonomisk støtte til å ta førerkort. Med hensyn til den tilbakemeldingen som Fylkesmannen tidligere hadde fått fra barneverntjenesten, skrev tjenesten at den «kan fremdeles stå for at [klageren] er flink i kommunikasjonen med guttene», men at han ikke hadde de forutsetninger og den forståelse som var nødvendig for å samarbeide godt med barneverntjenesten. Det ble blant annet vist til at det hadde blitt mye e-postkorrespondanse, og at klageren viste lite evne til å la seg korrigere ved feilinformasjoner han hadde.

Meldingen fra D kommune ble forelagt klageren, som i brev 20. februar 2017 redegjorde for sitt syn på saken. Han mente at han hadde utført vergeoppdraget sitt til punkt og prikke, og at han hadde gjort det han kunne for å få til et godt samarbeid med barneverntjenesten. Han redegjorde for sin håndtering av saken om bidragsforskudd og fremholdt at det er vergen – og ikke barneverntjenesten – som skal ta stilling til om det skal søkes om bidragsforskudd for de mindreårige. Han opplyste videre at han hadde oppfordret de mindreårige han var verge for til en nøktern pengebruk, og at han – blant annet gjennom konkrete råd og anbefalinger – hadde oppfordret dem til å spare så mye som mulig. Han opplyste også at han aldri hadde forespeilet de mindreårige at de kunne få økonomisk støtte til førerkort. Det ble også gitt en redegjørelse for e-postkorrespondansen med barneverntjenesten.

I beslutning 2. mars 2017 kom Fylkesmannen til at klageren ikke lenger var «generelt egnet» for oppdrag som representant og verge. Fylkesmannen viste til at klageren og D kommune hadde ulik forståelse av hvordan klageren hadde utøvet sine verv, men mente at det var «klart» at klagerens kommunikasjonsform hadde bidratt til et negativt samarbeid med kommunen. På bakgrunn av saken med D kommune og tidligere tilsyn la Fylkesmannen til grunn at klageren manglet nødvendige forutsetninger for å ivareta en god relasjon med offentlige instanser han er avhengig av å samarbeide med, og at dette

ville kunne gå utover de mindreårige han var representant eller verge for. Fylkesmannen mente at bekymringsmeldingen ga grunn til å tro at klageren hadde vanskeligheter med å avgrense kontakt til virkeområdet som representant eller verge, og at han kunne ha et for ensidig fokus som ikke var til de mindreåriges beste i et større perspektiv.

Den 6. mars 2017 sendte Fylkesmannen forhåndsvarsel om bytte av verge for fem mindreårige asylsøkeren som klageren var verge for. Forhåndsvarselet ble sendt til klageren og de fem vergehaverne – heretter kalt «de mindreårige». I forhåndsvarslene til klageren viste Fylkesmannen til at han ifølge beslutningen 2. mars 2017 ikke lenger var generelt egnet for oppdrag som representant og verge, og de skrev at det i tillegg til en generell egnethetsvurdering ville bli foretatt en individuell vurdering av egnetheten for det enkelte oppdraget.

Klageren kom med innsigelser til forhåndsvarslene 8. mars 2017. Han gjorde blant annet gjeldende at Fylkesmannens tidligere beslutning 2. mars 2017 bygde på feil fakta. Fylkesmannen mottok også tilbakemeldinger fra de mindreårige. De ønsket alle å beholde klageren som verge.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus fattet etter dette vedtak om å frata klageren vergeoppdragene. Fylkesmannen mente at hensynet til de mindreårige gjorde det «nødvendig» å frata klageren oppdragene, jf. vergemålsloven § 29 andre ledd andre setning. I begrunnelsen viste Fylkesmannen blant annet til at klageren var fratatt sin generelle godkjenning som verge og representant og fremholdt at han da presumtivt heller ikke var egnet for å ivareta de aktuelle vergeoppdragene. Fylkesmannen så at de mindreåriges egne ønsker og hensynet til kontinuitet talte mot å frata klageren vergeoppdragene. Det ble imidlertid vist til at de mindreårige ikke hadde grunnlagt ønsket sitt, og at de hadde hatt ham som verge i relativt kort tid. I noen av sakene viste Fylkesmannen også til at den nye vergen ville få god tid til å opprette kontakt med den mindreårige.

I sin klage på vedtaket viste klageren blant annet til at de mindreårige ønsket å fortsatt ha ham som verge. Klageren mente videre at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å frata ham oppdragene at Fylkesmannen hadde funnet at han generelt ikke var egnet som verge. I to av klagen skrev klageren også at han ikke hadde hatt en konflikt med D kommune, men at det hadde vært en uenighet rundt retten til bidragsforskudd. Bakgrunnen var at en av de andre mindreårige i bofellesskapet ikke var fornøyd med sin verge, fordi han ikke fikk penger av denne vergen. Alt klageren hadde gjort i den konkrete saken, hadde vært innenfor mandatet og begrenset til å gjøre nødvendige oppgaver. Klageren viste også til

brevet 20. februar 2017, der han hadde imøtegått barneverntjenestenes fremstilling i bekymringsmeldingen.

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) opprettholdt Fylkesmannens vedtak 29. september 2017, men med en annen begrunnelse enn Fylkesmannen. Som hjemmel for sine vedtak oppga SRF vergemålsloven § 29 første ledd første setning. Etter denne bestemmelsen kan en verge fratas oppdraget dersom dette vil være til det beste for personen med verge.

Begrunnelsene var i hovedsak likelydende i de fem vedtakene fra SRF. SRF understreket at vurderingen av om en verge skal fratas vervet som verge, må bero på en individuell vurdering av hensynet til vergehaver i den enkelte saken, slik at fratakelsen av den generelle godkjenningen av klageren som representant eller verge ikke var avgjørende. I den generelle redegjørelsen for innholdet i § 29 første ledd første setning skrev SRF blant annet:

«Fylkesmennene skal også føre kontroll med at de enkelte vergeoppdragene utføres på en tilfredsstillende måte. Hvorvidt en verge skal fratas vergeoppdraget beror på en konkret helhetsvurdering. Terskelen for å frata en person vergeoppdraget er ikke høy, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) s. 187. Det er ikke et krav om at vergen må ha opptrådt klanderverdig for at vedkommende skal kunne fratas oppdraget. Det avgjørende er hvorvidt det vil være til det beste for vergehaver at vergen fratas oppdraget. I vurderingen er hensynet til den som er under vergemål sentralt, og det er dennes interesser som skal ivaretas. Statens sivilrettsforvaltning mener at verger som fylkesmannen ikke er sikker på at kan være en god verge for vergehaver, bør fratas vergeoppdraget ut fra en vurdering av at dette er nødvendig for å sikre vergehavers interesser. Hensynet til vergehavers behov for god bistand vil veie tyngre enn en verges ønske om å fortsette et konkret oppdrag.»

