

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2024:4

Trøblete utenlandsopphold

Barn og unge voksne tilbakeholdt
i utlandet: fenomenforståelse
og oppfølging

Hilde Lidén, Dorina Damsa, Jan-Paul Brekke,
Maria Forthun Hoen

© Institutt for samfunnsforskning 2024
Rapport 2024:4

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (digital): 978-82-7763-811-9

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	7
Sammendrag	8
English summary	11
Kapittel 1 Innledning	14
Innsatsfeltet vold i nære relasjoner	15
Begrepsbruk	17
Det legale rammeverket for saker om ufrivillig utenlandsopphold	18
Oppdraget	24
Ufrivillig utenlandsopphold og transnasjonale familiepraksiser	25
Forskningsdesign	26
Kvantitativ registerundersøkelse	27
Kvalitative intervjuer	27
Kartlegging av utenriksstasjoner	28
Gjennomgang av enkeltsaker fra UDI	28
Dokumentstudier	29
Etiske vurderinger	29
Rapportens oppbygging	30
Kapittel 2 Etterlatte barn og unge – en kvantitativ analyse	31
Kartlegging av utvandring og retur til Norge	31
Hvilke landbakgrunner skal med?	32
Datakilder	32
Variabler	33
Utenlandsopphold for barn og unge voksne	34
Tilflyttingsland	36
Flytter barn og unge alene eller sammen med foreldre?	39
De som kommer tilbake til Norge	41
Bruk av barnetrygd	42
Hovedfunn	43

Kapittel 3 Tilbakeholdt mot sin vilje i utlandet	45
Situasjonen for barn holdt tilbake i utlandet.	46
Etterlatt hos slektninger uten foreldre.	47
Sendt til disiplinanstalter.	51
Tilbakeholdt sammen med mor eller far.	52
Tilbakehold av unge 18+	61
Barn og unge som ikke returnerer	62
Omsorgssituasjonen ved tilbakehold	63
Myndighetenes bistand mens barnet er i utlandet.	64
Oppsummering	72
Kapittel 4 Oppfølging i Norge	73
Innledning	73
De særlige hjelpetiltakene	73
Oppfølging av retur – den første fasen	75
Ulike utgangspunkt for oppfølging	77
Barn som returnerer til familie	78
Når barnevernet tar over omsorgen	81
Unge over 18 år	84
Retur sammen med en forelder	88
Dagens tiltaksvifte	89
Hvor brenner det mest?	93
Kapittel 5 Hjelpetjenestenes beredskap og samarbeid	96
De ordinære tjenestenes beredskap	96
Barnevernet	97
Mekling	103
Nav	106
Skolene	108
Helsetjenesten	109
Rus og kriminalitet	110
Politiets ansvar for rettsvern.	113
Samarbeid mellom lokale instanser.	116
Verktøy og kompetanse	119
Mentorordning for unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap	121
Kompetansebehov	122
Koordinering mellom de nasjonale særtiltakene	123
Særtiltakenes veiledning og samarbeid med kommunale tjenester.	125
Frivillige organisasjoner som del av tiltakskjeden	126
Oppsummering	127

Kapittel 6 Spesialutsendingene for integrering – vurdering av ordningen	129
Evalueringens datagrunnlag	130
Mandat for spesialutsendingene for integrering	131
Avgrensning av mandatet – treffer det utfordringene?	132
Det operative arbeidet	137
Operativt arbeid i tjenesteområdet	139
Samarbeid med UD	141
Samarbeid med norske hjelpeinstanser	141
Det strategiske arbeidet	144
Strategisk innsats i tjenesteområdet	144
Strategisk arbeid i Norge	148
Konklusjoner	151
Kapittel 7 Erfaringer fra Norden	155
Danmark	155
Fenomenforståelse	155
Lovverk	157
Organisering, ansvarsfordeling og bistand	159
Omfang	161
Evaluering	162
Erfaringer og «best practices»	165
Sverige	166
Fenomenforståelse	166
Lovverk	167
Organisering, ansvarsfordeling og bistand	169
Omfang	172
Evaluering	173
Erfaringer og «best practices»	175
Kapittel 8 Hovedfunn og anbefalinger	176
Utflyttingsmønstre	176
Omfang av tilbakehold og retur er usikkert	178
Tilbakehold – tre hovedkategorier	179
Alvorlighetsgraden	180
Behov for større tiltaksvifte	181
Forebygging	185
Anbefalinger – tiltak	187
Litteratur	191

Forord

Denne rapporten er utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Oppdraget er en del av oppfølgingen av handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* tiltak 28: Styrke oppfølgingen av utsatte for ufrivillig utenlandsopphold.

Forskergruppen ved Institutt for samfunnsforskning har bestått av Jan-Paul Brekke og Maria Forthun Hoen som gjennomførte den kvantitative studien (kapittel 2), mens Hilde Lidén og Dorina Damsa har stått for den kvalitative studien, hvor også Kathinka Fossum Evertsen deltok i intervjuene.

Forskergruppen vil særlig takke informanter i ulike hjelpetjenester, frivillige organisasjoner og representanter for målgruppen for generøst å ha delt sine erfaringer og refleksjoner. Dette har gitt den nødvendige bredden i fenomenforståelsen.

Takk til utenriksstasjonene som svarte på en survey om sin erfaring med denne typen saker. Intervjuene med spesialutsendingene for integrering og innspill og kommentarer vi har fått fra enhet for konsulær bistand i Utenriksdepartementet, har vært til uvurderlig hjelp. En stor takk for innsatsen. Takk også til medlemmene i Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelateret vold som har bistått oss i flere sammenhenger. Vi har fått formidlet viktig kunnskap og perspektiver fra representantene i IMDi. UDI ved enhet for styring og regelverk og enhet for statistikk og analyse har hjulpet oss på flere måter, inkludert statistikk og å finne fram til relevante saker. En særlig takk til Rachel Eide, Helen Sandal og Cathrin Clark.

Vi har hatt god dialog med vår oppdragsgiver, Arbeids- og integreringsdepartementet, underveis i arbeidet, det er vi takknemlige for. En særlig takk til vår kontaktperson Solfrid Lien for godt samarbeid.

Ved Institutt for samfunnsforskning har Anne Skevik Grødem gitt gode innspill og kvalitetssikret rapporten.

Oslo, 20. februar 2024

Hilde Lidén

Sammendrag

Forfatter	Hilde Lidén, Dorina Damsa, Jan-Paul Brekke, Maria Forthun Hoen
Tittel	Trøblete utenlandsopphold Barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet: fenomenforståelse og oppfølging
Sammendrag	Transnasjonale familieliv har blitt en del av norsk barndom. Transnasjonale ekte-skap og familier innvandret til Norge opprettholder nær kontakt med familie og slektninger i utlandet. Denne rapporten handler om barn og unge kvinner og menn over 18 år med tilknytning til Norge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Vi skiller mellom fire hovedkategorier av ufrivillig utenlandsopphold: Barn kan oppholde seg hos slektninger uten foreldre, eventuelt sammen med søsken. Vi finner også at barn kan tilbakeholdes sammen med en forelder. En del ungdommer, særlig unge menn, plasseres i en disiplineringsanstalt, som er en type institusjon som brukes overfor diasporabarn. En siste kategori vi beskriver er æresmotivert tilbakehold av unge over 18 år.

Sakene peker ut over ære- og kjønnsbasert vold som motiv for oppholdet, og omfatter flere former for vold i nære relasjoner. Mange av sakene har en forhistorie hjemme, og påvirker flere familiemedlemmer. Familieproblemer kan starte som tilspissede konflikter mellom foreldrene, oppdragervold eller andre former for vold i nære relasjoner. Konflikten kan strekke seg langt bakover i tid, og familien kan være godt kjent i barnevernet. Rapporten gjennomgår innledningsvis det legale rammeverket for innsatsen for barn og for unge over 18 år.

Fire delstudier

Rapporten består av fire delstudier.

En kvantitativ delstudie belyser omfang, landbakgrunn og tendenser når det gjelder hvilke barn og unge som er meldt utflyttet av Norge. Dette gir et bakteppe og grunnlag for den kvalitative analysen.

Hovedstudien belyser barn og unges ufrivillige utenlandsopphold og hjelpetjenestenes oppfølging om de returnerer. Delstudien er basert på kvalitativ metode, og benytter tre typer data: intervjuer med ulike typer hjelpetjenester, frivillige organisasjoner og representanter for målgruppen, dokumentstudier (regelverk, årsrapporter, utlendingssaker i UDI) og spørreundersøkelse til et utvalg utenriksstasjoner.

I rapporten inngår dessuten en vurdering av ordningen med spesialutsendinger for integreringssaker plassert ved fire utenriksstasjoner og en gjennomgang av Sveriges og Danmarks regelverk og tiltak rettet mot ufrivillige utenlandsopphold.

Bistand for å returnere til Norge

Mulighetene for at Norge kan gi konsulær bistand i utlandet er begrenset når en person befinner seg på et annet lands territorium. Personer med hjelpebehov i utlandet er sjeldent klar over hvor vanskelig det er for norske myndigheter å bistå dem når de først befinner seg i utlandet. Norske myndigheter har iverksatt flere tiltak for å gi særlig bistand til personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold: Spesialutsendinger for integrering, som i dag er plassert ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi, og refusjonsordning for utgifter til hjemreise. Kompetansteamet kan bistå personer som returnerer etter et ufrivillig utenlandsopphold.

Spesialutsendingenes rapportering om mange henvendelser angående ufrivillig utenlandsopphold fra barn og unge. Vår kartleggingsundersøkelse fra relevante utenriksstasjoner viser at et lite mindretall fikk bistand til å returnere. Grunnene kan være at de mangler pass, og at det kan være vanskelig å oppfylle vilkåret om at begge foreldrene underskriver søknaden om pass. Hjelp til retur er dessuten avhengig av at personen kan ta seg fram til utenriksstasjonen, og dette er ofte betinget av støttespillere og lokalt nettverk. Sikkerhetssituasjonen i landet kan begrense reiser, dessuten vil kontrollen personen utsettes for, gjøre det farlig eller umulig å holde kontakt med hjelpende instanser. For noen kan utlandsoppholdets omfang føre til at de ikke lenger har oppholdstillatelse i Norge.

Mangler i oppfølging etter retur til Norge

Det er ulikt regelverk for barn og for unge over 18 år, og derfor ulike ansvarlige instanser som følger dem opp ved retur. For personer over 18 år som anses som trusselutsatte etter en sikkerhetsvurdering av politiet, finnes det en egen tiltakskjede som består av et bo- og støttetilbud. De unge får plass i et tilpasset bokollektiv, får individuell støtte gjennom terapeutisk reorientering og koordinert hjelp for å sikre økonomisk støtte, utdanning og helsetilbud. Dette tilbudet er særlig tilpasset unge kvinner, men også unge menn og unge mødre med barn kan eventuelt få plass i en egen boenhet tilknyttet bo- og støttetiltaket. For unge over 18 som returnerer til hjemstedet er det ingen tydelig tiltakskjede eller instans som har et koordinerende ansvar slik at de er sikret et egnet bosted og tilgang til og tilstrekkelig hjelp fra aktuelle tjenester, som Nav, helse og utdanning. Eksisterende tilbud til sårbare ungdommer finnes, men disse kan være utilstrekkelige eller mangle nødvendig spisskompetanse. Situasjonen kjennetegnes av for mange tilfeldigheter og for store variasjoner i kommunenes kompetanse og tilbud.

For barn under 18 som er trusselutsatte vil barnevernet midlertidig overta omsorgsansvaret. Barnevernet vil i de fleste tilfeller følge opp familiene med frivillige tiltak selv om baret flytter tilbake til foreldrene. Barnevernet kan ha mottatt bekymringsmeldinger for disse barna både før, under eller etter et utenlandsopphold.

Tett oppfølging ved retur Når barnet eller ungdommen har brutt med familien vil tett oppfølging nødvendigvis ta utgangspunkt i at barna er formet av en oppvekst preget av sterk kontroll og forventning om lojalitet til familien før til ensomhet, ambivalens og skyldfølelse overfor foreldre og søsken. De opplever det dessuten som vanskelig å ta ansvar for egne behov og selvstendige valg. De aller fleste har vært utsatt for ulike former for psykisk og fysisk vold av personer de i utgangspunktet har et tillitsforhold til.

Langt fra alle barn og unge som returnerer får en tilstrekkelig oppfølging gjennom kommunale tjenester og gjennom familien. Forskergruppen ser særlig behov for å styrke beredskapen for ungdom over 18 år som returnerer direkte til en kommune, enten ved at de flytter tilbake til foreldre, eller startet et nytt liv på egen hånd. Vi anbefaler at det etableres rutiner for unge over 18 slik at de får tilstrekkelig informasjon og oppfølging ved ankomst til landet. Det er behov for en tiltakskjede ved retur til hjemstedet som omfatter informasjon og en dedikert kontaktperson med ansvar for koordinert innsats og samarbeid mellom ulike instanser (Nav, helseoppfølging, utdanning) og behovet for et egnet bosted. Tiltakene må kunne ivareta ulike livssituasjoner og varierte behov, f.eks. ung kvinne med barn, ungdom som bor hjemme, og at unge kan ha tilleggsproblematikk på grunn av psykisk helse, rus og oppfølging av tidligere kriminalitet.

Et annet innsatsfelt er å heve kompetansen i ordinære hjelpetjenester. Dette innebærer bl.a. å plassere æresrelatert vold og tilbakehold inn i kommunenes ulike innsatsfelt, opplærings- og informasjonsmateriell og handlingsplaner om vold i nære relasjoner. Det er også behov for å oppdatere og utvikle nasjonale retningslinjer og veiledere, inkludert Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet og Retningslinjer for

saker om personer over 18 år som står i fare for å bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, eller som oppholder seg ufrivillig i utlandet.

Spesialutsendinger for integreringsaker

Stillingene som spesialutsendinger for integrering innebærer en spisskompetanse, strategisk arbeid og en unik anledning til å bistå personer som ber om hjelp. De representerer en nødvendig tilleggsressurs og kompetanse ved utenriksstasjonen og i regionen hvor de er plassert. Slik vi ser det, arbeides det godt både når det gjelder det operative og strategiske arbeidet, gitt de begrensningene som sikkerhetssituasjonene i disse landene medfører. Vi anbefaler å videreføre ordningen med spesialutsending for integreringsaker. Gitt dagens mobilitetsmønstre og konfliktsituasjoner er plasseringene ved de fire utenriksstasjonene veloverveide valg.

Spesialutsendingene representerer et fagfelt som over tid har opparbeidet seg en forståelse av hvordan familiekonflikter og -vold som ofte, men ikke alltid, er æresmotivert, kan forsterkes og forverres gjennom et transnasjonalt handlingsrom. Denne innsikten er vesentlig også for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold. Det strategiske arbeidet i Norge er vesentlig, og kan styrkes gjennom en mer langsiktig strategi for formidling og kompetanseheving av hjelpetjenesten.

Rapporten utgjør en av to studier om beslektede temaer. Søsterstudien (Lidén mfl. 2024b) belyser årsaker til at kvinner og deres barn tilbakeholdes i utlandet, og hjelpetjenestenes innsats for å bistå dem. Til sammen gir studiene en utvidet fenomenforståelse, og beskrivelse av det begrensede mulighetsrommet norske myndigheter har til å bistå transnasjonale familier med forankring i Norge, og hvilke utfordringer hjelpetjenestene har ved å yte hjelp ved retur.

Emneord

Transnasjonale familier, ufrivillig utenlandsopphold, æresrelatert vold, integreringsbarrierer, spesialutsendinger for integrering

English summary

Author	Hilde Lidén, Dorina Damsa, Jan-Paul Brekke, Maria Forthun Hoen
Title	Troublesome Travels – Children and young adults exposed to involuntary stays abroad: Understanding the phenomenon and the response strategies
Summary	<p>For some children, transnational family dynamics have become a part of childhood, as migrant families in Norway maintain close contact with relatives abroad. This report focuses on children and young women and men (over 18) with ties to Norway, who are exposed to involuntary stays abroad. We distinguish between four main categories of involuntary stays abroad: Children staying with relatives, without their parents, and possibly alongside siblings; young adults, particularly young men, sent to disciplinary institutions set up for children from the diaspora; children who are together with a parent who is exposed to an involuntary stay; and finally, young adults on involuntary stays due to “honor-based” family conflicts. The cases point beyond “honor” and gender-based violence as the motive for the stay and include several forms of violence in close relationships.</p>

Many of the cases have a history conflict that may affect multiple family members. Family problems can start as conflicts between parents or other forms of domestic violence. The conflict has often spanned over a long time, and the family is known to child welfare services.

The report also reviews the legal framework for the protection of children and young adults.

Four sub-studies

The report consists of four sub-studies.

The quantitative component sheds light on the scope of the phenomenon, the group demographics, and trends regarding emigration from Norway. The qualitative component focuses on the various circumstances of which children and young adults exposed to involuntary stays abroad, the work of social services (specialized and municipal), particularly related to preventive and follow-up measures. The evaluation also covers the function of special envoys for integration appointed to four diplomatic missions, along with an examination of the regulatory frameworks and actions concerning involuntary stays abroad implemented by the Danish and Swedish governments. The following methods were used in the qualitative analysis: interviews with social services (including specialized services), voluntary organizations, and representatives of the target group; document analysis (regulations, reports, and cases handled by UDI); and a survey of diplomatic missions.

Return assistance

The Norwegian state’s capacity to offer consular support is constrained by various factors, in particular jurisdictional limitations. Norwegian authorities provide general consular assistance to Norwegian citizens and residents, while special provisions are also in place to aid those affected by “negative social control”, “forced marriage”, “female genital mutilation”, and “honor-based violence”. Support is facilitated by the special envoys for integration stationed at diplomatic missions in Amman, Ankara, Islamabad, and Nairobi. Additionally, a reimbursement scheme exists to support those affected by “negative social control”, “forced marriage”, “female genital mutilation”, and “honor-based violence”. The “Competence Team dedicated to combating negative social control and honor-based violence” plays a pivotal role in assisting individuals returning from involuntary stays abroad.

The special envoys' reporting shows a high number of inquiries regarding involuntary stays abroad from children and young adults. Our survey of relevant diplomatic missions indicates that only a limited number receive return assistance. One reason is the absence of travel documents coupled with the requirement that both parents must sign the passport application. Assistance for repatriation also hinges on the individual's ability to reach the foreign mission, which often requires the local support. Security conditions within the country may restrict travel, while the surveillance faced by those affected may also render communication unfeasible or dangerous.

Lack of follow-up care after return

Follow-up care for children and young adults returning to Norway is governed by different regulations agencies. A specialized system is triggered to support young adults deemed at risk following a police security assessment. It offers housing and assistance within adapted communal living spaces, personalized support through therapeutic guidance, a coordinated approach to securing financial assistance, educational opportunities, and healthcare services. The program is specifically designed for young women at risk but may also accommodate young men and young mothers with children who are at risk. For other young adults returning to Norway, there is no similar support framework, measures, or coordinating agency. This means they may not be guaranteed suitable housing or adequate support from relevant non-specialist social services, such as NAV, health services, and educational institutions. Existing programs for vulnerable young adults might lack specialized expertise, leading to significant disparities in services provided in various municipalities.

Child welfare services assume responsibility for children who are considered at risk. In most cases, child welfare services follow-up with the family given existing reports on the child's situation prior to, during, or after a stay abroad.

Follow-up after return

When children and young adults sever ties with their families, follow-up plans consider a history of stringent control and an expectation of loyalty to the family that may lead to feelings of loneliness, ambivalence, and guilt towards parents and siblings. This further weakens their ability to tend to their own needs and make independent decisions. Many have also been subjected to various forms of psychological and physical violence by trusted family members. Not all children and young adults who return receive adequate follow-up through municipal services or the family. There is a critical need to strengthen support systems for young adults returning to their municipalities, whether they move back in with their families or live alone. Routines need to be established so that young adults are adequately informed of their options and provided necessary support upon return. A support framework should be implemented, including a dedicated contact person, who may coordinate the efforts of various concerned agencies (such as NAV, housing providers, healthcare providers, and educational institutions). The measures must cater to a variety of situations and needs, such as: young mothers, young adults living at home, and young adults who face additional challenges due to mental health issues, substance abuse, or encounters with the criminal justice system. Another priority area is increasing expertise in the non-specialist services, while incorporating "honor-based violence" and "involuntary stays abroad" into municipalities' action plans aimed at preventing "domestic violence". There is also a pressing need to update and develop national guidelines and guides, including Guidelines regarding children exposed to involuntary stays abroad and Guidelines regarding young adults at risk of or being exposed to involuntary stays abroad.

Special envoys for integration

The role of the special envoys for integration is to provide specialized expertise, implement strategic initiatives, and assist those exposed to "negative social control", "forced marriage", "genital mutilation", "honor-based violence", and "invol-

untary stays abroad". Part of diplomatic missions, they represent a necessary additional resource, their work being successful both operationally and strategically, despite security challenges in their respective countries. We therefore recommend continuing this arrangement. The current placement at the four diplomatic missions is also well-thought, reflecting ongoing conflicts and migration patterns.

The special envoys are representative of a field that has developed an understanding of family conflicts and domestic violence, often but not always linked to "honor", that may escalate in a transnational context. This insight is crucial to preventing involuntary stays abroad. The special envoys' strategic efforts in Norway are essential and could benefit from a more sustained strategy for knowledge dissemination and increased competence in non-specialist social services.

This report is based on one of two interconnected studies addressing involuntary stays abroad, the other being described in the report Preventing the Return of Women and Their Children (Lidén et al., 2024). Taken together, the two studies provide an expanded understanding of involuntary stays abroad as a phenomenon, and show the limited possibilities for assistance, and the challenges faced by social services following return.

Index terms Transnational families, children and young people left behind, domestic violence, special envoys for integration, support system in Norway.

Kapittel 1 Innledning

Transnasjonale familieliv har blitt en del av norsk barndom. Ved transnasjonale ekteskap og familier som har innvandret til Norge, opprettholder familiene nær kontakt med familie og slektninger i utlandet. For en del familier vil kontakt og forpliktelser overfor slektninger være en del av hverdagen. Et utenlandsopphold for familiemedlemmer eller hele familien kan være motivert av flere grunner, f. eks. ut fra økonomiske investeringer i hjemlandet, for å vedlikeholde språk og kulturell forankring, på grunn av barns svake skolemotivasjon og -progresjon i Norge, eller for å gi omsorg til eldre slektninger (se f.eks. Lidén mfl., 2014; Bolognani, 2014; Erdal mfl., 2015; Tiilikainen mfl., 2020). Et utenlandsopphold hos nære slektninger kan dessuten være en nærliggende løsning på familiekonflikter, døtres norske ungdomsstil eller sønners involvering i uønskede miljøer preget av rus og kriminalitet. Gjennom foreldreansvaret har foresatte anledning til å bestemme hvor barnet skal bo. I foreldreansvaret inngår det også å tilse at barnet har tilstrekkelig omsorg og skolegang, og at barnet ikke må bli utsatt for vold, skade, fare eller på annen måte utsettes for handlinger som går ut over barnets fysiske eller psykiske helse. Spørsmålet denne rapporten reiser er hvor langt foreldreansvaret i henhold til norsk lov er gyldig og ivaretatt når barnet oppholder seg i utlandet, og hva slags forpliktelser norske myndigheter har til å følge opp barn og unge under og etter et ufrivillig utenlandsopphold.

Denne rapporten handler om barn og unge kvinner og menn over 18 år med tilknytning til Norge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. De oppholder seg under ulike omstendigheter, og en del barn og unge er i en situasjon som skaper bekymring for omsorgssituasjonen deres fordi de utsettes for vold og frihetsberøving. Om de returnerer til Norge, vil mange trenge bistand fra hjelpeapparatet for å reintegreres i et hverdagsliv og bearbeide det de har vært utsatt for.

Vårt bidrag er å undersøke nærmere ufrivillige utenlandsopphold for barn og unge. Søsterstudien *Kvinner og deres barn tilbakeholdt i utlandet* (Lidén mfl. 2024) belyser årsaker til at gifte kvinner – og deres barn – tilbakeholdes i utlandet, og ulike grunner for begrensningene i å bistå dem. Til sammen gir studiene en utvidet fenomenforståelse og beskrivelse av det begrensede mulighetsrommet norske myndigheter har til å bistå transnasjonale familier med forankring i Norge. Det er saker spesialutsendingene for integreringssaker, utplassert ved et utvalg utenriksstasjoner, får flest av på sitt bord. Sakene spenner over ulike alvorlighetsgrader i oppholdet hos slektninger og, i noen tilfeller, i egne disiplineringssanstalter.

Ufrivillig opphold i utlandet er en liten del av et større fagfelt forstått som innsats overfor barn og unge som utsettes for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Kontroll og æresrelatert vold forsterkes gjennom transnasjonale familieband og mobilitet over landegrensene. I vår studie finner vi at sakskomplekset peker ut over ære og kjønnsbasert vold, eller omfatter flere former for vold i nære relasjoner. Et annet forhold er at mange av sakene har en forhistorie hjemme. Familiekonflikter og oppdragervold kan strekke seg bakover i tid, og familien kan være godt kjent i barnevernet. Familieproblemer kan starte som tilspissede familiekonflikter mellom foreldrene og vold i nære relasjoner, hvor dette resulterer i utenlandsopphold og tilbakehold (se mer i søsterstudien Lidén mfl., 2024). Konfliktsituasjoner overfor ett barn eller noen familiemedlemmer vil dessuten berøre hele familien. Slike konflikter intensiveres i mange tilfeller gjennom en særlig æreslogikk som begrunner behovet for kontroll over og vold mot kvinner og (jente)barn, men er ikke alltid æresrelaterte. Konflikten kan ha sin grobunn i andre forhold, som psykisk uhelse eller negative konsekvenser av ulike integreringsbarrierer, som familiens vanskelige økonomiske situasjon, mistilpasning i skolen og endrede makthierarkier innad i familien, som igjen vil kunne påvirke og forverre selvtillit og helsetilstand (se f.eks. Bredal & Melby, 2018, Daoud, 2021; Handulle, 2021; Lidén mfl., 2014, Liversage & Jensen, 2007, Njie-Carr mfl., 2021).

Innsatsfeltet vold i nære relasjoner

Norske myndigheter har over de siste tiårene iverksatt en rekke handlingsplaner med tiltak som skal begrense virkningene av tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll.¹ Dette arbeidet inngår under satsingsfeltet «vold i nære relasjoner». En vid forståelse av vold i nære relasjoner som et paraplybegrep for alle former for vold i nære relasjoner er i tråd med nyere internasjonal forskning og konvensjoner, som for eksempel Europarådets *Konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (Istanbulkonvensjonen) av 2011, som trådte i kraft i Norge 1. november 2017. Konvensjonen inkluderer ulike former for kjønnsbasert vold, inkludert tvangsekteskap, barneekteskap, kjønnslemlestelse og andre typer æresrelatert vold. Regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)² benytter en vid definisjon, ved at den inklu-

1 De aktuelle handlingsplanene er Handlingsplan mot tvangsekteskap 1998, Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2000, inkludert OK-prosjektet 2002–2005, Innsats mot tvangsekteskap våren 2000, Fornyet innsats mot tvangsekteskap våren 2002, Handlingsplan mot tvangsekteskap for 2008–2011, Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2008–2011, Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2012, Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet for 2013–2016, Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for 2017–2020, Handlingsplan Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold for 2021–2024.

2 Prop. 36 S (2023–2024) Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028). Trygghet for alle.

derer vold og seksuelle overgrep fra nåværende eller tidligere partner, vold og overgrep mot barn fra foreldre eller andre familiemedlemmer, og vold mot eldre. Den sier eksplisitt at volden kan utøves av andre i familien, herunder svigerfamilien, og det kan være flere utøvere fra flere hushold. Volden kan ta mange former – fysisk, psykisk, seksuell, materiell eller økonomisk, og ofte opplever voldsutsatte ulike former for vold i kombinasjon. Den beskriver at personer som er utsatt for vold i nære relasjoner lever i frykt for at volden skal gjenta seg og eskalere, og betegner dette for latent vold.

Vold i nære relasjoner har de siste tiårene vært et todelt innsatsfelt, der æresrelatert vold i ulike handlingsplaner og oppfølgingsspor ble skilt ut som et eget satsingsfelt forankret i regjeringenes integreringspolitikk og ble en parallell satsing til det større og mer etablerte innsatsfeltet «vold i nære relasjoner», med handlingsplaner rettet mot partnervold og kjønnslikestilling, forankret i sektoransvaret under Justisdepartementet. Selv om det er blitt tydeligere presisert at også dette satsingsfeltet omfatter alle, uavhengig av etnisitet, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, og at det inkluderer vold fra og mot andre familiemedlemmer enn partnere, også kollektiv vold, jf. handlingsplan *Frihet fra vold*³, opprettholdes denne todelingen.

Ulike regjeringer har siden 1998 valgt å løfte arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i egne handlingsplaner. Oppmerksomheten var i utgangspunktet rettet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, men ble raskt utvidet til å omfatte andre former for æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Handlingsplanene har brukt ulike begreper om dette fenomenet: «ekstrem kontroll og æresrelatert vold», «alvorlige begrensninger av unges frihet» og «negativ sosial kontroll». Forståelsen av fenomenet og innsatsfeltet er blitt utvidet til også å gjelde oppdragervold og kontroll, og har videreført en *dobbel fenomenforståelse* som omfatter særlige forhold som barn og unge med innvandrerbakgrunn utsettes for (Bredal & Lidén, 2017). Tiltakene i handlingsplanen innbefatter særlige hjelpetilbud i tillegg til tiltak som skal øke fenomenforståelse og beredskapen til de ordinære velferds- og hjelpetjenestene. I kapittel 5 og 6 går vi nærmere inn på de ulike særtiltakene og forankringen av arbeidet i det ordinære tjenesteapparatet. Innsatsen som følger av handlingsplanene mot den æresrelaterte volden «skal sees i sammenheng med og supplere arbeidet med vold i nære relasjoner og vold og seksuelle overgrep mot barn» (Handlingsplanen 2013–2016, s. 8).

Det er entydig at innsatsfeltet har ført til økt oppmerksomhet, tiltaksvifte og hjelp til personer som utsettes for ulike former for kontroll, tvang og oppdrager vold. Et av områdene som er gitt mer oppmerksomhet er det transnasjonale aspektet ved mange familiers hverdag og relasjoner, som også innebærer at barn

3 Regjeringen, «Frihet fra vold», Handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024.

og unge med tilknytning til Norge oppholder seg i utlandet, og kan be om hjelp til å returnere til Norge. Ufrivillig utenlandsopphold går inn under begrepet negativ sosial kontroll. Myndighetenes forpliktelser og tiltak overfor ufrivillig utenlandsopphold for barn, unge og kvinner med vanlig bosted i Norge har dermed fått mer oppmerksomhet. Forståelser av æresrelatert vold og dets transnasjonale handlingsrom er utvidet, og har over tid blitt mer forankret i hjelpe-tjenestene. En gjennomgående problemstilling har likevel vært at det å definere innsats og ressurser øremerket til innvandrerbefolkningen ikke bare kan stigmatisere gruppen og fremmedgjøre volden, men at det også er basert på for snevre fenomenforståelser, i tillegg til at ulike oppfølgingsspor og spesifikt regelverk kan skape utfordringer når det gjelder å etablere effektive tiltak for å hjelpe voldsutsatte (se f.eks. Bråten & Elgvin, 2015; Bredal & Lidén, 2015; Lidén & Bredal, 2017). Konsekvensene av oppdelingen av feltet, sektortenkning og doble fenomenforståelser er relevante problemstillinger som denne rapporten vil drøfte.