Etter å ha gjengitt Fylkesmannens og klagerens syn på saken, skrev SRF videre:

«Etter en konkret helhetsvurdering har Statens sivilrettsforvaltning kommet til at det vil være til det beste for den mindreårige at klager fratas vergeoppdraget, jf. vergemålsloven § 29 annet ledd første punktum. Det er ved avgjørelsen særlig lagt vekt på at Fylkesmannen har mottatt flere bekymringsmeldinger fra ulike hold, som uavhengig av hverandre gir uttrykk for bekymring for klagers utførelse av sine vergeoppdrag. Fylkesmannen har tidligere gjennomført tilsyn med klager, og han ble i den forbindelse gjort oppmerksom på flere sider ved sin opptreden som kunne være problematisk. I etterkant av veiledningen har det kommet ny bekymringsmelding. Statens sivilrettsforvaltning går ikke inn i den konkrete bekymringsmeldingen, men viser til at det uansett ikke synes heldig at enkelte

verger utfører oppdraget på en slik måte at det gjentatte ganger kommer bekymringsmeldinger på måten vergeoppdraget utføres. Som nevnt er det ikke et krav om at vergen faktisk har opptrådt klanderverdig for at vedkommende skal kunne fratas oppdraget. For å anse den lave terskelen for fratakelse av vergeoppdrag som oppfylt, må det etter vårt syn være tilstrekkelig at opplysninger om vergen og/eller vergehaver innebærer en viss risiko for at vergen ikke vil utføre oppdraget på en tilstrekkelig tillitsvekkende måte. Opplysningene om utfordringer ved samarbeidet med ulike offentlige instanser tilsier etter vårt syn at denne terskelen er oppfylt.

Vi har merket oss opplysningene om at den mindreårige i denne saken ønsker å beholde klager som verge. Statens sivilrettsforvaltning legger i den forbindelse til grunn at den mindreåriges mening skal vektlegges i henhold til alder og modenhet, jf. utlendingsloven § 98e og vergemålsloven § 17 fjerde ledd, jf. barneloven § 31. Etter vårt syn tilsier dette utgangspunktet at den mindreåriges oppfatning må tillegges en viss vekt i vurderingen av denne saken. Vi er likevel av den oppfatning at de ovennevnte forhold må veie tyngre enn den mindreåriges ønske om at klager skal fortsette som hans verge. Det foreligger heller ikke opplysninger i saken som tilsier at den mindreårige ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte av den nye vergen. Hensynet til den mindreårige tilsier etter vårt syn at det ikke foretas ytterligere skifte av verge i saken. Vi viser for øvrig til Fylkesmannens vurdering på dette punkt, som i det vesentlige tiltres.»

Klageren klaget til ombudsmannen på vedtakene. Han anførte blant annet at vedtakene ikke var godt nok begrunnet, og at de mindreårige ønsket ham som verge. Han mente at han hadde utført sine vergeoppdrag til punkt og prikke, og han hadde aldri opplevd noe konfliktfylt forhold til D kommune. Når det gjaldt bekymringen knyttet til B mottak, opplevde klageren det som en hevnaksjon fordi han hadde påpekt svært problematiske forhold som gikk ut over barnas psykiske helse ved mottaket.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken. Vi stilte først og fremst spørsmål knyttet til SRFs vurdering og vektlegging av de mindreåriges ønske om å ha klageren som verge, og deres vurdering av de innkommende bekymringsmeldingene fra mottaket og barneverntjenesten.

Etter å ha gjennomgått svarene fra SRF, fant vi grunn til å stille enkelte tilleggsspørsmål. SRFs svar har vært forelagt klageren, som også har kommet med merknader. I det følgende gjengis våre spørsmål, svarene fra SRF og klagerens merknader tematisk.

De mindreåriges ønsker

Vi viste til at fire av de fem vergehaverne var 16–17 år gamle på vedtakstidspunktet, mens den siste var rundt 17 ½ år. I vedtakene ga SRF uttrykk for at de mindreåriges oppfatning måtte tillegges «en viss vekt» i vurderingen av saken. Vi spurte om dette ga uttrykk for en korrekt forståelse av gjeldende rett.

SRF svarte at vekten av den mindreåriges ønsker skal vurderes ut fra alder og modenhet, og det må derfor gjøres konkrete vurderinger i den enkelte sak. SRF opplyste at de mindreåriges syn i de nevnte sakene *var* et tungtveiende moment, men at det i begrunnelsen bare var vist til det generelle rettslige utgangspunktet og ikke hvilken vekt de mindreåriges syn konkret ble tillagt. SRF viste likevel til at de avslutningsvis i vedtaket hadde vist til Fylkesmannens vurdering, der det blant annet heter at Fylkesmannen tilstreber å fatte vedtak i tråd med den mindreåriges ønsker, så langt det er forsvarlig. Uttrykket «en viss vekt» var valgt på bakgrunn av at de mente forholdene som tilsa at klageren burde fratas oppdraget veide tyngre enn de mindreåriges ønske om å beholde ham som verge, men de så at det kunne forstås som at barnets synspunkt ble tillagt mindre vekt enn det som var tilfellet. SRF erkjente at det burde ha vært utdypet nærmere hvilke argumenter som ble ansett relevante og hvilken vekt de ble tillagt i den konkrete vurderingen.

I vårt andre brev spurte vi om SRF mente at opplysningene om at de mindreåriges syn *var* et «tungtveiende» moment, var forenlig med ordlyden i begrunnelsen i vedtakene. Vi spurte også om dette gikk frem av andre saksdokumenter utarbeidet forut for vedtakene, og om det etter SRFs syn var tilstrekkelig dokumentert at de mindreåriges syn hadde blitt ansett som et tungtveiende moment.

I sitt svar gjentok SRF at uttrykket «en viss vekt» ble brukt som et uttrykk for at den mindreåriges syn ikke ble tillagt avgjørende betydning for resultatet i de konkrete sakene, og at dette kunne forstås som at barnets synspunkt ble tillagt mindre vekt enn det som var tilfellet.

Terskelen for å frata en verge et vergeoppdrag

Vi viste til at det i begrunnelsen var gitt uttrykk for at det var en lav terskel for å frata en verge oppdraget, og at det var tilstrekkelig med «en viss risiko for at vergen ikke vil utføre

oppdraget på en tilstrekkelig tillitsvekkende måte». Under henvisning til at vergehaverne selv ikke ønsket et vergebytte, spurte vi om SRF mente at dette var en riktig forståelse av hvordan hensynet til den mindreåriges beste skal vurderes. Vi ba om SRFs syn på om terskelen for fratakelse er den samme uavhengig av vergehaverens ønsker, alder og modenhetsnivå.

SRF viste til at de ved vurderingen av fratakelse av vergemål etter vergemålsloven § 29 andre ledd først måtte ta stilling til om det var «til det beste» for den vergehaveren. I denne sammenhengen ville vergehaverens syn være et viktig moment. Dersom utfallet av denne vurderingen var at det ville være til vergehavers beste med et vergebytte, var det opp til forvaltningens skjønn om vergen skulle fratas oppdraget. Også ved denne skjønnsmessige vurderingen ville vergehaverens syn være et relevant moment.

SRF fremholdt at de mindreåriges ønsker og tillit til klageren hadde vært tungtveiende momenter ved SRFs vurdering. Når det gjaldt formuleringene det var vist til i brevet herfra, var hensikten å få frem at det ikke var nødvendig å påvise at vergen eller representanten måtte ha opptrådt klanderverdig i den konkrete saken. Det var etter SRFs syn tilstrekkelig at det er en risiko for at vergen ikke ivaretar den mindreårige på en god måte.