Begrepsbruk

I rapporten legger vi til grunn forståelser av begrepene æresrelatert vold og negativ sosial kontroll slik disse er omtalt i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*. Her blir *æresrelatert vold* forstått som vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse. Dette forekommer i familier og grupper hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Alle familiemedlemmene har et ansvar for at familien og gruppen har et godt rykte. Jenter og kvinner er særlig utsatt fordi familiens eller gruppens ære er knyttet til kontroll av kvinners seksualitet, og fordi uønsket atferd kan påføre hele familien eller gruppen skam.

Æresrelatert vold kan omfatte flere handlinger som negativ sosial kontroll og tvangsekteskap, men også andre voldsuttrykk som nedverdigelser, trusler, utstøtelse og annen psykisk vold, fysisk vold og drap (Handlingsplanen 2021–2024, s. 8).

Negativ sosial kontroll blir i denne handlingsplanen forstått som press, oppsyn, trusler eller tvang som systematisk begrenser noen i sin livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og framtid. Dette gjelder for eksempel den enkeltes selvbestemmelse over egen identitet, kropp og seksualitet, frihet til å velge venner, fritidsaktiviteter, religion, påkledning, utdanning, jobb, kjæreste og ektefelle, og til å be om helsehjelp. I vurderingen av om et handlingsmønster utgjør negativ sosial kontroll, skal det tas hensyn til den kontrollerte partens alder og utvikling, samt til prinsippet om barnets beste (Handlingsplanen 2021–2024, s. 8).

Det er blitt brukt ulike begreper om *ufrivillig utenlandsopphold*. Ekspertutvalget (2020) benytter i sin rapport begreper som «unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje», «ufrivillig utenlandsopphold» og «unge utsatt for ufrivillig utenlandsopphold og/eller vold i utlandet». Disse formuleringene åpner for større variasjon i omstendigheter og tidsspenn enn begrepet «etterlatt i utlandet». Formuleringen «mot sin vilje» reiser spørsmål om hvem sin tolkning og avgjørelse dette er, om det er barnets subjektive opplevelse å være ufrivillig i utlandet, om foreldres rett til å bestemme hvor barnet skal bo, og om samtykket til et slikt opphold kan forventes å være fritt. Ekspertgruppen anser at det for barn under 18 år ikke er formålstjenlig å bruke frivillighet eller fritt samtykke som kriterium for hvilket utenlandsopphold som er problematisk. Dette begrunner de med at mange barn som befinner seg i denne situasjonen har vokst opp med sterk kontroll over tid, noe som innebærer at de har begrenset erfaring med å definere egen vilje og å påvirke eget liv (Bredal mfl., 2020, s. 22 og 23).

Vi slutter oss til denne refleksjonen over bruk av frivillighet som kriterium når det gjelder barn og unge. I vår forståelse av fenomenet ufrivillige utenlandsopphold, bruker vi begrepet *tilbakehold* av barn og unge. Ulovlig tilbakeholdelse oppstår når et barn ikke kommer tilbake til bostedslandet etter at et lovlig utenlandsopphold er over, typisk ferie eller samvær utenlands. Begrepet benyttes i forbindelse med barne bortføring, og da vil ulovlig tilbakeholdelse reguleres av de samme reglene som ulovlig bortføring. Begrepet «barne bortføring» brukes derfor som et felles begrep for begge tilfellene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Vi bruker begrepet for å dekke en bredere vifte av ufrivillig utenlandsopphold som systematisk begrenser barn og unges livsutfoldelse, selvbestemmelse og selvstendige valg om eget liv og framtid. Begrepet tilbakehold viser da også til uenighet mellom foreldre og barnet som innebærer forhold av en slik alvorlighetsgrad i det ufrivillige oppholdet at det kan innebære fare for liv og helse, omsorgsunndragelse, og eventuelt at barnet utsettes for straffbare forhold etter den norske straffeloven.

Det legale rammeverket for saker om ufrivillig utenlandsopphold

Vi vil i dette avsnittet gjennomgå forpliktelser som norske myndigheter har i henhold til norsk regelverk og internasjonale konvensjoner for å bistå norske borgere når disse befinner seg i utlandet.

Det foreligger både generelle forpliktelser og enkelte særordninger for personer utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Sentrale særtiltak i saker som gjelder tilbakehold i utlandet er *Spesial-*

utsendinger for integreringssaker ved utvalgte utenriksstasjoner⁴ og refusjonsordningen for personer bosatt i Norge som under opphold i utlandet kan bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller forsøk på dette.⁵ Også *Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold* er en viktig instans og samarbeidspart for utenriktjenesten mens personen befinner seg i utlandet, ved retur og eventuelt i oppfølging av barn og unge etter at de har kommet tilbake til Norge (se mer om de særlige hjelpetjenestene i kapittel 4).

Utenriktjenesten skal yte konsulære tjenester til norske borgere i utlandet, jf. Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. Også borgere med oppholdstillatelse i Norge kan nyte godt av de konsulære tjenestene. Norske borgere i utlandet har imidlertid ikke rettslig krav på konsulær bistand. Hvilke konsulære tjenester som kan tilbys, vil avhenge av flere sett med lovgivning, av personens tilknytning til Norge og oppholdslandet, og av tilgjengelige konsulære ressurser. Den hjelpen norske myndigheter kan tilby avhenger også av hvilket land personen befinner seg i, og hvorvidt personen er på kortere opphold eller er fast bosatt i utlandet. Utenriksdepartementet er fagmyndighet for utenriksstasjonenes konsulære arbeid. I Utenriksdepartementets (UD) Seksjon for konsulære saker inngår UD's døgnåpne operative senter (UDops) og Enhet for konsulær bistand (EKB)⁶. UDops håndterer løpende henvendelser fra utlandet om konsulære saker, og EKB arbeider blant annet med saker som gjelder internasjonale barnebortføringer (til land utenfor Haag-80, se under), barnevern over landegrensene, samt tvangsekteskap, alvorlige begrensninger av unges frihet, etterlatte kvinner og barn (negativ sosial kontroll) og kjønnslemlestelse. I dag er det utplassert Spesialutsendinger for integreringssaker ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi, med veiledningsansvar i spesifiserte naboland.

I utenriktjenestens konsulære arbeid er passloven relevant. I henhold til *Lov om pass* LOV-1997-06-19-82 er politiet ansvarlig myndighet for utstedelse av pass, men også norsk utenriksstasjon er bemyndiget til å gjøre det. Passlovens § 4 første ledd omhandler utstedelse av pass til mindreårige: «Til mindreårige under 18 år utstedes ikke pass uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret. Har foreldrene felles foreldreansvar for den mindreårige, må begge foreldrene samtykke med mindre barneloven gir adgang for en av foreldrene til å reise ut av landet med barnet uten den andres samtykke. I tilfeller som omfattes av barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke kun innhentes fra barnevernstjenesten.» Hjemmelen inneholder

4 Tiltaket ble iverksatt under Handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008–2011).

5 Kunnskapsdepartementet (2019) F-02-18 Rundskriv – Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

6 De to enhetene er eksempler på at også saksbehandling i enkeltsaker inngår i oppgavene som er tillagt Utenriksdepartementet, noe som vanligvis tillegges direktoratnivået under det enkelte departement.

også en unntaksbestemmelse, hvor en søknad om unntak behandles av den nasjonale vedtakslinjen i politiet: «Pass kan i særlige tilfeller utstedes til person som nevnt i første og annet ledd uten samtykke dersom det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.» Passlovens § 5 om passhindringer presiserer i punkt g at om «søkeren er mindreårig, og det er grunn til å tro at søkeren vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet eller forhold der som kan medføre fare for liv eller helse.»

Når stadig flere barn og foreldre har tilknytning til flere stater, fører dette til flere foreldrekonflikter og barnevernssaker som er vanskelige å håndtere for norske myndigheter. Særlig de to Haagkonvensjonene, som Norge har ratifisert, er aktuelle for å løse internasjonale foreldretvister og barnevernssaker: *Haagkonvensjonen av 1980 om internasjonal barne bortføring*⁷ og *Haagkonvensjonen av 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*. Haagkonvensjonene slår fast hvilket ansvar norske myndigheter har for barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet og regelverk når det gjelder samarbeid mellom stater, og hvilke stater som skal treffe avgjørelser som gjelder barn som oppholder seg i utlandet. For vårt tema er særlig Haagkonvensjonen av 1996 relevant, og da for barnevernets (begrensede) ansvar for barn som oppholder seg i utlandet. Etter Haagkonvensjonen av 1996 er det den stat der barnet har sitt vanlige bosted som kan treffe beskyttelsestiltak for barn. Barnets oppholdsstat kan likevel treffe beskyttelsestiltak i hastesituasjoner og midlertidige beskyttelsestiltak.⁸ Sentralmyndighet for internasjonal barne bortføring og for barnevernssaker over landegrensene er lagt til en egen enhet, internasjonale tjenester, i Bufdir. Sentralmyndigheten står for det løpende konvensjonssamarbeidet om enkeltsaker i land som har underskrevet Haagkonvensjonen. Utenriktjenesten ved Enhet for konsulær bistand kan som nevnt veilede parten i en barne bortføringssak til land som ikke har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1980, bl.a. gjennom behovet for å skaffe seg juridisk bistand, slik at saken kan løses enten gjennom en minnelig løsning, eller ved at den tas til retten.

Innholdet i foreldreansvar framgår av barneloven § 30, og omfatter foreldrenes rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold, inkludert hvor barnet skal bo. De(n) som har foreldreansvaret, har plikt til å gi barnet en forsvarlig oppdragelse og forsørgelse. I norsk rett følger foreldreansvaret enten direkte av lovreglene i barneloven, av avtale mellom foreldrene, barnevernsvedtak, eller av en rettsavgjørelse. Barneloven har fått egne bestemmelser om barn som oppholder seg i utlandet. Loven slår fast at foreldrene har rett til å bestemme hvor barnet skal bo, men også barnets rett til medvirkning (jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12). I barnelovens § 40 står det at barn som er fylt tolv

7 Haagkonvensjonen av 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barne bortføring (Haagkonvensjonen). Se også Lov om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn (barne bortføringsloven).

8 Se f.eks. Informasjon om Haagkonvensjonen 1996.

år må samtykke til en avgjørelse om å flytte ut av landet eller til å oppholde seg i utlandet utover kortere ferieopphold, uten en av foreldrene med foreldreansvar. Barnet må også samtykke hvis et avtalt utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar blir forlenget eller endret, for eksempel der barnet blir etterlatt. Videre følger det av barneloven § 41 femte ledd at barn som er fylt tolv år må samtykke til å dra på utenlandsreise uten en forelder med foreldreansvar. Etter en omsorgsovertakelse er det barnevernet som har rett til å bestemme om barnet skal flytte utenlands.

Barnevernslovens hjemler angående barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet ble endret i 2017 etter at Norge tilsluttet seg Haagkonvensjonen, og ytterligere presisert i ny barnevernslov av 2023. Etter ny barnevernslov er lovens virkeområde utvidet (jf. bvl. § 1-2 og Prop. 133 L (2020–2021) s. 114–115). Barneverntjenesten har plikt til å gjennomgå bekymringsmeldinger og åpne undersøkelsessak på vanlig måte i saker der barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i en annen stat. Barneverntjenesten kan treffe vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1, plassering på barnevernsinstitusjon etter § 6-2, og har en plikt til å tilby foreldre i Norge hjelpetiltak selv om barnet oppholder seg i en annen stat, når vilkårene for hjelpetiltak etter loven er oppfylt (§ 3-1). En forutsetning for at barneverntjenesten skal ha plikt til å tilby hjelp er at foreldrene oppholder seg i Norge, at tiltaket kan iverksettes i Norge, og at hjelpetiltak rettet mot foreldrene anses som et egnet hjelpetiltak ut fra barnets behov. Det er også innført en hjemmel i barnevernsloven til å pålegge foreldre slike hjelpetiltak (§ 3-4) (se mer om dette i kapittel 6).

Retten til frihet fra (æresrelatert) vold er bl.a. forankret i Istanbulkonvensjonen. Konvensjonen fastslår at kultur, religion, tradisjon og ære ikke skal være grunner for straffrihet, og den gir regler om de sivilrettslige konsekvensene av tvangsekteskap. Norge var tidlig ute med å kriminalisere kjønnslemlestelse (1995) og tvangsekteskap (2003), og straffeloven har de senere årene nedfelt en rekke hjemler om kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner, og gjennom dette innfridd viktige forventninger i Istanbulkonvensjonen om å sikre rettsvernet på voldsfeltet. I tillegg til en egen lovparagraf om tvangsekteskap (straffeloven § 253) som er endret slik at den inkluderer utenomrettslige ekteskap, er det innført hjemler som presiserer bl.a. alder og frivillighet ved ekteskapsinngåelse i ekteskapsloven (se § 1 (alder og frivillighet), § 4 (bigami), § 18 (ekteskap inngått i utlandet), § 23 (annullering av ugyldig ekteskap)),⁹ og en hjemmel om brudd på ekteskapsloven i straffeloven, som angir de rettslige konsekvensene av bigami og ekteskap for barn under 16 år (§ 262). Andre aktuelle hjemler etter straffeloven som gjelder vern om den personlige frihet er tvang (§ 251), frihetsberøving (§ 254), trusler (§ 263), omsorgsunndragelse (barnebortføring) (§ 261),

⁹ Se bl.a. Prop. 135 L (2020–2021) Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårige etter utenlandsk rett mv.), Innst. 460 L (2021) og Lovvedtak 147 (2020–2021).

menneskehandel (§ 257) og konverteringsterapi (§ 270). Det er også flere hjemler som omhandler voldslovbrudd som kroppskrenkelse (§ 270), kroppsskade (§ 273), drap (§ 275), kjønnslemlestelse (§ 284) og mishandling i nære relasjoner (§ 282). Det er relativt få rettsaker som kommer til rettsavgjørelse på bakgrunn av disse hjemlene der deler eller hele bevisbyrden omfatter forhold begått i utlandet. Det er stilt spørsmål ved om rettsvernet mot æresrelatert vold og negativ sosial kontroll er tilstrekkelig, det vil si at utøver kan bli holdt ansvarlig gjennom straffeforfølgelse, og om Norge i tilstrekkelig grad oppfyller menneskerettslige forpliktelser på dette feltet (se mer om dette i avsnittet om Lovutvalget under).

Ufrivillig utenlandsopphold forstås gjerne som en form for negativ sosial kontroll. Negativ sosial kontroll har blitt inkludert i den bredere forståelsen av vold i nære relasjoner, og omtales som en del av innsatsfeltet i den nye Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028). Negativ sosial kontroll er ikke et juridisk begrep, og begrepet er ikke brukt i f.eks. barnevernsloven. Det er derfor uklart om negativ sosial kontroll utløser meldeplikten til barneverntjenesten eller tiltak etter barnevernsloven. Gøller (2020) viser i sin utredning til hvordan negativ sosial kontroll kan operasjonaliseres i form av en skjønnsvurdering av *virkemidler* som er brukt for å utøve kontrollen og *virkning* av disse virkemidlene på personen som utsettes for kontrollen. Virkemidlene kan være ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Denne typen kontroll kan utføres av personer i nær relasjon til den utsatte, men også av andre, som for eksempel slektninger og personer i øvrig nettverk.