SRF påpekte at bistand og samhandling med en verge som den mindreårige selv oppfatter som positivt, ikke nødvendigvis alltid er til barnets beste, og at det heller ikke er gitt at kommuner eller mottak har helhetlig informasjon om hvordan en verge eller representant utfører vervet sitt.

SRF opplyste at det var foretatt en helhetsvurdering, hvor det også var lagt vekt på hensynet til kontinuitet, geografisk avstand, positive tilbakemeldinger og Fylkesmannens funn og konklusjoner i den tidligere beslutningen om at klageren fortsatt var generelt egnet som verge. Videre skrev SRF at oppdraget som verge er et tillitsverv, og at fylkesmannen er avhengig av å ha tillit til at vergene utfører oppdragene sine på en god måte. Hensynet til den som er under vergemål er sentralt, og det er dennes interesser som skal ivaretas. Hvis fylkesmannen etter en vurdering av de relevante argumentene ikke er sikker på om vedkommende kan være en god verge for vergehaveren, burde vedkommende fratas vergeoppdraget.

Avslutningsvis fremholdt SRF at terskelen for å frata en verge oppdraget beror på en konkret vurdering av hva som er i vergehavers interesse. Den mindreåriges ønske og alder ville alltid være relevante momenter i vurderingen.

SRFs utredning og vurdering av bekymringsmeldingene

Vi spurte om SRF kjente til bekymringsmeldinger utover de to fra lederen ved B mottak og den fra Utlendingsdirektoratet regionkontor C om samme forhold, samt en bekymringsmelding fra barneverntjenesten i D kommune.

Vi spurte også om SRFs begrunnelse – der det fremgår at de ikke «går (...) inn i de konkrete bekymringsmeldingene» – innebar at de ikke selv hadde foretatt en konkret vurdering av berettigelsen og alvorligheten av de aktuelle bekymringsmeldingene», og om de reelt ga grunnlag for bekymring for klagerens ivaretagelse av vergehavernes interesser. SRF ble spurt om de mente saken var tilstrekkelig utredet på dette punktet. I denne forbindelse ble SRF bedt om å kommentere betydningen av at det ifølge begrunnelsen var lagt «særlig vekt» på bekymringsmeldingene, og at de mindreårige selv ønsket klageren som verge. Videre ble SRF bedt om å kommentere betydningen av de positive tilbakemeldingene Fylkesmannen tidligere hadde fått fra blant annet barneverntjenesten i D kommune, og at Fylkesmannen i begrunnelsen for sin beslutning 13. februar 2017 hadde gitt uttrykk for at de ikke fant grunn til å tro at klageren «generelt opptrer på en måte som mottak og andre instanser oppfatter som problematisk».

SRF skrev at de ikke kjente til bekymringsmeldinger utover de vi nevnte. De skrev også at de hadde vurdert bekymringsmeldingene i saken, selv om de ikke var utdypet i vedtakene. SRF skrev at de så at de burde ha redegjort nærmere for hvilke vurderinger som ble gjort.

SRF skrev at bekymringsmeldingene hadde et innhold som kunne tyde på at klageren ikke hadde tilstrekkelig forståelse for hva rollen som verge innebærer. SRF viste til at det av meldingene vedrørende B mottak gikk frem at det var et konfliktfylt samarbeid med klageren, og at klageren gikk ut over sitt mandat. SRF var kjent med at mottakslederen skulle ha bidratt til et konfliktfylt samarbeid, men mente at det også kom frem at klageren ikke bidro til et godt samarbeid med mottaket.

SRF viste til at Fylkesmannen hadde gjennomført tilsyn på bakgrunn av bekymringsmeldingene vedrørende B mottak. De mest alvorlige forholdene var ikke funnet sannsynliggjort, og det var flere positive tilbakemeldinger på utførelsen av oppdraget. Fylkesmannen mente derfor det ikke var grunnlag for å mene at vergen generelt opptrådte på en måte som mottak og andre instanser oppfattet som problematisk. Kort tid senere mottok imidlertid Fylkesmannen bekymringsmeldingen fra D kommune.

SRF viste videre til bekymringsmeldingen fra barneverntjenesten i D kommune, der det fremgår at barneverntjenesten opplevde at klageren ikke hadde de forutsetninger og den forståelsen som trengs for å kunne ha et godt samarbeid med barneverntjenesten og for å

tenke på hva som er til det beste for ungdommene. Barneverntjenesten hadde vist til at det ble for mye e-postveksling frem og tilbake, og de mente at klageren har liten forståelse og liten evne til å la seg korrigere der han er feilinformert. SRF skrev at det fremgår av bekymringsmeldingen at klageren går utenfor mandatet sitt ved for eksempel å tilby hjelp til å lese til teoriprøve for førerkort, og at han ga de mindreårige urealistiske forventninger ved å feilaktig opplyse om at de ville få dekket utgifter til førerkort. SRF mente også at klageren hadde skapt utfordringer i tillitsforholdet andre mindreårige hadde til vergene sine ved å opplyse dem om økonomiske ytelser han mente de hadde krav på.

SRF mente det i bekymringsmeldingene og tilsynssakene hos Fylkesmannen var vist til flere tilfeller hvor klageren hadde opptrådt utenfor mandatet sitt. Fylkesmannen hadde vist til at han blant annet skal ha rettet norskoppgaver og kjørt de mindreårige. SRF fremholdt at vergen ikke har ansvaret for den daglige omsorgen for barnet, og at det er viktig at representanter og verger er tydelige overfor de mindreårige på hvilke oppgaver som tilligger oppdraget.

SRF mente også at klageren ved sin opptreden hadde bidratt til et dårligere samarbeidsklima ved «enkelte av mottakene som de mindreårige bor på». Det ville være lite gunstig for den mindreårige dersom vergen til stadighet er i konflikt med ansatte på et mottak. SRF fremholdt at en verge eller representant skal kunne si seg uenig i behandlingen av den mindreårige og påpeke feil og mangler, men at det er viktig at vedkommende bidrar til et godt samarbeid med mottaket.

SRF fremholdt at antallet fremsatte bekymringsmeldinger ikke i seg selv var avgjørende. Samtidig fremholdt SRF at dersom det «stadig kommer flere bekymringsmeldinger på enkelte verger/representanter, kan det stilles spørsmål ved vedkommendes utføring av oppdraget».

SRF mente at bekymringsmeldingene og dokumentene ellers viste at klageren ved flere anledninger hadde opptrådt på en måte som ikke var til de mindreåriges beste. I tillegg hadde han ved flere anledninger opptrådt utenfor mandatet sitt. Dette innebar en risiko for at han heller ikke ville utføre oppdraget til det beste for mindreårige i andre saker.

SRF opplyste at de hadde sett hen til de positive tilbakemeldingene fra andre offentlige instanser, men at dette ikke hadde vært avgjørende. Det ble vist til at en verge som opptrer på en problematisk måte i enkelte sammenhenger, kan opptre tilfredsstillende i andre. Når det gjaldt den tidligere tilbakemeldingen fra barneverntjenesten i D kommune, viste SRF til at det i den siste meldingen var opplyst at barneverntjenesten «fremdeles står for at [klageren] er god i kommunikasjonen med mindreårige», men at det var temaene klagerne tok opp og måten han samarbeidet på med barnetjenesten som skapte utfordringer.

Klageren kommenterte redegjørelsen og viste blant annet til at en verge som står på for barnas rettigheter, kunne oppfattes som vanskelig eller lite samarbeidsvillig. Han mente at han kun hadde utført oppgaver som tilligger mandatet, og at dialogen med offentlige instanser hadde vært høflig og basert på hensynet til barnets beste. Flere av punktene i klagen fra barneverntjenesten i D kommune hadde ikke rot i virkeligheten.

På bakgrunn av SRFs redegjørelse stilte vi noen ytterligere spørsmål. Vi spurte om SRF mente at redegjørelsen om at de hadde vurdert bekymringsmeldingene, var forenlig med ordlyden i begrunnelsen i vedtakene, og om det eventuelt gikk frem av andre saksdokumenter at det var gjort konkrete vurderinger av berettigelsen av og alvorligheten av bekymringsmeldingene og andre tilbakemeldinger om klageren. Vi spurte om SRF mente det var tilstrekkelig dokumentert at SRF hadde gjort en slik vurdering som beskrevet i redegjørelsen hit.

Vi ba SRF også redegjøre for sine bevisvurderinger og rettslige vurderinger knyttet til fremstillingen i bekymringsmeldingen fra D kommune. SRF ble bedt om å opplyse om hva de hadde gjort for å bringe på det rene hva klageren hadde formidlet til de mindreårige, blant annet når det gjaldt spørsmålet om økonomisk støtte til førerkort. Videre spurte vi om SRF hadde gjort noen vurdering av barneverntjenestens opptreden i sakene om bidragsforskudd, og om SRF mente at klageren skulle ha rettet seg etter barneverntjenestens syn på hvilke ytelser de mindreårige hadde krav på. Vi spurte også om det var foretatt undersøkelser eller vurderinger med tanke på å klarlegge om det utelukkende var klagerens opptreden som var årsak til det anført dårlige samarbeidet med barneverntjenesten. I tillegg spurte vi om det var SRFs syn at enhver handling overfor vergehaveren som falt utenfor mandatet som verge, ikke ville være til vergehaverens beste.

I sitt svar skrev SRF at de ikke utdypet innholdet i de enkelte bekymringsmeldingene fordi Fylkesmannen hadde gjennomført både tilsyn og samtale med klageren, og at han derfor var kjent med innholdet. SRF gjorde en vurdering av at innholdet var knyttet til utførelsen av vergeoppdraget og var relevant som ledd i helhetsvurderingen av om klageren utførte oppdraget til det beste for de mindreårige. Fylkesmannens tilsyn med vergen gjorde rede for hvordan de kritikkverdige forholdene påvirket vergehaverens situasjon.

SRF mente at det var tilstrekkelig dokumentert at de hadde kjennskap til bekymringsmeldingene, og at disse ble gjennomgått og vurdert, selv om de enkelte bekymringsmeldingene ikke ble beskrevet i vedtaket.

SRF viste deretter til at vedtakene bygger på en helhetsvurdering av flere bekymringsmeldinger og gjennomført tilsyn. Det var ikke gjort nærmere undersøkelser av

innholdet i de ulike bekymringsmeldingene enn det som fremkom av dokumentene i saken. SRF viste til at Fylkesmannen i begrunnelsen for beslutningen 13. januar 2017 – der Fylkesmannen kom til at klageren fortsatt var generelt egnet som verge og representant – påpekte flere forhold ved klagerens opptreden som ble ansett å være problematisk, og at flere av disse forholdene var kritikkverdige. Fylkesmannen hadde mottatt bekymringsmelding om klageren også etter dette. Samarbeidet med offentlige myndigheter mv. var en del av helhetsvurderingen.

SRF mente at ikke enhver handling utenfor mandatet var problematisk; dette måtte vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Opptreden utenfor mandatet kunne være uheldig blant annet fordi vergen kunne miste fokus på viktige oppgaver innenfor mandatet, det kunne medføre rolleblending, den mindreårige kunne få forventninger som ikke kan innfris, at vergene setter ulike grenser for oppdraget kan skape følelse av urettferdighet, andre instanser kan oppfatte rollen som uklar, og det vil kunne medføre press på andre representanter og verger.

I sine merknader hit viste klageren blant annet til at det var flere verger som ble klaget på av D kommune samtidig med klageren. Han anførte også at det i vedtakene var vektlagt momenter som ikke var undersøkt nærmere. Han mente at det ikke hadde kommet frem noe som gjorde ham uegnet som representant eller verge.

Ombudsmannens syn på saken

1 Rettslige utgangspunkter

1.1 Vergemålsmyndighetenes vurdering av fratakelse av vervet som verge

Vergemålsloven § 29 andre ledd lyder:

«Fylkesmannen kan frata en oppnevnt verge vervet som verge dersom dette vil være til det beste for den som er satt under vergemål. Fylkesmannen skal frata en oppnevnt verge vervet dersom hensynet til den som er satt under vergemål, gjør dette nødvendig. Fratas vergen vervet, skal det oppnevnes en ny verge.»

Etter sin ordlyd gjelder § 29 andre ledd bare fratakelse av vergeoppdrag for personer som er «satt under vergemål» – det vil si personer over 18 år som det er opprettet vergemål for i medhold av lovens kapittel 4, jf. § 2 andre ledd. Verken vergemålsloven eller utlendingsloven har bestemmelser som uttrykkelig regulerer fratakelse av verge- og representantoppdrag for mindreårige. Hensynene som ligger bak § 29 andre ledd gjør seg imidlertid like sterkt gjeldende overfor denne gruppen av vergehavere. I likhet med SRF

legger ombudsmannen derfor til grunn at bestemmelsen må gis tilsvarende anvendelse på slike vergeoppdrag.

I begrunnelsene for SRFs vedtak er § 29 andre ledd første setning angitt som hjemmel for å frata klageren de aktuelle vergeoppdragene. Etter denne bestemmelsen «kan» vergemålsmyndighetene frata en verge oppdraget dersom dette er «til det beste» for personen som er under vergemål. I tilfeller hvor vergehaveren er under 18 år, må vilkåret «til det beste» praktiseres i samsvar med de føringer som følger av Grunnloven § 104 første ledd og FNs barnekonvensjon, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 3, jf. § 3. Både Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 3 nr. 1 fastslår at hensynet til barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» («a primary consideration»).

Hva som er til barnets beste, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Nærmere retningslinjer for vurderingen er trukket opp gjennom blant annet praksis fra FNs barnekomité og norsk rettspraksis. Høyesterett har også trukket opp retningslinjer for domstolenes prøving av forvaltningsvedtak som forutsetter en vurdering og vektlegging av «barnets beste». Ombudsmannen viser i denne sammenheng til [Rt. 2009 s. 1261][i] i avsnitt 77:

«Domstolenes oppgave blir dermed å kontrollere forvaltningens generelle forståelse av begrepet `barnets beste´ på det aktuelle saksområdet, og at hensynet er forsvarlig vurdert og avveid mot eventuelle motstående hensyn. Den konkrete vurderingen av barnets beste, og den konkrete interesseavveiningen, hører derimot til under forvaltningens frie skjønn.»