Ved utenlandsopphold vil vilkårene som settes i *utlendingsloven* om oppholdstillatelse og andre forhold som reguleres av utlendingsloven være vesentlige rammevilkår for hvilke løsninger som er mulig for at et barn eller voksne som er tilbakeholdt i utlandet over tid kan returnere til Norge. Personens oppholdstillatelse i Norge vil være avgjørende om personen ikke er norsk borger, men har en oppholdstillatelse f.eks. etter utlendingslovens § 28 *oppholdstillatelse for utlendinger som trenger beskyttelse (asyl)* eller § 38 *opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket*. Videre vil utlendingslovens paragrafer som gjelder familiegjening være aktuell. Dette gjelder hjemlene i utlendingsloven §§ 40-46 som omhandler familieinnvandring, inkludert oppholdstillatelse for ektefelle (§ 40) og barn (§ 42), samt § 41 a. *24-årskrav for familieetablering*, som innebærer at det er et vilkår for oppholdstillatelse for utenlandsk ektefelle at begge har fylt 24 år. Med oppholdsstatus følger også regler for bl.a. fornyelse av oppholdstillatelse og adgang til utenlandsopphold. En aktuell hjemmel i saker som gjelder tvangsekteskap kan være utlendingslovens § 51 *Unntak fra retten til familieinnvandring*, som setter

som vilkår ekteskapets frivillighet, det vil si at søkeren ikke innvilges opphold dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis en slik tillatelse, eller dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Ved utenlandsopphold kan muligheten som ligger i utlendingsloven § 44 *Familieligjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far* være aktuell, bl.a. om barnet er norsk borger fordi en av foreldrene har norsk statsborgerskap, mens den andre forelder er utenlandsk statsborger med en utgått oppholdstillatelse. Vilåret for å gi en oppholdstillatelse for å bo sammen med barnet i Norge, er at søker, mor eller far til barnet, har foreldreansvaret for og bor fast sammen med barnet. Det er også mulig å søke om opphold på bakgrunn av «mishandlingsparagrafen». I henhold til ul. § 53 *Fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag* kan det etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom (punkt b): «samlivet er opphørt, og det er grunn til å anta at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet eller av andre medlemmer av samme husstand, eller av svigerfamilie.» Vi vil drøfte nærmere hvordan dette lovverket kommer i spill i konkrete saker i kapittel 3 og 6. Utlendingsloven benytter ikke begrepet negativ sosial kontroll.

I september 2021 oppnevnte Solberg-regjeringen et lovutvalg som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold.¹⁰ Lovutredningen er en oppfølging av tiltak 21 i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, 2021–2024*, og skal komme med konkrete anbefalinger og eventuelt forslag til regelverksendringer.¹¹ Utvalget skal blant annet vurdere om begrepet negativ sosial kontroll bør tas inn i relevant regelverk som barnevernloven, utlendingsloven og straffeloven (om det er brudd på barnelovens bestemmelse om foreldreansvar og barnets medbestemmelse, om det utløser meldeplikt til barnevernet, om det bør omfattes av avvergelsesplikten og om det er straffbart etter straffeloven, og når negativ sosial kontroll innebærer at det kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven). Utvalget skal vurdere om de som rammes av psykisk vold har et godt not rettsvern og om æresmotiv bør innsats som et straffeskjerpene moment i straffeloven. Videre skal utvalget vurdere om rettsvernet til barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet kan styrkes. Lovutvalget vurderer regelverk og problemstillinger knyttet til samarbeid, taushetsplikt og informasjonsutveksling ‘så langt dette er mulig innenfor tidsrammen.’¹² Et formål med utredningen skal blant annet være å legge til rette for bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av

¹⁰ Se Lovutvalgets mandat om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold.

¹¹ Lovutvalget leverer sin utredning 10. april 2024.

¹² Mandatet ble justert i juli 2023.

etater og tjenester. Lovutvalget vurderer dermed det rettslige grunnlaget for mange av problemstillingene og forholdene denne studien beskriver.

Oppdraget

Formålet med studien er å utrede hvordan oppfølgingen av barn og unge over 18 år utsatt for ufrivillige utenlandsopphold kan styrkes. Siden velferdstjenester, regler og rettigheter er spesifikke for barn og voksne, er ansvarlige instanser og regelverk for bistand til barn og voksne forskjellig.

Både utenriks tjenesten og hjelpetjenestene i Norge erfarer at det er begrenset hva norske myndigheter kan gjøre når et barn eller en ungdom over 18 år ber om hjelp for å returnere fra et ufrivillig opphold i utlandet. Utenlandssakene er komplekse, og sikkerhetssituasjonen i de aktuelle landene og regionene kan være preget av pågående opptøyer, væpnede konflikter og krig, noe som gjør innsatsen i disse landene særlig utfordrende. Omstendighetene i landet de oppholder seg i og hva slags forhold de lever under mens de er tilbakeholdt, setter grenser for hva slags bistand og oppfølging de kan få. For å vurdere tiltakskjedens egnethet, trengs således en nyansert fenomenforståelse. Studien inkluderer derfor ny og utvidet kunnskap om bredden i ufrivillige utenlandsopphold. Vi inkluderer eksempler på foranledninger til og omstendighetene for barn og unge som holdes tilbake i utlandet, for bedre å belyse hva slags bistand de har behov for ved retur til Norge.

For å bistå barn og unge som ber om hjelp til å komme ut av ufrivillig utenlandsopphold, er det ofte behov for samarbeid mellom utenriksstasjonen og lokale instanser som myndighetspersoner, politi og organisasjoner i landet der barnet oppholder seg. Videre har utenriksstasjonene behov for å samarbeide tett med ulike instanser i Norge. Dobbelt statsborgerskap eller utløpt oppholdstillatelse er noe som kan forvanske sakene. En egen delstudie (kapittel 6) undersøker behovet for å styrke eller justere ordningen med spesialutsendinger for integrering.

Hovedfokus vil være på innsatsen etter retur til Norge, og da spesielt bidraget til de statlige særtiltakene, herunder ordningen med spesialutsendinger for integrering, Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, bo- og støttetilbudet for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og mangfoldsrådgivere ved et utvalg ungdoms- og videregående skoler og ved enkelte voksenopplæringskontor. I tillegg til de særlige hjelpetjenestene har de ordinære kommunale hjelpetjenestene ansvar for oppfølging av barn og unge som returnerer. Vi spør om utsatte barn og personer over 18 år blir tilstrekkelig ivaretatt ved retur. Er oppfølgingen ulik ut fra alder, kjønn og grunnene til det ufrivillige utenlandsoppholdet? Videre vil vi vurdere hvordan koordineringen av

sakene mellom ulike hjelpeinstanser kan forbedres. Studien vil avslutningsvis foreslå tiltak som kan styrke arbeidet for returnerte og forebyggende arbeidet slik at barn og unge ikke sendes på ufrivillige utenlandsopphold.

De andre nordiske landene, og da særlig Sverige og Danmark, har erfaringer med plassering av barn og voksne i utlandet, og vi har innhentet erfaringer som er relevante for Norge.

Oppdraget har sin grunn i tiltak 28 i handlingsplanen «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021–2024): Styrke oppfølgingen av utsatte for ufrivillig utenlandsopphold. Tiltak 28 følger opp bl.a. rapporten *Det var ikke bare ferie* (2020) og anbefalingen *Ekspertgruppen om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* ga i denne rapporten om å vurdere behovet for en operativ koordinerende funksjon i komplekse utenlandssaker. Tiltaket følger også opp to anmodningsvedtak fremmet av Stortinget, jf. s. 53 i handlingsplanen og vedtak nr. 530 (2020–2021) og vedtak nr. 497 (2018–2019). I vedtak nr. 530 ber Stortinget regjeringen om å igangsette en utredning med mål om forsterket rapportering om hvor mange barn som er «etterlatt i utlandet», og redegjøre for hvordan handlingsrommet for oppfølging kan forsterkes. I vedtak nr. 497 ber Stortinget regjeringen om å fremme en sak med forslag til innretning som ivaretar barn som står i fare for å sendes til eller «etterlates i utlandet» mot egen vilje under tilrettelagte og organiserte uforsvarlige forhold som kan bidra til at barn og unge utsettes for vold og tortur, negativ sosial kontroll og radikaliserings.

Et vesentlig bidrag i denne studien er at vi har kategorisert barn og unges opphold i utlandet først og fremst ut fra kjennetegn ved *omstendighetene* de befinner seg i. Vi finner at forhold som familietype, innvandringsgrunn og levekår har en vesentlig forklaringsverdi, både for hva som var grunnen til utenlandsopphold, og for hva slags situasjon de befinner seg i. Motivasjonen for utenlandsopphold er gjerne sammensatt, og grunnene til at barn og unge holdes tilbake mot sin vilje kan endre seg over tid. Tilbakehold av barnet kan for eksempel være resultatet av kontroll rettet mot andre familiemedlemmer, både søsken og mor. Vi finner det derfor nødvendig å inkludere et bredere familieperspektiv og et tidsperspektiv for å forstå omstendighetene barn og unge lever under, og hva slags oppfølging de kan gis om de returnerer til Norge. Familie- og tidsperspektivene er også vesentlige for å forstå forebygging av ufrivillig utenlandsopphold.

Ufrivillig utenlandsopphold og transnasjonale familiepraksiser

I studien har vi inkludert særlig to hovedkategorier av familier med transnasjonale familiepraksiser. Felles for begge er at de har nær kontakt med slekt i utlandet. Vi understreker samtidig at det er et fåtall av foreldre i disse kategoriene som finner det attraktivt å løse tilpasnings- og familiekonflikter gjennom et

ufrivillig utenlandsopphold. Den ene hovedkategorien av familier er de som er etablert gjennom *transnasjonale ekteskap*. Denne kategorien består både av veletablerte innvandrergupper og nyere innvandrere som har kommet som flyktninger de senere årene, og som opprettholder kontakt med familie gjennom ekteskap med slektninger eller andre i hjemlandet eller diasporaen. Når annen- og tredjegerasjons norske borgere gifter seg med en ektefelle fra foreldrenes opprinnelsesland, vil språk, normer og tradisjoner vedlikeholdes, selv om kulturelle og religiøse praksiser er preget av at disse videreføres og endres i en minoritetskontekst i et vestlig samfunn (se f.eks. Erdal mfl., 2015). Også nyere innvandrergupper vedlikeholder transnasjonale ekteskap for å imøtekomme forpliktelser fra familie, og for å videreføre tilhørighet og identitet. Forventningen til transnasjonale ekteskap med nær familie i opprinnelseslandet endrer seg over tid; ekteskap blant annen- og tredjegerasjons innvandrere inngås for eksempel i dag i større grad med personer tilhørende samme (transnasjonale) diaspora. Men for noen familier er tilknytningen til slekt og hjemsted fortsatt sterk (se f.eks. Sagmo, 2014). Kontakt med familie og slektninger i hjemlandet og andre land er for mange del av hverdagslivet, og omfatter mange og ulike forpliktelser og fellesskap (se f.eks. Levitt & Walters, 2006; Vertovec, 2009; Lidén, 2017).

Den andre hovedkategorien av familier der plassering av barn og unge hos slektninger/skoler i utlandet er en del av transnasjonale familiepraksiser, er *innvandrede familier*, de fleste med flyktningbakgrunn, som har bodd relativt kort tid i Norge. Mange holder nær kontakt med familie fordi de er bekymret for og har forpliktelser overfor nære slektninger. Samtidig kan integreringsbarrierer som begrenset språkkompetanse, manglende anerkjennelse og vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet gjøre at familie fortsatt er avgjørende for identitet og tilhørighet. Dessuten kan dårlig økonomi, begrenset systemforståelse, opplevd utenforskap og diskriminering være grunner til at familiekonflikter eskalerer (se f.eks. Sener mfl., 2023). Kjønn- og generasjonskonflikter forsterkes av gjeldende normsett for barn og unges oppvekst, likestilling og selvbestemmelse, som resulterer i opplevd tap av makt og kontroll (Friberg og Bjørnset, 2019). Helseproblemer er også en faktor (Varvin, 2018). Manglende tillit til myndigheter og deres ansvar gjør at foreldrene kan oppleve det som at det offentlige invaderer familiens anliggende, f.eks. ved bekymringsmelding til barnevernet. Disse faktorene vil også være vesentlige når et utsatt barn eller ungdom etter tilbakehold i utlandet skal reintegreres i familien og samfunnet.

Forskningsdesign

For å svare best mulig på ovennevnte problemstillinger har forskerteamet brukt et design som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder, der det kvantitative arbeidet vil kunne si noe om omfang og hvilke barn og unge som blir utsatt

for utenlandsopphold, samt gi et bakteppe og grunnlag for den kvalitative analysen i resten av studien, mens den kvalitative delen vil kunne si noe om ufri-villig utenlandsopphold og om mulige forebyggende tiltak og oppfølgingstiltak.

Kvantitativ registerundersøkelse

En egen delstudie belyser omfang av barn og unges utflytting fra Norge. Vi ser her nærmere på hvilke aldersgrupper, kjønn og landbakgrunner som ofte flytter ut fra – og tilbake til – Norge. Dette gir et nødvendig overordnet bilde av feltet. For å kunne si noe om omfanget av barn og unge som befinner seg i utlandet har vi gjenbrukt en registeranalyse som anslo omfanget av utenlandsopphold for barn og unge med innvandrerbakgrunn (Lidén mfl., 2014). Delstudien kobler datafiler med informasjon om alle bosatte og tidligere bosatte i Norge ved utgangen av 2021 hentet fra Det sentrale folkeregisteret (DSF), og flyttedata hentet fra Forløpsdatabasen-Trygd (FD-Trygd). I kapittel 2 gir vi ytterligere informasjon om datagrunnlaget og metoden.

Kvalitative intervjuer

Videre inneholder studien en omfattende kvalitativ del, som vi har valgt å dele inn i det vi kaller «det norske hjelpeapparatet» og «berørte individer og miljøer».

Hjelpetjenestene

Hjelpeapparatet består av en rekke organer på både statlig og kommunalt nivå, med ansvar for å bistå og følge opp barn, unge og familier som har blitt tilbakeholdt i utlandet. Sentrale informanter har vært Utenriksdepartementet, ved Seksjon for konsulære saker, spesialutsendinger for integrering, representanter for UDI, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, inkludert IMDis Fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og fagansvarlig for spesialutsendingene for integrering, alle representantene i Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, mangfoldsrådgivere ved et utvalg videregående skoler, representanter for den kommunale barneverntjenesten, arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) – både stat og kommune, representanter for politi, krisesentre og bo- og støttetiltak for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Vi har intervjuet 30 representanter for hjelpetjenestene. Intervjuene ble gjennomført både fysisk og via Teams. Intervjuene var på minst én time.

Berørte miljøer

For å belyse årsaker til og konsekvenser av at personer blir tilbakeholdt i utlandet, er det sentralt å snakke med de som har vært i en slik situasjon eller fulgt dem opp tett. Flere organisasjoner jobber aktivt opp mot barn, unge og foreldre som er utsatt for negativ sosial kontroll og vold i nære relasjoner. Sentrale

aktører er organisasjoner som Røde Kors-telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, Kirkens bymisjons Primærmedisinsk verksted (PMV), Bydelsmødrene, DiaPraxis, SEIF – Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, MiRA – Ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Skeiv Verden, Stiftelsen Rådet for Kulturkompetanse i Forebyggende Arbeid (RKF), Muslimske Dialogforum, samt en moske. Vi har intervjuet 14 personer i den frivillige sektoren. Intervjuene ble gjennomført både fysisk og via Teams. Intervjuene var på minst én time. To av disse personene hadde selv vært på ufrivillig utenlandsopphold, og én hadde vært på frivillig utenlandsopphold sammen med familien. I tillegg hadde vi en fokusgruppe med 12 gutter og unge menn mellom 17 og 25 år som hadde opplevd både frivillige og ufrivillige utenlandsopphold. Disse ble rekruttert gjennom et fritidstiltak i regi av en frivillig organisasjon, hvor også lederne for tiltaket deltok. Vi spurte dem om deres holdning til utenlandsopphold, hvorpå de både beskrev egne erfaringer og bekjentes situasjoner og utfordringer.