Den saken gjaldt et vedtak etter utlendingsloven, hvor regelverket åpner for at hensynet til barnets beste kan måtte vike for andre, motstående hensyn. Vergemålsloven § 29 andre ledd første setning åpner ikke for å frata en verge et vergeoppdrag ut fra en tilsvarende interesseavveining. I tråd med det gjengitte utdraget fra Rt. 2009 s. 1261, antar imidlertid ombudsmannen at også vergemålsmyndighetenes konkrete vurdering av hva som er til barnets beste i en slik sak, hører inn under forvaltningens frie skjønn. Ombudsmannen legger således til grunn at domstolene i denne typen saker har adgang til å kontrollere vergemålsmyndighetenes generelle forståelse av «barnets beste», og at hensynet er forsvarlig vurdert. Videre kan domstolene – her som ellers – prøve om vedtaket bygger på riktige fakta, og om det hefter saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Den konkrete vurderingen av barnets beste hører derimot under vergemålsmyndighetenes «frie skjønn».

Domstolskontrollen er på dette punktet begrenset til å vurdere om det foreligger såkalt «myndighetsmisbruk», det vil si om skjønnsutøvelsen er vilkårlig eller bygger på usaklige hensyn, eller om vedtaket medfører usaklig forskjellsbehandling eller er grovt urimelig.

Ombudsmannens overprøvingsadgang er noe videre enn domstolenes, idet ombudsmannen også har adgang til å påpeke at vedtaket er klart urimelig, eller at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, jf. sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd tredje og fjerde setning

1.2 Forvaltningsrettslige krav til SRFs behandling

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for avgjørelser om fratakelse av vergeoppdrag. Det er fylkesmannen som har kompetanse til å fatte vedtak i første instans, jf. vergemålsloven § 55. SRF er klageorgan, jf. § 7.

Som klageorgan kan SRF prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. SRF skal vurdere de synspunktene klageren kommer med og har også anledning til å ta opp andre relevante forhold. SRF har et selvstendig ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig før de fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. I Rt. 2008 s. 96 avsnitt 58 fremhever Høyesterett at «[h]ovedhensyn bak begrunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig».

Det følger av forvaltningsloven § 25 andre ledd at det i begrunnelsen for et enkeltvedtak skal angis «de faktiske forhold som vedtaket bygger på». I dette ligger det at det må fremgå hvilket relevant faktum forvaltningsorganet selv – i dette tilfellet SRF – har lagt til grunn som bevist, jf. også Woxholth, Forvaltningsloven – Kommentirutgave (5. utg. 2011) side 461. I tråd med ordlyden gjelder dette bare så langt det dreier seg om faktum som har betydning for vedtaket i saken. Forvaltningsloven § 25 stiller heller ikke krav om at forvaltningen må redegjøre for selve bevisvurderingen i begrunnelsen.

Forvaltningsorganet som har ansvar for å fatte vedtaket, har likevel plikt å foreta en selvstendig vurdering av hvilke fakta som skal legges til grunn som tilstrekkelig bevist.

Som nevnt legger ombudsmannen til grunn at SRFs konkrete vurdering av om et vergebytte er til beste for den mindreårige, hører under forvaltningens «frie skjønn». For slike vurderinger følger det av forvaltningsloven § 25 første ledd at de «hovedhensyn som har vært avgjørende ... bør nevnes» i begrunnelsen. Til tross for ordlyden «bør» er det på det rene at forvaltningen etter omstendigheten kan ha plikt til å redegjøre for slike hensyn i begrunnelsen, jf. også Rt. 2008 s. 96 avsnitt 57.

For så vidt forvaltningsvedtak berører barn, må begrunnelsen være utformet slik at domstolene eller ombudsmannen kan føre kontroll med at hensynet til barnets beste er tilstrekkelig vektlagt. Det vises i denne sammenheng til Rt. 2012 s. 1985 i avsnitt 150:

«Det har vært innvendt at domstolene ikke kan kontrollere at hensynet til barnet er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn uten å prøve selve skjønnet. Dette er jeg ikke enig i. Domstolene må kunne foreta sin kontroll ut fra den begrunnelsen som er gitt i vedtaket. Jeg viser til utlendingsforskriften § 17-1a, som fastsetter at vedtak som berører barn som hovedregel skal begrunnes slik at det fremkommer hvilke vurderinger som har vært foretatt av barnets situasjon, herunder hvordan hensynet til barnets beste er vektlagt. En slik begrunnelse vil være tilstrekkelig for den kontrollen domstolen skal foreta.»

Ved domstolenes og ombudsmannens kontroll med forvaltningens enkeltvedtak må det normalt tas utgangspunkt i den begrunnelsen som er gitt i vedtaket. Dette gjelder også med hensyn til forvaltningens vurderinger av «barnets beste». Prinsipielt sett skal riktignok et forvaltningsvedtak prøves med utgangspunkt i det faktum og de vurderinger som reelt sett ligger til grunn for vedtaket. Både notoritetsbetraktninger og de hensynene som ligger bak begrunnelsesplikten tilsier imidlertid at det bør kreves relativt klare holdepunkter for å kunne legge til grunn at vedtaket bygger på andre fakta eller vurderinger enn det som fremgår av den offisielle begrunnelsen.

2 SRFs utredning og vurdering av hva som var til vergehavers beste i sakene her

2.1 Terskel for å frata en verge et løpende vergeoppdrag

I den konkrete begrunnelsen for å frata klageren de fem vergeoppdragene skriver SRF blant annet:

«For å anse den lave terskelen for fratakelse av vergeoppdrag som oppfylt må det etter vårt syn være tilstrekkelig at opplysninger om vergen og/eller vergehaver innebærer en viss risiko for at vergen ikke vil utføre oppdraget på en tilstrekkelig tillitsvekkende måte.»

I korrespondansen med ombudsmannen har også SFR fremholdt at en verge bør fratas oppdraget dersom fylkesmannen – etter en vurdering av de relevante argumentene – ikke er sikker på om vedkommende kan være en god verge for vergehaveren.

Blant annet ut fra den generelle fremstillingen av rettsreglene i begrunnelsen antar ombudsmannen at henvisningen til «den lave terskelen» bygger på uttalelser i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) side 187. Disse uttalelsene i forarbeidene handler i første rekke om hvilken vekt hensynet *vergen selv* skal tillegges ved vurderingen av om han eller hun skal fratas et eksisterende vergeoppdrag. Den tidligere vergemålsloven (1927) § 10 første ledd

stilte som vilkår for slik fratakelse at vergen «grovt eller gjentatte ganger forsømmer eller tilsidesetter sine plikter». Både Vergemålsutvalget og Justisdepartementet mente dette vilkåret var uheldig, se Ot.prp. nr. 110 side 187:

«*Vergemålsutvalget* foreslår en omformulering av kriteriet for fratakelse av vergeoppdraget. Utvalget mener kriteriet etter dagens lov er for strengt, og at det bør utformes noe mer skjønnsmessig. Utvalget viser til at det er den som er satt under vergemål, som skal beskyttes, og at vergen ikke har noe krav på å fortsette hvis overformynderiet finner at det vil være til beste for den vergetrengende at det oppnevnes en annen verge. Utvalget foreslår derfor en regel om at den oppnevnte vergen skal fratas vervet dersom `det vil være det beste for den som er under vergemål´.

[...]

Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsen bør åpne for et skjønn, og at terskelen for å frata en person vergeoppdraget ikke bør være høy. På den annen side innebærer utvalgets forslag et pålegg til vergemålsmyndigheten om å frata noen vergeoppdraget. Den gir ikke bare en adgang til å gjøre dette. Slik utvalgets bestemmelse er formulert, kan den strengt tatt leses slik at vergen skal fratas oppdraget alene av den grunn at det finnes bedre kandidater. (Å oppnevne den bedre kandidaten i stedet for den opprinnelige vergen, vil da gjerne være til den vergetrengendes beste.) Departementet foreslår på denne bakgrunn at fylkesmannen skal frata vergen oppdraget `dersom hensynet til den som er satt under vergemål, gjør dette nødvendig´, jf. annet punktum. I første punktum foreslår departementet en regulering også av fylkesmannens adgang til å frata noen vervet. Her foreslås det at fylkesmannen kan gjøre dette når det vil være til det beste for den som er satt under vergemål.»

De gjengitte uttalelsene i forarbeidene underbygger det som følger av ordlyden i vergemålsloven § 29 andre ledd første setning: Hensynet til vergen selv er ikke noe sentralt moment i vurderingen av om vergen skal fratas vergeoppdraget. Derimot gir verken forarbeidene eller den vedtatte ordlyden holdepunkter for at det generelt er en lav terskel for å konstatere at det *vil være* til vergehavers beste å skifte verge, eller at det er tilstrekkelig at det foreligger «en viss risiko for at vergen ikke vil utføre oppdraget på en tilstrekkelig tillitsvekkende måte». Det er heller ikke treffende å formulere vurderingen av hva som er til vergehavers beste som et spørsmål om hvorvidt *fylkesmannen* har tillit til at vedkommende kan være en god verge for vergehaveren. Om det er til vergehaverens beste at vergen fratas oppdraget, vil bero på en bred, helhetlig vurdering, der en rekke forhold vil

kunne være relevant. Hvor mye som skal kreves for å kunne frata vergen oppdraget, vil blant annet bero på hva vergehaver selv ønsker jf. punkt 2.2 nedenfor.

Ved vurderingen av om en verge er egnet for et konkret vergeoppdrag, må det for øvrig tas høyde for at det alltid vil være en risiko for at velegnete verger eller representantene av og til vil gjøre vurderinger og valg som ikke er optimale. For at en fratakelse alene skal kunne begrunnes i vergens egnethet, må forutsetningen derfor være at risikoen for uheldig eller skadelig opptreden fremstår som høyere enn det som er påregnelig ved oppnevning av en ny verge. I tilfeller hvor vergehavers ønsker – alene eller sammenholdt med andre forhold – taler mot et vergebytte, må det kreves mer av slike risikofaktorer enn i tilfeller hvor vergen ønsker vergebytte eller ikke har noen mening om spørsmålet. Hensynet til den mindreårige vergehavernes medbestemmelsesrett tilsier også at de faktiske forholdene som eventuelt skal begrunne en tilsidesettelse av vergehavers egne ønsker, må være forsvarlig utredet.

Ombudsmannen tar til etterretning at SRF i redegjørelsen hit har gitt uttrykk for at de gjengitte utdragene fra begrunnelsen ble valgt for å få frem at det ikke stilles krav om at vergen har utvist klanderverdig atferd i den konkrete saken. Slik begrunnelsen faktisk er utformet, synes imidlertid de aktuelle formuleringene – både isolert sett og lest i sammenheng med SRFs vurderinger for øvrig – å være tillagt en mer vidtrekkende betydning enn dette, jf. også punkt 2.2 og 2.3 nedenfor. Ombudsmannen finner derfor at det knytter seg begrunnet tvil til om SRF har tatt et riktig rettslig utgangspunkt ved sin vurdering av om et vergebytte ville være til vergehavernes beste.

2.2 Vektleggingen av de mindreåriges syn på saken

Grunnloven § 104 første ledd lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.»

Bestemmelsen i andre setning bygger på barnekonvensjonen artikkel 12. nr. 1.

Bestemmelsen lyder:

«Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Det fremgår også av forvaltningsloven § 17 første ledd siste setning at de mindreåriges syn skal «tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet».

Vergemålsmyndighetene er gjennom Grunnloven og barnekonvensjonen forpliktet til å legge vekt på en mindreårig vergehavers ønske i spørsmålet om hva som er til det beste for vedkommende, jf. bl.a. Dokument 16 (2011–2012) s. 191 og FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 14 (2013) kapittel IV del III punkt 3. Prinsippet om retten til å bli hørt rekker ikke så langt at det i enhver sammenheng må legges avgjørende vekt på den mindreåriges syn ved vurderingen av hva som er til barnets beste. I tilfeller hvor det er aktuelt om å treffe en avgjørelse som ikke er i tråd med den mindreåriges ønsker, må imidlertid de omstendighetene som tilsier dette, være mer tungtveiende enn hensynet til den mindreåriges autonomi.

Vekten av barnets syn avhenger av dets «alder og utvikling». Det må også tas i betraktning hvilket spørsmål det gjelder, hvor direkte saken angår barnet, hvor sterk og vedvarende barnets mening er og hvor godt den er begrunnet, se Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge, 3. utgave, Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red.) side 118.

De fem mindreårige vergehaverne ble fratatt oppdragene som verge for, ga alle uttrykk for at de ønsket å ha klageren som verge. På tidspunktet for SRFs vedtak var de alle i 16- eller 17-årsalderen. Det foreligger ingen opplysninger i saken som tilsier at de i modenhet eller utvikling skilte seg vesentlig fra 16- og 17-åringer flest. På sammenlignbare rettsområder hvor lovgiver uttrykkelig har gitt føringer for hvilken vekt det skal legges på den mindreåriges mening, går disse gjennomgående ut på at det skal legges «stor vekt» på meningen til mindreårige i denne aldersgruppen, se bl.a. vergemålsloven § 17 fjerde ledd og barneloven § 31 fjerde ledd.

Hvem som er verge kan ha stor betydning for vergehaveren, både praktisk og personlig. FNs barnekomité har presisert i generell kommentar nr. 6 (2005) side 10 punkt 25 at «Barnas synspunkter skal også tas hensyn til når det gjelder spørsmål om verge, omsorgs- og innkvarteringsordninger og rettslig representasjon».

Også forarbeidene til vergemålsloven underbygger at ønskene til såpass gamle barn tillegges en vesentlig vekt i spørsmål om vergebytte. I Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) på side 187 drøftes betydningen av vergehavers syn generelt i relasjon til tilfeller hvor vergehaveren selv ønsker et slikt bytte. Departementet uttaler:

«Departementet mener at de argumentene fylkesmannen peker på, taler for at vergemålsmyndighetene bør legge betydelig vekt på den vergetrengendes ønske om ny verge. Departementet er likevel enig med utvalget i [...] at dersom vergemålsmyndighetene finner at det likevel er det beste for vedkommende å beholde den verge som er oppnevnt, bør begjæringen kunne avslås.»

Det fremgår av sammenhengen at departementets vurdering i første rekke retter seg mot tilfeller hvor det er tale om frivillige vergemål for personer over 18 år, hvor vergehaver i utgangspunktet har adgang til å trekke sitt samtykke til vergemålet som sådant. I tråd med prinsippet om at barns mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet, er det imidlertid neppe grunn til å legge vesentlig mindre vekt på vergehavers synspunkter i tilfeller hvor vedkommende er nær opp mot myndighetsalder.