Kartlegging av utenriksstasjoner

For å kunne si noe om både omfang og hva som karakteriserer sakene der kvinner og deres eventuelle barn blir tilbakeholdt i utlandet, har forskerteamet videre gjennomført en kartlegging av relevante utenriksstasjoner. Kartleggingen har tatt form av en enkel Questback, der de utvalgte utenriksstasjonene har blitt stilt spørsmål om hvorvidt, og i hvor stort omfang, utenriksstasjonen blir kontaktet om slike saker, hva som kjennetegner disse sakene og hvordan sakene blir fulgt opp. Kartleggingsundersøkelsen ble sendt til 26 utenriksstasjoner, hvorav 15 svarte. Disse dekker de mest relevante ambassadene ut fra kjente saker om tilbakehold, men også utenriksstasjoner som sier de sjelden møter denne problemstillingen.

Gjennomgang av enkeltsaker fra UDI

Som beskrevet over, kjennetegnes mange av sakene der barn og voksne tilbakeholdes i utlandet av at oppholdstillatelsen deres i Norge har utløpt, og at disse sakene er særlig utfordrende for utenriksstasjonene å bistå i. I disse sakene må man først avklare om de involverte har oppholdstillatelse i Norge, og dette spørsmålet knytter seg gjerne til familieetableringssaker. Fordi mange av de aktuelle sakene for denne studien er utlendingssaker, er UDI en viktig samarbeidspartner for utenriksstasjonene og er dermed en sentral aktør i denne studien. For å få økt forståelse av hvordan disse sakene arter seg, og særlig hvordan de følges opp i forvaltningen innenfor nåværende juridiske rammer, har vi derfor også foretatt en gjennomgang av saker som er behandlet av UDI, hovedsakelig saker som gir anledning til å søke om opphold på selvstendig grunnlag der samliv har opphørt etter mishandling, fra utlandet dersom vedkommende er tilbakeholdt der, og søknad om opphold ut fra sterke menneske-

lige hensyn (utlendingsloven § 38). I alt har vi gjennomgått seks saksmapper som dekker fem landbakgrunner. Uttrekket ble gjort i samråd med UDI, inkludert UDIs fagperson i Kompetanseteamet, og bygger dessuten på tidligere erfaringer fra gjennomgang av slike saker (se for eksempel Lidén mfl., 2015).

Dokumentstudier

Vi har gjennomført flere typer dokumentstudier. Det er foretatt en litteraturgjennomgang av alle forskningsrapportene, samt nordiske forskningsartikler som er skrevet om feltet siden 2016. En viktig datakilde er alle årsrapporter og andre fagnotater og dokumenter skrevet av spesialutsendingene for integrering ved de fire utenriksstasjonene. Vi dekker tidsspennet 2016–2022, samt Kompetanseteamets årsrapporter i samme tidsperiode. Vi har også gjennomgått andre rapporter, bl.a. fra IMDi, som gjelder feltet. Vi har dessuten gjennomgått relevante rettsaker for å undersøke om/hvordan norske domstoler avgjør saker relatert til sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ufrivillige utenlandsopphold. Vårt utvalgskriterium var saker avgjort i Norge mellom 2014 og 2024. For å samle en omfattende liste over saker brukte vi den juridiske databasen Lovdata, og benyttet søkeord som «sterk sosial kontroll», «ære», «tvangsekteskap», «kjønnslemlestelse» og «ufrivillige utenlandsopphold». Dette ga oss muligheten til å trekke sammenhenger mellom begreper og deres praktiske bruk i rettsavgjørelser.

I vår evaluering av situasjonen i Norden har vi utført en litteraturgjennomgang av relevante kilder fra Danmark og Sverige. Dette arbeidet har inkludert en gjennomgang av lovgivning og policydokumenter, samt en rekke publiserte rapporter, evalueringer av handlingsplaner og tiltak, og offentlig tilgjengelige tall og statistikker. Vårt bidrag består i å syntetisere eksisterende definisjoner, tiltak og evalueringer av bistand for å skape en sammenhengende forståelse av fenomenet i Norden.

Etiske vurderinger

Prosjektet er meldt inn og godkjent av Norsk senter for forskningsdata. En konsekvensutredning for personvern ble utformet og signert av Institutt for samfunnsforskning og Norsk senter for forskningsdata. I tillegg er det flere forskningsetiske hensyn å ivareta i denne typen prosjekt. Fenomenet er sterkt politisert og omtalt i media, mens fagfeltet er ganske lite. Det var derfor viktig å sikre anonymiteten til informantene. Derfor har vi brukt begrepene «representant for hjelpetjeneste» og «representant for frivillig organisasjon» uten å spesifisere hvilke tjenester eller organisasjon. Tilsvarende har det vært viktig å formidle bredde, kompleksitet og nyanser i informantenes forståelser og begrun-

nelser i rapporten. Vi har derfor bevisst valgt å bruke noen sitater for å få fram informantenes egne og ulike formuleringer og refleksjoner.

Rapportens oppbygging

Etter dette innledende kapittelet ser vi hva statistikken kan fortelle oss om relevante mønstre for barn og unge når det gjelder utflyttinger, tilflyttingsland og retur til Norge. I det tredje kapittelet beskriver vi situasjonen som barn og unge voksne befinner seg i under ufrivillige opphold i utlandet, grunner til at de befinner seg i en slik situasjon, og vilkårene de lever under. Kapittel 4 og 5 drøfter hjelpetjenestens beredskap for å følge opp barn som returnerer etter et ufrivillig utenlandsopphold. I kapittel 4 beskriver vi de særskilte hjelpetjenestene og ulike oppfølgingsspor for barn og unge over 18 år. Vi identifiserer så særlige begrensninger og manglende tiltak med utgangspunkt i empiriske eksempler. I kapittel 5 drøfter vi hjelpetjenestenes ansvar og arbeid for å følge opp barn og unge voksne som returnerer etter et ufrivillig opphold, og avslutter med refleksjoner over hvordan de forebyggende tiltakene kan forbedres. I kapittel 6 vurderer vi ordningen med spesialutsendinger for integrering utplassert på et utvalg utenriksstasjoner. I kapittel 7 tar vi for oss erfaringer fra Danmark og Sverige og mulige læringspunkter for Norge. Siste og åttende kapittel er en oppsummerende drøfting der vi løfter fram noen overordnede funn og konklusjoner, samt presenterer våre anbefalinger.

Kapittel 2 Etterlatte barn og unge – en kvantitativ analyse

I dette kapittelet ser vi på hva statistikken kan fortelle oss om relevante mønstre for barn og unge når det gjelder utflyttinger, tilflyttingsland og retur til Norge.

Kartlegging av utvandring og retur til Norge

De siste 20 årene har diskusjoner knyttet til årsaker til og konsekvenser av utenlandsopphold vært fulgt av oppdaterte statistiske oversikter og analyser (Dzamarija, 2004; Pettersen, 2013; Lidén mfl., 2014). Felles for disse studiene er utfordringer knyttet til å sikre et solid tallgrunnlag for å kunne snakke om omfang og utvikling i flyttemønstre ut av, og tilbake til Norge. Det er flere grunner til dette, inkludert vanskeligheter knyttet til korrekt registrering av utflyttinger.

I ISF-rapporten fra 2014 om lengre utenlandsopphold for barn (Lidén m.fl. 2014) dekket man perioden 2004–2012. I denne rapporten skal vi forlenge denne perioden fram til og med 2021. Samtidig er mandatet i dette prosjektet, og i søsterprosjektet (Lidén m.fl., 2024), både bredere og smalere enn prosjektet om transnasjonal oppvekst. Det er bredere fordi vi i tillegg til barna også skal se på flyttemønstre for voksne med innvandrerbakgrunn (kvinner og unge voksne). Samtidig skal statistikken ringe inn tre spesifikke målgrupper: barn, kvinner og unge voksne. I tråd med prosjektittelen blir spørsmålet hva statistikken kan fortelle oss om ufrivillige utenlandsopphold for disse gruppene. Statistikken sier i utgangspunktet ingenting om motivasjon for og opplevelser av denne typen atferd. Men analysene i dette kapittelet kan beskrive ut- og tilbake-vandringsmønstre for de tre gruppene, for kvinner og menn i ulike aldre og med forskjellige landbakgrunner. Dette vil bidra til en diskusjon om potensialet for ufrivillighet i de samme gruppene.

Tidligere studier har vist noen allmenne trekk ved utvandringstall fra Norge; deriblant at kvinner er mer tilbøyelige til å utvandre enn menn i en tidlig fase av livet, mens menn dominerer i senere faser av livet (Pettersen, 2013). Videre at de unge utvandrer mest, men at unge norskfødte med innvandrerforeldre likevel har lavere utvandringsrater enn sine foreldre. I studien sin fra 2013 fant Pettersen at norskfødte barn av somaliere var et unntak her. Disse hadde gjennomgående en høyere utvandringsrate enn foreldrene sine.

ISF-studien fra 2014 fant blant annet at det var flest barn med bakgrunn fra Somalia, Kosovo og Pakistan som utvandret i perioden man studerte (Lidén mfl., 2014). Her fant man videre at på tvers av landgrupper var det rundt fire av ti av de barna som utvandret, som senere flyttet tilbake til Norge. Man fant bare små kjønnsforskjeller blant barna med innvandrerbakgrunn fra utenfor EØS-området som flyttet ut fra Norge. Et nøkkelfunn i studien er at mange barn flytter ut av Norge uten foreldrene sine, i den forstand at foreldrene ikke flytter ut til samme land, samme år (Lidén mfl., 2014, s. 72).

Hvilke landbakgrunner skal med?

I SSB-undersøkelsen fra 2004 så Dzamarija på utvandringmønstre for noen barn og personer med bakgrunn fra Pakistan, Marokko og Tyrkia (Dzamarija, 2004). SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 2017 dekket en rekke grupper, inkludert Pakistan og Tyrkia (Vrålstad & Wiggen, 2017).

I ISF-studien ti år senere (Lidén mfl., 2014) så man på flyttemønstrene for 15 landgrupper, men gjorde nærmere analyser av gruppene med størst omfang av utflyttede barn i perioden 2004–2012, nemlig Somalia, Pakistan og Irak. I denne studien bruker vi samme strategi som i ISF-studien. Analysene vil omfatte personer med bakgrunn fra tolv innvandringsland utenfor EØS-området, mens vi vil gå nærmere inn på situasjonen for enkelte landbakgrunner der intervjuene med forvaltningen og andre har vist at det er særskilte utfordringer knyttet til ufrivillig opphold i utlandet. Vi beholder et særlig søkelys på Somalia, Pakistan og Irak.

Det er ikke enkelt å bruke kvantitative metoder for å fange opp fenomenet ufrivillig utenlandsopphold. I levekårsundersøkelsen til SSB gjorde man et forsøk på å stille direkte spørsmål til en rekke landgrupper om bakgrunnen for utenlandsopphold de hadde hatt. Her kunne man velge mellom svaralternativer som blant annet inneholdt påstandene «å bli mindre norsk» og «få en bedre oppdragelse». Forsøket mislyktes. Nær ingen valgte disse svaralternativene (Vrålstad & Wiggen, 2017).

Våre ambisjoner begrenser seg derfor til å beskrive art og omfang av utenlandsopphold for grupper med ulike kjennetegn. De kvalitative delene av rapporten vil gi andre inntak til å forstå fenomenet vi er ute etter å belyse.

Datakilder

Dette kapittelet er basert på koblede datafiler med informasjon om alle bosatte og tidligere bosatte i Norge ved inngangen til 2022, hentet fra Det sentrale folkerregisteret (DSF), og flyttedata hentet fra Forløpsdatabasen-Trygd (FD-Trygd). Den siste filen inneholder endring i bosted over tid, der alle innflyttinger og utflyttinger i perioden 2012–2021 er registrert. Vi har også tatt med data om

bruk av barnetrygd i perioden 2012–2020. Målsettingen med å ta med dette materialet er å se etter opphør i bruk av barnetrygd som tegn på flytting. Utvalget vi ser på i dette kapitlet er personer som har innvandret fra utenfor EØS-området, eller som har to utenlandskfødte foreldre fra utenfor EØS. Innenfor denne befolkningen fokuserer vi på de tolv landene som har hatt flest bosatte barn per 01.01.2022. Vi gjør rede for ytterligere avgrensninger av gruppene vi ser på i forbindelse med de enkelte oversiktene som presenteres.

Variabler

Vi bruker en rekke kjennetegn ved befolkningen i dette kapitlet. I materialet der vi ser på hele befolkningen per 01.01.2022, angir «status» om den enkelte er registrert som bosatt i Norge, om vedkommende er utvandret, død eller annet. «Annet» dekker for eksempel situasjoner der personen er forsvunnet (formodet død) eller er uregistrert. De som er registrert som «utvandret» på dette tidspunktet har flyttet ut og ikke (ennå) returnert til Norge. I flyttedataene vil vi kunne se hvem som ble registrert som flyttet på et gitt tidspunkt, for senere (eventuelt) å bli registrert som returnert til Norge.

I hele datamaterialet skiller vi mellom personer som selv er utenlandsfødt av to utenlandsfødte foreldre og de som er født i Norge med slike foreldre. Til sammen utgjør disse «innvandrerbefolkningen».

Vi skiller videre mellom ulike «ankomst kategorier», det vil si om vedkommende ved ankomst ble registrert som flyktning, familie, arbeidsinnvandrer, student eller annet/ukjent. Studentene, samt borgere av EØS-land, er holdt utenfor undersøkelsen.

I dette kapitlet er vi også opptatt av hvilket land de som flytter, flytter til. «Tilflyttingsland» angir det landet som personer oppgir når de melder flytting til Folkeregisteret. Men, som nevnt, er det mange som ikke selv registrerer flytting, og heller ikke oppgir hvilket land de flytter til. Ofte ender man derfor opp uten et registrert tilflyttingsland. Også i tilfellene med administrative utflyttinger blir tilflyttingsland stående som uoppgitt.

I denne rapporten er søkelyset på ufrivillig utenlandsopphold for barn (0–17 år) og unge voksne. Unge voksne er med i undersøkelsen for å sikre at personer som flyttet ut mens de var barn, men kom hjem etter fylte 18, også dekkes. Vi har valgt å avgrense denne gruppen til å gjelde personer som er mellom 18 og 23 år.

Utenlandsopphold for barn og unge voksne

Første skritt for å kartlegge utenlandsopphold er å få en oversikt over sammensetningen av innvandrerbefolkningen (både innvandrere og etterkommere) fra landgrupper med det høyeste antallet barn (0–17 år) og unge voksne (18–23 år). I tabell 2.1 ser vi at Somalia og Syria peker seg ut som de to landene med flest antall barn og høyest andel barn av totalbefolkningen (hhv 34 og 36 prosent barn). De neste landene på listen er Irak, der 29 prosent av gruppen var barn, Eritrea med 31 prosent barn, og Pakistan med 19 prosent.

Av disse gruppene er personene med pakistansk bakgrunn de med lengst botid i Norge. Litt under halvparten av den norsk-pakistanske gruppen er etterkommere.¹ Den somaliske gruppen har noe kortere botid, der mange kom etter år 2000. Rundt en tredjedel av disse er etterkommere. Blant den syriske gruppen er det mange som kom i etterkant av migrasjonskrisen i 2015, og som har kort botid i Norge.

Tabell 2.1. Innvandrerbefolkningen fra 12 land med bakgrunn utenfor EØS, antall og andel barn (0–17 år) og unge voksne (18–23 år), samt voksne. Etter antall barn bosatt i Norge per 1.1.2022. Prosent i parentes viser til andel av hele landgruppen.