De mindreåriges syn har i disse sakene ikke vært begrunnet. Blant annet ut fra sakens art har imidlertid ombudsmannen vanskelig for å se at dette bør ha vesentlig betydning for hvilken vekt synspunktene må tillegges. Vergemålsmyndighetene har heller ikke særskilt etterspurt en nærmere begrunnelse fra de mindreårige.

SRF har i korrespondansen hit gitt uttrykk for at de mindreåriges ønsker var et «tungtveiende moment» i vurderingene som lå til grunn for vedtakene om å frata klageren de fem vergeoppdragene. Ombudsmannen er enig i at de mindreåriges syn skulle ha vært tillagt stor vekt. Begrunnelsene i SRFs vedtak vitner imidlertid ikke om at de mindreåriges syn faktisk ble tillagt en slik stor vekt ved SRFs vurdering.

I begrunnelsen skriver SRF – etter først å ha konkludert med at de foreliggende bekymringsmeldingene mot klageren gir tilstrekkelig grunnlag for frata ham oppdraget – at de «har merket [seg] opplysningene om at den mindreårige i denne saken ønsker å beholde klager som verge». Etter å ha vist til at mindreåriges synspunkter skal tillegges vekt etter alder og modenhet, gis det uttrykk for at dette utgangspunktet tilsier «at den mindreåriges oppfatning må tillegges en viss vekt i vurderingen av denne saken». Etter alminnelig språkforståelse tilsier ordlyden «en viss vekt» at det har blitt lagt forholdsvis begrenset vekt på den mindreåriges syn. Ombudsmannen kan ikke se at denne ordlyden er en nødvendig eller naturlig måte å gi uttrykk for at den mindreåriges syn har blitt tillagt stor, men ikke avgjørende vekt, slik SRF har gjort gjeldende. Det er også vanskelig å følge SRFs anførsel om at denne formuleringen bare gir uttrykk for utgangspunktet, og at det ikke fremkommer av begrunnelsen hvilken vekt hensynet ble tillagt ved den konkrete vurderingen.

Heller ikke den omstendighet at SRF «for øvrig» har henvist til Fylkesmannens begrunnelse, kan etter ombudsmannens syn tillegges særlig betydning. En slik henvisning kan ikke tillegges betydning dersom underinstansens begrunnelse står i motstrid med det SRF eksplisitt har skrevet i sin begrunnelse.

Ombudsmannen har som ledd i saksbehandlingen bedt om å få tilsendt sakens dokumenter, herunder SRFs interne saksdokumenter. Så vidt ombudsmannen kan se, gir de mottatte saksdokumentene ikke holdepunkter for at hensynet det de mindreåriges

ønsker ble tillagt en vesentlig større vekt enn det som følger av ordlyden i de offisielle begrunnelsene for vedtakene. At de mindreåriges ønsker skal ha blitt tillagt stor vekt, er også vanskelig å forene med det SRF for øvrig skriver i begrunnelsen om at det er en lav terskel for å frata vergen oppdraget, jf. punkt 2.1 ovenfor. Dersom det hadde blitt lagt stor vekt på den mindreåriges ønsker om å beholde klageren som verge, ville det vært nærliggende å stille vesentlig høyere krav til risiko eller mulige skadefølger enn dette.

Ombudsmannen finner etter dette å måtte legge til grunn at SRF har tillagt de mindreåriges synspunkter vesentlig mindre vekt enn det Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 forutsetter. Som følge av dette hefter det også feil ved vurderingen av om det var «til det beste» for de mindreårige å frata klageren oppdraget.

2.3. Betydningen av bekymringsmeldingene

Av begrunnelsen i SRFs vedtak fremgår det at SRF har lagt til grunn at «Fylkesmannen har mottatt flere bekymringsmeldinger fra ulike hold, som uavhengig av hverandre gir uttrykk for bekymring for klagers utførelse av sine vergeoppdrag». I tråd med SRFs redegjørelse legger ombudsmannen til grunn at SRF faktisk har hatt tilgang til og lest de aktuelle bekymringsmeldingene som ledd i sin saksbehandling forut for vedtakene. Det fremgår imidlertid ikke av begrunnelsen at SRF har tatt stilling til om faktafremstillingene i disse meldingene var korrekte, til tross for at klageren på en rekke punkter hadde bestridt dette i sine klager. Utover henvisningen til «utfordringer ved samarbeidet med ulike offentlige instanser» fremgår det heller ikke om SRF mener at disse fremstillingene – dersom de er riktige – innebærer at klageren har opptrådt på en måte som er i strid med vergehavernes interesse, og om dette avviket ligger utenfor det som må påregnes eller aksepteres. Tvert imot heter det at SRF «ikke [går] inn i den konkrete bekymringsmeldingen, men viser til at det uansett ikke synes heldig at enkelte verger utfører oppdraget på en slik måte at det gjentatte ganger kommer bekymringsmeldinger på måten vergeoppdraget utføres».

I redegjørelsen hit har SRF til en viss grad redegjort for hvordan de vurderer de aktuelle bekymringsmeldingene. Det er imidlertid ingenting i de mottatte saksdokumentene som viser at slike vurderinger ble gjort før vedtakene i sakene ble fattet. Vurderingene i redegjørelsene tilsier heller ikke at SRF har utredet og på selvstendig grunnlag tatt stilling til holdbarheten til de bestridte faktafremstillingene i bekymringsmeldingene og Fylkesmannens begrunnelse, til tross for at en slik vurdering synes nødvendig for å kunne ta stilling til om – og eventuelt i hvilken grad – klageren faktisk har utvist atferd som tilsier at det ville være til vergehavernes beste å få oppnevnt en ny verge.

Også på dette punktet finner ombudsmannen derfor å måtte legge til grunn det som følger av den offisielle begrunnelsen for vedtakene, nemlig at det er selve eksistensen av

bekymringsmeldingene som har vært tillagt «særlig vekt» ved vurderingen av hva som er til de mindreåriges beste.

Ombudsmannen utelukker ikke at det i enkelte tilfeller kan være grunnlag for å løse en verge fra sitt oppdrag allerede av den grunn at vergemålsmyndighetene har mottatt bekymringsmeldinger, for eksempel hvis det er dreier seg om et betydelig antall meldinger eller gjelder svært alvorlige forhold. Hovedregelen må likevel være at vergemålsforvaltningen selv må undersøke og på selvstendig grunnlag ta stilling til om det er hold i de påstandene som er fremsatt. Det kan ikke uten videre legges til grunn at en bekymringsmelding fra et annet offentlig organ innebærer at vergen rent faktisk ikke har handlet til det beste for den vergehaveren. Ikke minst gjelder dette i tilfeller hvor det er vergens oppgave å ivareta vergehaverens interesser i møte ved vedkommende organ. Hensynet til både vergens og vergehaverens rettssikkerhet tilsier generelt at vergen skal kunne ta opp forhold som er ubehagelige for offentlige instanser eller tjenestemenn, uten å bli fratatt vergeoppdraget på feilaktig eller usaklig grunnlag. For så vidt gjelder representantordningen, er viktigheten av at vergemålsmyndighetene er uavhengige av blant annet barnevernmyndighetene, uttrykkelig understreket i Prop. 51 L (2011–2012) side 26:

«Elles bør representantordninga vere uavhengig av dei myndigheitene som representanten er sett til å kontrollere, særleg utlendings- og barnevernsmyndigheitene, som har ansvaret for behandlinga av asylsøknaden og for omsorga.»

I tilfeller hvor den mindreårige selv ønsker å beholde vergen, tilsier også hensynet til den mindreåriges medbestemmelsesrett at et vedtak som ikke er i tråd med den mindreåriges ønsker, bygger på et forsvarlig utredet og vurdert faktum.

SRF har i redegjørelsen hit beskrevet det som om det «stadig» har kommet bekymringsmeldinger på klageren. Dette er etter ombudsmannens syn lite treffende. I tråd med SRFs redegjørelse legger ombudsmannen til grunn at det dreier seg om bekymringsmeldinger fra tre ulike personer eller forvaltningsorganer, og hvor de to første gjelder det samme sakskomplekset. Etter det ombudsmannen forstår, hadde klageren på vedtakstidspunktet hatt et relativt betydelig antall representant- og vergeoppdrag. Antallet bekymringsmeldinger fremstår på denne bakgrunn ikke så høyt at det i seg selv tilsier at klageren bør fratras vergeoppdraget. Ombudsmannen kan heller ikke se at innholdet i bekymringsmeldingene er av så alvorlig karakter at det – uavhengig av om det er hold i meldingene – tilsa et vergebytte i strid med vergehavernes vilje.

Etter ombudsmannens syn er det også flere omstendigheter ved de konkrete meldingene som tilsa at SRF ikke kunne legge stor vekt på disse momenter uten nærmere utredninger eller vurderinger. Meldingene vedrørende B mottak ble fremsatt etter at klageren hadde tatt opp det han mente var kritikkverdige forhold ved mottaket. Fylkesmannen la i sin vurdering til grunn at det hadde vært utfordringer, og at mottakslederen – som var en av melderne – hadde bidratt til et konfliktfylt samarbeid med klageren. Samtidig mente Fylkesmannen det kunne «stilles spørsmål» ved om også klageren hadde bidratt til et dårlig samarbeid. Både situasjonen bekymringsmeldingene ble fremsatt i og de konklusjoner Fylkesmannen har trukket med hensyn til forholdene ved mottaket og den ene melderne, tilsier at det ikke var forsvarlig å legge vesentlig vekt på disse bekymringsmeldingene i seg selv ved vurderingen av klagerens forutsetninger for å være verge.

Også når det gjelder bekymringsmeldingen fra barneverntjenesten i D kommune, er det etter ombudsmannens syn flere forhold som i seg selv taler mot å legge denne til grunn som et viktig moment uten nærmere undersøkelser eller vurderinger. Enkelte av opplysningene fremstår allerede ut fra meldingen som usikre. Dette gjelder blant annet opplysningen om at klageren kan ha forespeilet de mindreårige at de kan få økonomisk støtte til å ta førerkort. Videre synes det generelle bildet som tegnes av klageren å stå i klar kontrast med det barneverntjenesten selv hadde gitt uttrykk for overfor Fylkesmannen bare noen måneder tidligere. Fylkesmannen har i begrunnelsen for sin beslutning 13. januar 2017 opplyst at «[t]ilbakemeldingene er utelukkende positive og du beskrives blant annet som 'svært samarbeidsvillig'». Ut fra gjengivelsen er det vanskelig å forstå at denne tilbakemeldingen bare gjaldt kommunikasjonen med de mindreårige. Dersom barneverntjenesten allerede på dette tidspunktet mente at klageren ikke hadde de forutsetninger og den forståelse som var nødvendig for å samarbeide godt med barneverntjenesten, ville det under alle omstendigheter vært grunn til å forvente at det ble opplyst om dette i tilbakemeldingen til Fylkesmannen.

Det synes på det rene at bekymringsmeldingen ble fremsatt etter at det hadde vært en uenighet mellom klageren og barneverntjenesten vedrørende bidragsforskudd fra Nav, noe klageren også påpekte i sine klager til SRF. Da det ikke har vært innhentet en redegjørelse fra barneverntjenesten i forbindelse med behandlingen av saken her, har ombudsmannen ikke tilstrekkelige forutsetninger for uttale seg om barneverntjenestens håndtering av denne saken. Ut fra saksdokumentene SRF og ombudsmannen har hatt tilgang til, fremstår det imidlertid ikke uten videre klart hvorfor barneverntjenesten har kontaktet Nav etter at de mindreårige var innvilget bidragsforskudd, eller at klageren burde vært mer «lydhør» overfor barneverntjenestens tilbakemeldinger om at ytelsen trolig ville bli stanset.

Blant annet av denne grunn fremstår det uklart om det er treffende når barneverntjenesten skriver at klageren mangler evne til å samarbeide og å la seg korrigere ved feilinformasjon.

På vedtakstidspunktet forelå det for øvrig flere tilbakemeldinger fra andre offentlige instanser som tegnet et annet bilde av klagerens opptreden som verge eller representant enn det som fremkommer av bekymringsmeldingene. Ombudsmannen er enig med SRF i at dette ikke nødvendigvis er avgjørende ved den konkrete vurderingen av en persons evne og vilje til å være en tilstrekkelig god verge eller representant. At Fylkesmannen mottok tilsynelatende motstridende tilbakemeldinger på klagerens opptreden som verge og representant, underbygger imidlertid behovet for nærmere undersøkelser og vurderinger av holdbarheten av de negative tilbakemeldingene på klageren.

Det fremgår av begrunnelsen i SRFs vedtak at de aktuelle bekymringsmeldingene ble tillagt «særlig vekt» ved SRFs vurdering av om klageren skulle fratras vergeoppdragene. Ut fra de forhold som er påpekt ovenfor – og sett i sammenheng med hensynet til de mindreåriges medbestemmelsesrett – mener ombudsmannen at det ikke er foretatt en forsvarlig utredning og vurdering av om en slik fratakelse var til vergehavernes beste.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det hefter feil ved SRFs vurderinger. Det avgjørende for om klageren kunne fratras vergeoppdragene, var om dette var «til det beste» for de mindreårige, jf. vergemålsloven § 29 andre ledd første setning. For mindreårige vergehavere må denne vurderingen skje i tråd med de føringer som følger av Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen. Det er knyttet begrunnet tvil om SRF har tatt et riktig rettslig utgangspunkt ved vurderingen. Slik saken er opplyst, finner ombudsmannen videre å legge til grunn at de mindreåriges ønske om å beholde klageren har blitt tillagt vesentlig mindre vekt enn det Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12 tilsier. SRF har også lagt «særlig vekt» på de mottatte bekymringsmeldingene, uten at det er tilstrekkelig undersøkt og vurdert om det er hold i dette.

Fordi de mindreårige nå har fylt 18 år og ikke har behov for verge lenger, er det ikke grunn til å be SRF om å behandle sakene på nytt. SRF bes imidlertid merke seg ombudsmannens generelle synspunkter og videreformidle disse til fylkesmennene på hensiktsmessig måte.

[i] Henvisningen er rettet i forbindelse med publisering.

5.8.2019 (2017/3572)