Landbakgrunn	Antall barn (0–17)	Antall unge (18–23)	Antall voksne	Totalt
Somalia	14986 (34 %)	5147 (12 %)	23433	43566
Syria	14142 (36 %)	4212 (11 %)	21125	39479
Irak	10103 (29 %)	3340 (10 %)	21312	34755
Eritrea	9833 (31 %)	2535 (8 %)	19156	31524
Pakistan	7266 (19 %)	3394 (9 %)	28043	38703
Afghanistan	6305 (27 %)	3426 (15 %)	13612	23343
Russland	4902 (24 %)	1528 (7 %)	14349	20779
Tyrkia	4232 (21 %)	1696 (8 %)	14698	20626
Iran	4029 (17 %)	1846 (8 %)	17374	23249
Vietnam	4010 (17 %)	2139 (9 %)	17154	23303
Filippinene	3801 (19 %)	1532 (8 %)	14791	20124
Thailand	2268 (10 %)	1926 (9 %)	18319	22513

Vi kan sammenligne tallene i tabell 2.1 med tilsvarende undersøkelse fra 2014 (Lidén mfl., 2014). Der var tallene fra 1.1.2012, så vi kan med andre ord se utviklingen over et tiårs intervall, ettersom tallene i tabellen gjelder per 1.1.2022. Sammenligningen viser blant annet en nedgang i andelen barn i den pakistanske gruppen. I 2012 var 26 prosent av gruppen barn opptil 17 år. Ti år senere var tilsvarende andel 19 prosent. Det var nedgang i andelen barn også i flere av de andre landgruppene, inkludert Somalia, som var ned fra 42 til 34 prosent, og Irak, som var ned fra 35 til 29 prosent.

Tabell 2.2. Antall barn og unge voksne med ulik landbakgrunn som er registrert utvandret per 1.1.2022 og som ikke har returnert. Inndelt i aldersgrupper. Etter antall barn.

	Gutt 0–5	Jente 0–5	Gutt 6–13	Jente 6–13	Gutt 14–17	Jente 14–17	Gutt 18–23	Jente 18–23	TOTAL
Somalia	950	838	1263	1200	146	168	47	40	4652
Irak	313	323	409	455	67	62	22	28	1679
Pakistan	207	200	151	215	23	24	13	13	846
Russland	201	168	159	115	19	31	8	7	708
Tyrkia	102	130	115	127	19	28	5	8	534
Afghanistan	82	122	115	109	14	13	6	13	474
Syria	69	76	105	110	23	31	15	16	445
Thailand	49	45	65	63	27	36	20	13	318
Filippinene	72	71	35	58	14	5	5	6	266
Iran	58	60	54	56	9	13	9	4	263
Vietnam	46	33	32	43	4	6	6	5	175
Eritrea	37	35	27	37	7	9	3	4	159

Tabell 2.2 viser antall barn i ulike aldre som tidligere har vært bosatt i Norge, men som var registrert som utvandret per 1.1.2022. Det vil si at barn som har bodd ute i en periode, men som var registrert som bosatt i Norge på dette tidspunktet, ikke er med i disse tallene. Tabellen gjelder kun de som ikke bodde i Norge. Det er verdt å merke seg at noen av disse vil kunne flytte tilbake til Norge på et senere tidspunkt. Oversikten gir likevel en pekepinn når det gjelder antallet og fordelingen mellom gruppene med ulik landbakgrunn.

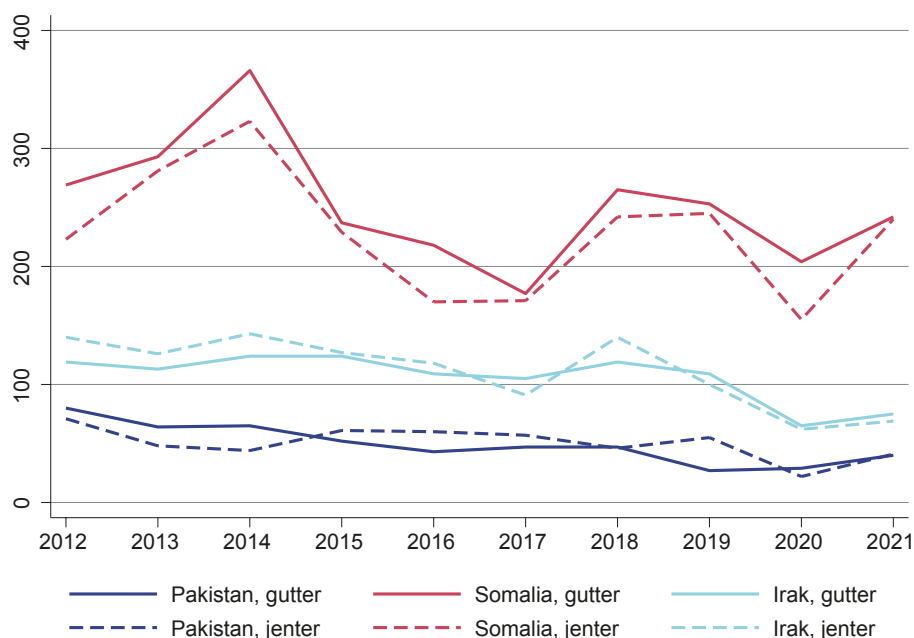
I tabell 2.2 finner vi igjen Somalia øverst på listen. Det var nær tre ganger så mange utvandrede barn med bakgrunn fra Somalia som fra Irak, som er det neste landet på listen. Videre viser tabellen at det spesielt er barn i de yngste og midtre aldersgruppene, det vil si til og med barneskolealder, som blir registrert som utvandret. Flest er det som utvandrer når de er seks år. Elleve prosent av alle som utvandrer av barn og unge, flytter når de er seks år. Halvparten av barn og unge som utvandrer gjør det i løpet av de første seks leveårene.

De som inngår i tabell 2.2 kan ha blitt registrert som utvandret når som helst gjennom hele sin levetid. Det betyr at de i den øverste alderskategorien, 18–23 år, allerede kan ha bodd i et annet land i 22 år på registreringstidspunktet (1.1.2022). De kan også ha utvandret og siden kommet tilbake. Vi skal se på denne typen atferd lenger ut i kapittelet.

En gjennomgang av alders- og kjønns sammensetningen i de tre største landgruppene, Somalia, Irak og Pakistan, viser at denne sammensetningen er relativt

stabil over tid. I figur 2.1 ser vi at kurvene for jenter og gutter som var registrert som utvandret, og som har bakgrunn fra de tre landene, følger hverandre.

Figur 2.1. Kjønn- og alderssammensetning blant barn (0–17 år) og unge voksne (18–23 år) etter landbakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan. Utvandret og ikke returnert per 1.1.2022. Utvikling 2012–2021.

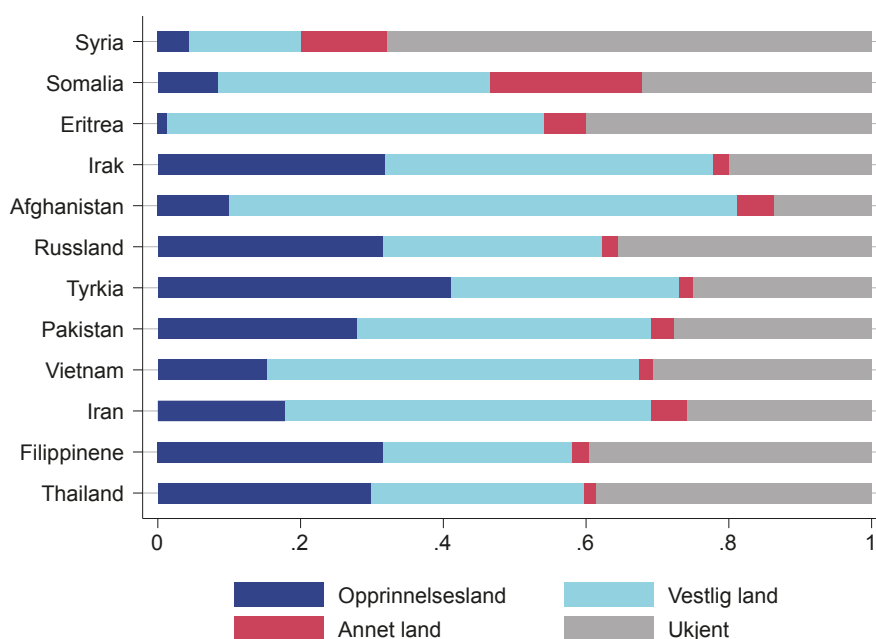


Tilflyttingsland

Men hvor flytter disse barna og unge voksne til? Det er ikke alle som utvandrer som registrerer hvor de utvandrer til. De som ikke gjør det, blir registrert som «administrativt utvandret» med ukjent tilflyttingsland. I forbindelse med ufrivillig utenlandsopphold kan det være spesielt interessant å se på andelen som melder flytting til samme land som de har bakgrunn fra.

I figur 2.2 ser vi stor variasjon i hvor de som var registrert som utflyttede i alderen 0–23 år per 1.1.2022 flyttet til. Ser vi til venstre i figuren, ser vi forskjellene i andelen som registrerte at de flyttet tilbake til hjemlandet. Her var det Tyrkia, Irak, Russland, Filippinene og Thailand som hadde høyest andel som flyttet tilbake. Det motsatte mønsteret ser vi fra noen av landene der mange har fluktbakgrunn, som Somalia, Eritrea, Afghanistan og Syria. Det var få med denne bakgrunnen som utvandret til opprinnelseslandet. Unntaket var altså Irak, der mange har fluktbakgrunn, men der likevel rundt en tredel av de som utvandret flyttet tilbake til hjemlandet.

Figur 2.2. Tilflyttingsland blant barn og unge voksne (0–23 år) etter landbakgrunn. Utvandret og ikke returnert per 1.1.2022. Andel utflyttet til opprinnelsesland, vestlige land (EØS/Sveits/USA/Canada/Australia/New Zealand/Storbritannia), ukjent eller annet land.



Vi ser videre at mange meldte at de utvandret til vestlige land. Nær halvparten av barna og de unge voksne med bakgrunn fra land som Afghanistan, Iran, Eritrea og Vietnam var registrert utvandret til vestlige land (EØS, Sveits, USA, Canada, Australia, New Zealand og Storbritannia). Som vi skal se senere spiller Storbritannia en spesielt viktig rolle som tilflyttingsland.

Vi ser også i figur 2.2 at det var variasjon i andelen som utvandret til et annet land, det vil si til andre land enn de nevnte vestlige landene og opprinnelseslandet. Blant landene med høyere andeler utvandret til annet land, finner vi de med bakgrunn fra Syria og Somalia.

Hvis vi ser på de utvandrede som er registrert med ukjent tilflyttingsland, så var andelen spesielt stor blant de med syrisk bakgrunn, men også for de med bakgrunn fra Thailand og Filippinene (se figur 2.2). Bakgrunnen for dette er at det er en del som ikke har oppgitt tilflyttingsland, eller ikke har sett på utvandringen som en lengevarende situasjon, og dermed har endt med å bli registrert som «administrativt utvandret» med ukjent tilflyttingsland.

Vi har opplysninger i datamaterialet for de som har oppgitt tilflyttingsland. I tabell 2.3 viser vi de tre landgruppene med flest utvandrede barn og unge voksne (0–23 år) per 1.1.2022.

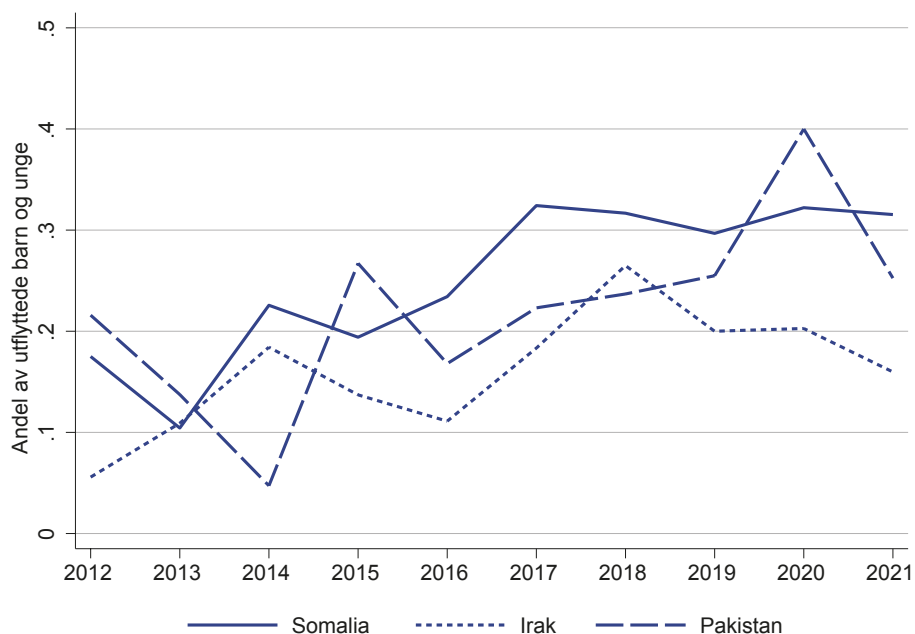
Tabell 2.3. Barn og unge voksne (0–23 år) med landbakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan som er registrert som utvandret per 1.1.2022 og ikke returnert til Norge. Tre største registrerte tilflyttingsland.

Landbakgrunn	Utvandret til	Antall
Somalia	Ukjent	1491
	Storbritannia	1335
	Andre land	970
	Kenya	456
	Somalia	400
	Totalt	4652
Irak	Irak	553
	Ukjent	342
	Storbritannia	325
	Sverige	298
	Andre land	161
	Totalt	1679
Pakistan	Pakistan	265
	Storbritannia	230
	Ukjent	223
	Andre land	91
	Sverige	37
	Totalt	846

I tabell 2.3 ser vi at Storbritannia går igjen som viktig tilflyttingsland for barn og unge med bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan. Ellers ser vi igjen at hjemland er viktigste tilflyttingsland for gruppene fra Irak og Pakistan, mens det er en stor andel av barn og unge med somalisk bakgrunn som har ukjent tilflyttingsland. Når det gjelder flyttemønsteret for barn med pakistansk bakgrunn sammenlignet med undersøkelsen fra 2014 (Lidén mfl., 2014, s. 50), var det jevnere fordeling mellom de som flyttet til Pakistan og de som utvandret til Storbritannia. Per 2012 var det dobbelt så mange som hadde utvandret til Pakistan som til Storbritannia i gruppen 0–17 år. I vår undersøkelse har vi også med gruppen 18–23 år i tallgrunnlaget, men kan likevel konstatere et endret bilde der det per 2022 var en jevnere fordeling mellom Pakistan og Storbritannia som tilflyttingsland for denne gruppen. Den samme tendensen ser vi når det gjelder fordeling mellom hjemland og Storbritannia for irakere.

Denne utviklingen i retning av flere utvandrede barn fra de tre landgruppene til Storbritannia framgår i figur 2.3.

Figur 2.3. Utvikling i Storbritannia som tilflyttingsland for barn og unge voksne (0–23) med landbakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan. Utvandret og ikke returnert per 1.1.2022.

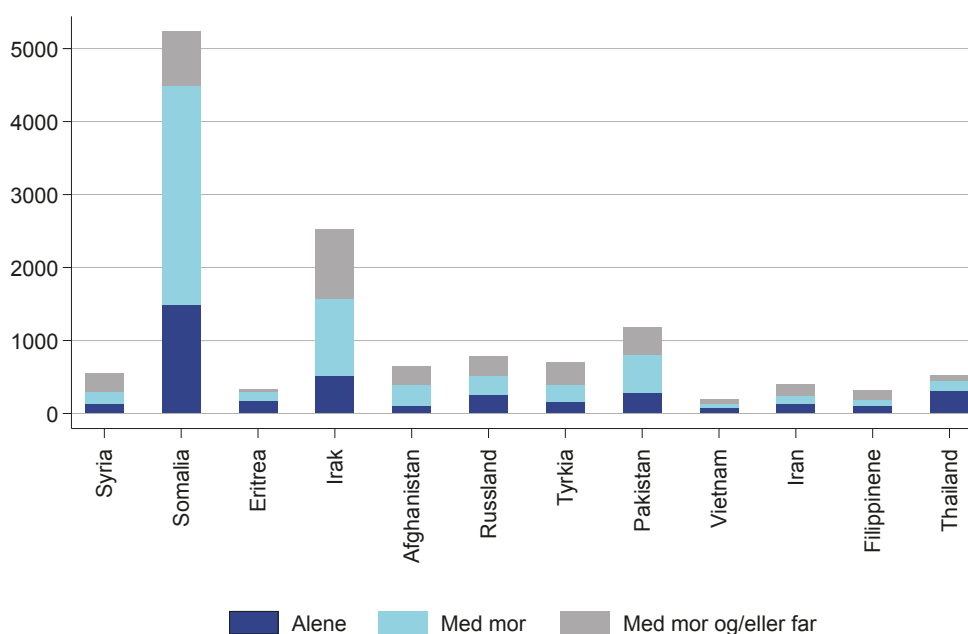


Mønsteret med økt tilflytting til Storbritannia er tydelig i figur 2.3. Her ser vi at det til tross for variasjon i perioden var en økende andel av barn og unge med bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan som ble registrert utvandret til Storbritannia.

Flytter barn og unge alene eller sammen med foreldre?

Det er et viktig spørsmål hvordan utvandringene skjer. Skjer de sammen med familie, eller alene? Blir barn sendt til utlandet, eller reiser de med mor eller far?

Figur 2.4. Antall utvandrede barn og unge som har returnert til Norge per 1.1.2022 og personer som ikke har returnert. Utvandring med mor, far, begge eller alene. Totalt antall utflyttede i perioden.

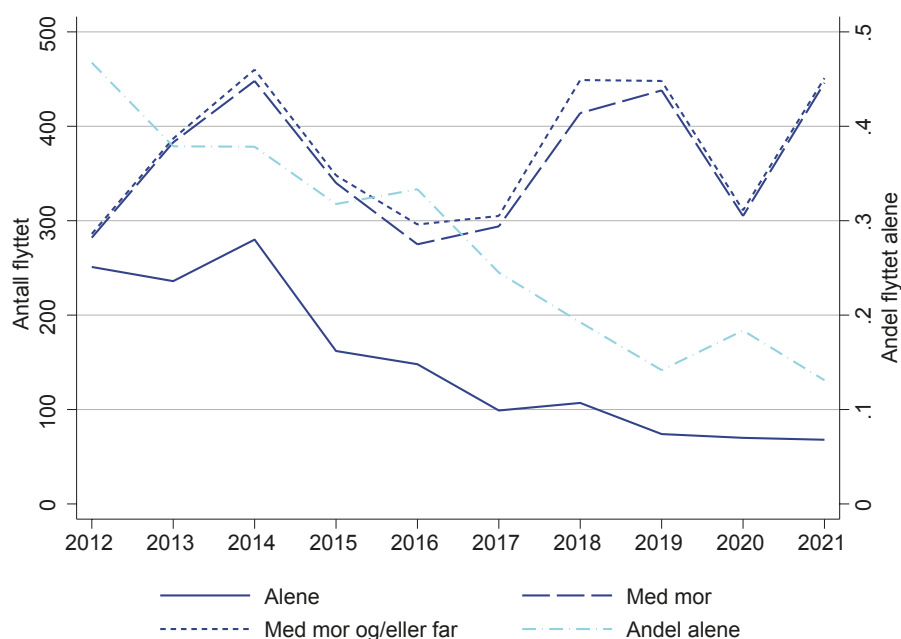


I figur 2.4 kjenner vi igjen de tre dominerende landbakgrunnene for barn og unge som er registrert som utvandret per 1.1.2022. I denne figuren har vi også tatt med barn og unge som har vært registrert som utvandret i perioden, men som siden har returnert. Dette gjør at totaltallet for antall som har vært (eller er) registrert som utflyttet for somaliere er noe høyere enn tallene vi så tidligere i kapitlet.

Felles for de ulike landbakgrunnene i figur 2.4 er at det er en mindre andel som har flyttet ut alene, det vil si uten at mor eller far har flyttet til samme land året før, samme år eller året etter. Ellers ser vi at andelene som flytter ut med mor er større enn andelene som reiser ut med far eller begge.

Figur 2.4 viser totaltallene for hele tiårsperioden mellom 2012 og 2021. Nærmere undersøkelser viser at det har vært ganske jevn fordeling over tid når det gjelder om barn og unge reiser alene eller ikke for de fleste landgruppene. Somalia er et unntak her.

Figur 2.5. Utflytting 2012–2021 for barn og unge (0–23 år) med landbakgrunn fra Somalia. Utvandring med mor, far, begge eller alene. Inkluderer de som har returnert til Norge per 1.1.2022 og personer som ikke har returnert.



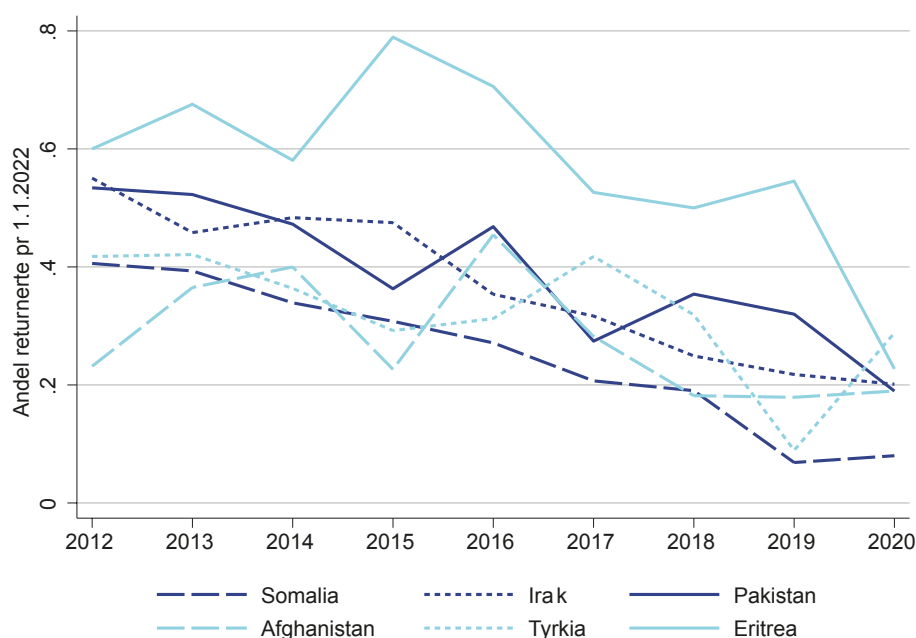
I figur 2.5 ser vi langs venstre akse antallet barn og unge som har blitt registrert utflyttet per år i perioden. Vi ser at kurvene for de som har flyttet med kun mor, eller med mor og/eller far, følger hverandre og varierer mellom 300 og 450 barn per år. Samtidig ser vi at antallet barn som er registrert flyttet alene, det vil si med verken far eller mor, faller fra 250 i 2012 til under 50 i 2021. Langs høyre akse ser vi andelen som har flyttet alene. Her ser vi at andelen som flytter alene har falt fra nær halvparten til litt over 1 av 10. Tallene forteller ikke noe om hva

som kan forklare dette endrede mønsteret. Vi kommer tilbake til mulige tolkninger av funnene mot slutten av rapporten.

De som kommer tilbake til Norge

Mens mange av de som flytter fra Norge senere flytter tilbake, er det også en betydelig andel som blir værende i utlandet. Det er likevel relativt stor forskjell mellom grupper med ulike landbakgrunner. I figur 2.6 ser vi andelen som har returnert med bakgrunn fra de seks landene med høyest antall utflyttinger blant barn (0–17 år) og unge (18–23 år).

Figur 2.6. Andel returnerte barn og unge (0–23 år) med landbakgrunn fra seks land utenfor EØS. Etter år registrert utflyttet og andel returnerte per 1.1.2022.



For å tolke figur 2.6 trenger vi å huske at tallene dekker alle utflyttinger der barna og de unge siden er registrert som returnerte til Norge. Figuren viser andelen av de som har utvandret fra Norge i et gitt år, som er registrert som bosatt igjen per 1.1.2022.

I figur 2.6 ser vi et forventet mønster, nemlig at det er lavere andel som har returnert desto nærmere vi kommer registreringstidspunktet (1.1.2022). Grunnen til dette er at mens de som reiste ut i 2012 vil ha hatt opptil ti år på å returnere til Norge, vil de som reiste ut i 2020 kun ha hatt ett år på å returnere. Sånn sett kunne man kanskje ha forventet at kurvene falt enda brattere ettersom vi beveger oss på x-aksen mot høyre.

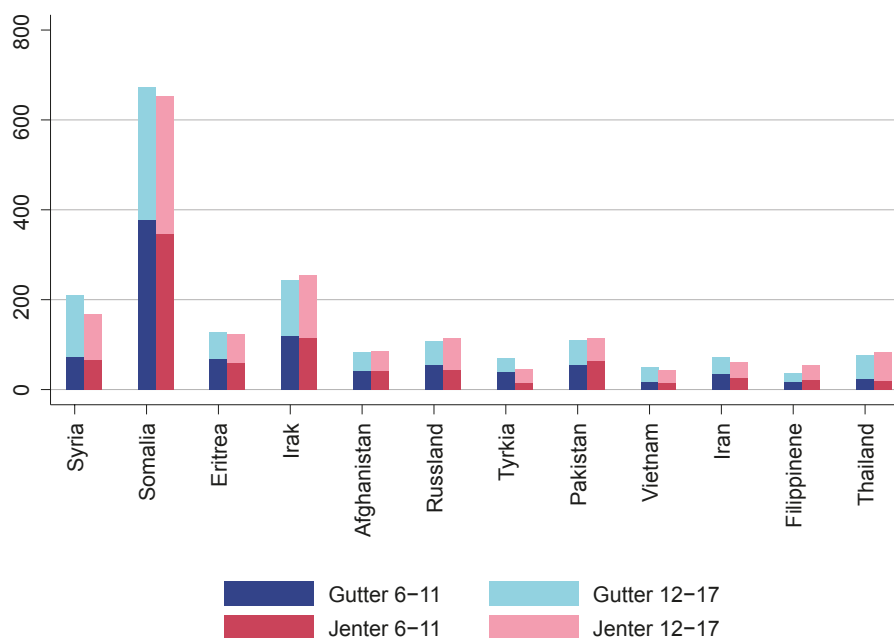
Hvis vi ser alle årene under ett, så ser vi variasjon i returrate mellom landene. For hele perioden var det for eksempel en av fire (24 prosent) barn og unge av

de som flyttet ut med somalisk bakgrunn som hadde returnert til Norge ved inngangen til 2022. Tilsvarende tall for irakere var 35 prosent og pakistanere 37 prosent. Høyest andel returere hadde de som flyttet ut med eritreisk bakgrunn. Med relativt lavt antall utflyttinger var det flere enn halvparten som var registrert som bosatte i 2022 etter å ha utvandret i en periode.

Bruk av barnetrygd

Som nevnt er det noe usikkerhet knyttet til registreringen av flyttetallene. Folk kan flytte uten at dette blir registrert. Det er ingen enkel måte å avdekke slik manglende registrering på. En mulig indikator på slike tilfeller kan likevel være når foreldre som har mottatt barnetrygd, og fortsatt har rett på barnetrygd, likevel slutter å motta denne støtten. Dette kan skje fordi skolene har meldeplikt til Nav når barn er i utlandet, og da kan barnetrygden stoppes, men det gjøres eventuelt ut fra skjønn (se kapittel 4). I figur 2.7 ser vi på hvordan slike tilfeller fordeler seg på de tolv landgruppene som vi har hatt søkelys på i dette kapittelet.

Figur 2.7. Bortfall av barnetrygd. Antall barn med ulik landbakgrunn utenfor EØS, i alderen 6–17 år, som er registrert som bosatte per 1.1.2021, med foreldre som er registrert som bosatte, men der utbetaling av barnetrygd har opphørt. Etter alder og kjønn. Samlet antall 2012–2021.



I figur 2.7 ser vi at det var flest tilfeller av denne typen bortfall av barnetrygd som gjaldt barn med bakgrunn fra Somalia. Samlet sett var det over 1300 barn mellom 6 og 17 år med somalisk bakgrunn der foreldrene hadde sluttet å motta barnetrygd. For den irakiske gruppen var tilsvarende tall 500 totalt og noe under 400 for gruppen med bakgrunn fra Syria. Barna som inngår i figur 2.7 har altså foreldre som var registrerte som bosatte i Norge per 1.1.2021. Hvis bortfallet av

barnetrygden skal kunne fungere som indikator på uregistrert flytting, må altså også foreldrene stå oppført med feil status i norske registre.

Hovedfunn

• **Hvilken landbakgrunn har barn og unge som flytter ut fra Norge?**

Det er klart flest med somalisk bakgrunn blant barn (0–17 år) og unge (18–23 år) som flyttet ut fra Norge i perioden som denne rapporten dekker (2012–2021). De neste landene på listen var barn og unge med bakgrunn fra Irak og Pakistan. Lands sammensetningen blant barn og unge som reiser ut var relativt stabil i perioden.

• **Hvor mange barn og ungdom med bakgrunn utenfor EØS-området flytter ut?**

Hvis vi ser på de 12 landene med flest utflyttinger blant barn og unge, så var rundt 10 000 registrert som utflyttet per 1.1.2022. Det vil si at de hadde flyttet ut og ikke returnert. 4700 av disse hadde bakgrunn fra Somalia. Derfra var det et betydelig sprang ned til de neste landgruppene, hvor vi finner Irak med rundt 1700 utflyttede barn og unge, og Pakistan med 850.

• **Flytter barn og unge med eller uten foreldre?**

I alle landgruppene er det færre som flytter ut alene, det vil si uten at mor eller far har flyttet til samme land året før, samme år eller året etter, enn de som flytter med mor og/eller far. Vi ser videre at andelen barn og unge som flytter ut med mor er større enn andelen som reiser ut med mor og far, eller bare med far. Dette mønsteret gjelder over tid for de fleste landbakgrunner. Den somaliske gruppen er et tydelig unntak her. I denne gruppen har andelen som flytter alene gått ned fra rundt fem av ti i 2012, til én av ti i 2021.

• **Hvilke land flytter de til?**

Materialet viser at mange utvandret til vestlige land. Nær halvparten av barna og de unge voksne med bakgrunn fra land som Afghanistan, Iran, Eritrea og Vietnam var registrert utvandret til vestlige land (EØS, Sveits, USA, Canada, Australia, New Zealand og Storbritannia). Storbritannia skiller seg ut som sentralt tilflyttingsland for flere av landgruppene. Det var en økning i tilflyttinger dit i tiårsperioden for de største landgruppene.

Enkelte landgrupper hadde en relativt høy andel der det ikke var registrert hvilket land de hadde flyttet til. Dette gjaldt blant annet barn og unge med syrisk bakgrunn, der flere enn seks av ti var flyttet til ukjent destinasjon.

• **Hvor mange og hvem kommer tilbake igjen til Norge?**

Av barna og de unge fra de største gruppene som flyttet ut i perioden 2012–2021, hadde rundt en av tre returnert til Norge ved inngangen til 2022. Dette

gjaldt for eksempel for barn og unge med bakgrunn fra Irak (35 prosent returere) og de med pakistansk bakgrunn (37 prosent returere). Av de tolv største utflyttingsgruppene blant barn og unge med bakgrunn utenfor EØS, var det høyest andel returere blant de med eritreisk bakgrunn. Med relativt lavt antall utflyttinger var det flere enn halvparten av disse som var registrert som bosatte i 2022 etter å ha utvandret i en periode. Den klart største gruppen med utflyttede barn og unge, de med somalisk bakgrunn, hadde vesentlig lavere returater til Norge i løpet av tiårsperioden. Av disse var det en av fire (24 prosent) som hadde returnert til Norge per 1.1.2022.

- **Bortfall av barnetrygd som indikator på utflytting som ikke er registrert**
For land som Somalia, Syria og Irak kan man identifisere et visst omfang av tilfeller der utbetaling av barnetrygd har opphørt, samtidig som både barn og foreldre er registrert som bosatt i Norge. Dette kan indikere at barna er flyttet uten at dette er registrert. For personer med somalisk bakgrunn gjelder dette for eksempel flere enn 1300 barn.

- **Hva forteller dette oss om omfanget av mulige ufrivillige opphold for barn og unge i utlandet?**

Registerdata kan ikke si noe om hvorvidt de registrerte flyttingene skjer frivillig eller ufrivillig. Tallene gir en ramme for omfanget av antallet flyttinger og noen kjennetegn ved disse. Gitt at registreringene er tilstrekkelig gode, det vil si for eksempel at utflyttinger blir registrert, enten av den som flytter eller administrativt i etterkant, så vil vi i dette kapitlet ha beskrevet rammene som fenomenet «ufrivillig opphold for barn og unge i utlandet» vil befinne seg innenfor.

Analysene i dette kapitlet kan også være nyttige for å stille spørsmål som så kan følges opp videre med andre typer data. Dette gjelder for eksempel tilflyttingsland. Hva bestemmer hvor barn og unge flytter, og hva trekker dem til bestemte land, slik som Storbritannia? Gjelder ufrivillige opphold kun de som flytter til hjemlandet og tilhørende naboland? Hvor utbredt er ufrivillige opphold i tredjeland lenger unna hjemlandet? Videre peker materialet på enkeltfenomener som kan være riktige å følge opp, slik som nedgangen i andelen barn og unge med somalisk bakgrunn som flytter ut alene.

Kapittel 3 Tilbakeholdt mot sin vilje i utlandet

I dette kapittelet vil vi beskrive situasjonen som barn og unge voksne befinner seg i under ufrivillige opphold i utlandet. Det kan være ulike grunner til at de befinner seg i en slik situasjon, og vilkårene de lever under kan også være svært forskjellig. Ungdommene som ble intervjuet i ekspertgruppens studie (Bredal mfl., 2020), som alle var jenter, hadde varierte erfaringer før de opplevde et ufrivillig utenlandsopphold. Noen av dem hadde vokst opp i familier preget av strenge begrensninger og vold, mens andre hadde hatt en trygg oppvekst. Noen hadde opplevd familiekonflikter og uenigheter mellom foreldrene, mens andre hadde hatt foreldre som var arbeidsledige, hadde dårlige språkkunnskaper, svak økonomi og psykiske utfordringer. Halvparten av informantene hadde vokst opp i familier med en sterk æreskodeks, mens andre hadde opplevd foreldrene som mer liberale. Flere av ungdommene hadde skilte foreldre, noen hadde mistet en av foreldrene, og andre hadde en forelder som bodde i utlandet. Ekspertgruppen skiller mellom «foreldrene som har legitime bekymringer for den unges velferd og velger utenlandsopphold som løsning på denne bekymringen, og de foreldrene som bruker utenlandsoppholdet til å håndheve normer som bryter med barn og unges rettigheter, og som eventuelt også begår handlinger som er straffbare i Norge» (Bredal mfl., 2020, s. 63).

Vi finner at denne todelingen ikke nødvendigvis er dekkende, ettersom foreldre kan ha legitime bekymringer for barnet eller ungdommen, men utenlandsoppholdet kan likevel resultere i tvang. Vi ser også at konflikter mellom ektefeller resulterer i tilbakehold av barn. I stedet for å skille mellom årsaker, har vi inndelt framstillingen i dette kapittelet ut fra kjennetegn ved situasjonen barn og unge befinner seg i. Datamaterialet vi har, gir grunnlag for å skille grovt mellom fire hovedkategorier: barn tilbakeholdt uten foreldre, barn og unge plassert på disiplineringsanstalter, barn tilbakeholdt sammen med en forelder og tilbakeholdte unge over 18 år. Forskjellene de representerer kan være vesentlige å forstå når vi skal drøfte hva slags oppfølging barn og unge trenger, hvilke tiltak og hjelpeinstanser som er særlig relevante ved retur, og hvordan forebygge slike utenlandsopphold. Det er også en del fellestrekk på tvers av disse kategoriene når det gjelder årsaker til utenlandsoppholdet, men vi har også identifisert noen forskjeller i familienes livssituasjon og innvandrerbakgrunn, som har betydning bl.a. for oppholdstillatelse og forankring i en kommune.

Familier med transnasjonale familiepraksiser blant innvandrere i Norge kan, som vi beskrev i innledningen, deles inn i to hovedkategorier; kontakt med nære slektninger opprettholdes gjennom transnasjonale ekteskap, der en norsk borger gifter seg med en utenlandsk ektefelle, ofte med samme landbakgrunn som de selv har, eller de har migrert som familie, hovedsakelig som flyktninger og gjennom familiegjenforening. Begge kategoriene har nær familie og slektninger i hjemlandet, i naboland, transittland eller andre vestlige land. Kontakt med familie og slektninger i hjemlandet og andre land er for mange del av hverdagslivet, og omfatter mange og ulike forpliktelser og fellesskap (se f.eks. Levitt & Walters, 2006; Vertovec, 2009). De har et transnasjonalt handlingsrom, ved at de har tilknytning til nær familie på konkrete steder i utlandet, som familier og familiemedlemmer kan lene seg på for å realisere mål og ønsker for familien – eller for å løse konkrete problemer. Det er dette transnasjonale handlingsrommet som blir benyttet når barn og unge tilbakeholdes i utlandet.

Datagrunnlaget i dette kapittelet er intervjuer med hjelpetjenesten og målgruppe, inkludert intervjuer gjort i forbindelse med tidligere studier, og dokumentstudier, inkludert saksmapper fra UDI.

Situasjonen for barn holdt tilbake i utlandet

Transnasjonalt familieliv kan innebære at foreldreskapet blir ivaretatt på tvers av landegrenser. Som beskrevet innledningsvis, har foreldre med foreldreansvar rett til å bestemme hvor barn skal bo,¹³ men barnelovens § 30 gir samtidig foreldre plikt til å sørge for at barnet får en forsvarlig oppdragelse, forsørgelse samt at barnet får utdanning. Videre innebærer foreldreansvaret å sørge for at barnet ikke blir utsatt for vold eller på annen måte behandlet slik at barnets fysiske eller psykiske helse blir utsatt for skade eller fare. Alle former for vold mot barn er forbudt etter norsk lov. Om foreldre overlater til en annen person – eller institusjon, som en kostskole o.l. – å ha den daglige omsorgen for en periode, vil foreldrene fortsatt stå ansvarlig for omsorgssituasjonen barnet har.

Foreldrenes rett til å bestemme over barnets bosted er begrenset av barns rett til medvirkning. Barnelova beskriver også barns rett til å bli hørt. I barnelovens § 40 tredje ledd står det at barn som er fylt tolv år må samtykke til en avgjørelse om å flytte ut av landet eller til å oppholde seg i utlandet utover kortere ferieopphold, uten en av foreldrene med foreldreansvar. Barnet må også samtykke hvis et avtalt utenlandsopphold uten en forelder med foreldreansvar blir forlenget eller endret, for eksempel der barnet blir etterlatt. Videre følger det av barnelovens § 41 femte ledd at barn som er fylt tolv år må samtykke til å dra på utenlandsreise uten en forelder med foreldreansvar.

¹³ Lov 4. august 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

Å plassere barn i et annet hushold for kortere eller lengre tid, er en velkjent familiepraksis beskrevet i studier bl.a. fra land i Vest-Afrika, Somalia og i den somaliske diasporaen (f.eks. Carling, 2005; Goody, 1982; Horst, 2006; Lewis, 2002), men også fra en rekke andre samfunn i Latin-Amerika og Oseania (f.eks. Leifsen, 2006; Olwig, 2012). Barn har tradisjonelt blitt overført til familier som har behov for hjelp til å utføre husholds- eller arbeidsoppgaver og som selv ikke har barn i passende alder, eller til slektninger for å gi dem formell skolegang. Forflytninger av barn mellom hushold er også beskrevet i forskning fra Norden (Engebrigtsen, 2010; Erdal, 2013, Fangen; 2008, Lidén mfl., 2014, Tiilikainen, 2011). Sarah Johnsdotter (2007) skriver kritisk om forståelsen av at svensk-somaliske barn «dumpes» hos slektninger, og viser til etablerte familiepraksiser som får ny form innen transnasjonal migrasjon. Ifølge Johnsdotter er det å oppfostre et barn et prosjekt for hele familien, og flytting av barn mellom flere hushold er en vanlig måte å sikre barnas framtid og familiens livssituasjon på sikt på.

Selv om fosterbarnsplasseringer kan være en lang tradisjon, innebærer plassering over landegrensene en rekke nye dimensjoner ved denne praksisen, og praksisen får da en ny mening. Et utenlandsopphold betyr at oppholdet er et brudd med barnets sosiale omgivelser; det plasseres i et fremmed samfunn sosialt og kulturelt, med personer og et hverdagsliv som de ikke kjenner (Lidén mfl., 2014, Erdal mfl., 2015, Handulle, 2022, Johnsdotter, 2007, Tiilikainen mfl., 2019). I studien *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014), som belyser årsaker til og konsekvenser av lengre utenlandsopphold for barn med innvandrerbakgrunn, undersøkte forskerne grunner og motivasjon for foreldrenes praksis, hva slags skolegang barn fikk, og hvordan barn og ungdommer med utenlandsopphold lykkes med utdanning og mestrer tilværelsen etter retur til Norge. I denne studien ble en rekke unge kvinner og menn intervjuet om hvordan de selv opplevde å bli plassert – og for en del, forlatt – hos slektninger i et land som var fremmed for dem. En jente i denne studien forteller om sitt opphold: «Det var vanskelig å tilpasse seg, vi ble lei etter noen måneder, etter at vi innså at vi kom til å være her lenge. Jeg savnet friheten jeg hadde i Norge» (ibid.). Selv om studien belyser forskjellige situasjoner barn har under utenlandsopphold, hvor mange var sammen med en av foreldrene, bekrefter den likevel at en del foreldre bruker utenlandsopphold som en måte å få mer kontroll over egne barn på, som en løsning på familiekonflikter eller på atferdsproblemer. Slike opphold er gjerne ufrivillige, og skole- og omsorgssituasjonen kunne være problematisk eller direkte uholdbar.

Etterlatt hos slektninger uten foreldre

I studier av barns utenlandsopphold kommer det fram at i mange tilfeller er oppholdet ikke planlagt, og foreldrene ser ikke nødvendigvis konsekvensene av

oppholdet i et lengre perspektiv. Et eksempel er en ung mann som forteller om hvor mange problemer han har fått etter hjemkomsten.¹⁴ Han gikk i barnehage i Norge før hele familien flyttet til besteforeldre i Pakistan. Da var han fem år. «Det var egentlig pappas plan. Det var bare for å bli kjent med kulturen og familien i hjemlandet. Det var veldig fint.» Faren jobbet hele tiden i Norge, mens moren og eldre søsken returnerte etter et års tid. Bare han ble igjen hos besteforeldrene, inntil han ble tolv år. «Da jeg skulle tilbake til Norge og familien, var jeg kjempeglad.» Overgangen til å begynne på ungdomsskolen ble trøblete. Han gikk i innføringsklasse, og dermed mistet han det første halve året i ny ungdomsskoleklasse. Selv om han hadde gått på engelskspråklig skole i storbyen der besteforeldrene bodde, møtte han flere språklige, faglige og sosiale barrierer i tilpasningen til norsk skolesystem og hverdag. Han har strevd med å følge skoleprogresjonen, i motsetning til alle sine søsken som har gått videre i prestisjefylte profesjonsstudier, og han opplever å ha en utsatt posisjon i familien. For gutten endte en reise for hele familien med et opphold som varte over mange år, hvor han ble værende igjen alene hos besteforeldrene, og hvor det å returnere til familien og en videre skolegang i Norge ble langt mer komplisert enn det familien hadde sett for seg.

For yngre barn kan det å bli forlatt alene hos slektninger i en fremmed sosial og kulturell omgivelse være en stor belastning. Hvor stor belastning vil være avhengig av kvaliteten i omsorgsrelasjonene, materiell standard, tilgang til skolegang og den status barnet har i husholdet og nabolaget. Yngre barn som er etterlatt hos slektninger oppfatter gjerne ikke rekkevidden av opphold og eventuelt mistriivsel på forhånd, og kan lite gjøre med situasjonen. Dette gjelder også i mange tilfeller foreldrene. I et kjent tilfelle hentet f.eks. moren barnet etter en tid fordi barnet uttrykte så sterkt at han mistriivdes og ikke hadde det bra at personer rundt familien reagerte og informerte moren. Hun fortalte at hun ikke hadde vært forberedt på at et slikt opphold skulle være vanskelig for barnet.

Unge jenter etterlatt hos slektninger

I mange tilfeller er det en generasjonskonflikt som er utgangspunktet for at familien drar ut. Det finnes i dag utallige beskrivelser av ufrivillig utenlandsopphold, i studier, dokumentarlitteratur og film, og rettssaker. Slike opphold starter gjerne med at foreldrene oppdager at en jente har fått kjæreste, eller de er engstelige for at dette skal skje.¹⁵ I et tilfelle som vi har blitt kjent med i denne studien, reiste familien til hjemlandet Irak, et land de hadde flyktet fra da hun var liten, på det som ble framstilt som en ferie. Der fikk hun snart beskjed om at enten ble hun værende hos slektningene til faren alene, eller så måtte alle hennes

¹⁴ Intervjuet ble gjort av Lidén i forbindelse med et forskningsprosjekt om skolefravall.

¹⁵ Se f.eks. diverse studier, filmer («Hva vil folk si», 2017, regissert av Iram Haq), bøker (Ansar, N., 2023, *Min skam – en historie om forventninger og løsrivelse*, Cappelen Damm; Ayoub, L.J., 2022, *Min vei til frihet*, Cappelen Damm; Bjøranger, T., 2018, *Den tredje søsteren*, Cappelen Damm; Raja, A., 2021, *Min skyld – en historie om frigjøring*, Cappelen Damm), rettssaker (NRK, 2019, Historisk æresdom i Høyesterett – far dømt for trusler mot datteren; NRK, 2020, Æresvold ga økt straff i familievoldssak.

yngre søsken bli værende der også. Hun var da 15 år. Moren og småsøsken ble værende der en tid, inntil jenta inngikk et arrangert ekteskap. Straks etter bryllupet fikk moren og småsøsknene dra tilbake til Norge. Jenta opplevde det å gifte seg som press fordi dette var eneste måten hun kunne bli værende der på uten at småsøsknene også måtte vokse opp der. Hun tenkte også at det å gifte seg hjalp henne ut av kontrollen hun hadde vært utsatt for i farens families hushold. Jenta opplevde at selv om hun hadde inngått ekteskap – med en nær slektning – endret ikke dette på den kontrollen og volden familien utsatte henne for. Hun får et barn, og etter en tid tar hun kontakt med ambassaden for å få hjelp til å komme ut av situasjonen og returnere til Norge. Også i et annet tilfelle fra Irak blir en jente på samme alder værende igjen etter at familien har returnert fra et besøk til en «alvorlig syk» bestemor. Jenta i dette tilfellet opplever å bli utsatt for vold og nedverdiggende atferd hos slektningene til faren der hun bor, og er engstelig for at hun skal bli tvunget til å inngå ekteskap. Hun også klarer å gi beskjed til en bekjent i Norge som kontakter skolen. Denne saken løser seg gjennom at en lokal organisasjon engasjerer seg, i samarbeid med spesialutsendingen for integrering, som befinner seg ved ambassaden i nabolandet.

Vi har også fått beskrevet tilfeller der unge jenter er holdt tilbake i flere år hos familie i andre land. En mangfoldsrådgiver påpeker at det å bli holdt tilbake i utlandet er å oppleve de mest ekstreme tilfellene av sosial kontroll. Erfaringene fra flere jenter som oppholdt seg i Pakistan er at «de ble traumatisert, de vokste opp med masse kontroll, de hadde ingenting å si over eget liv». Ifølge mangfoldsrådgivere er dette andre land som jenter også blir sendt til, hvor jentene opplever situasjonen som svært uholdbar: Albania, Makedonia, Somalia, Kenya (somalisk landbakgrunn), Syria og Tsjetsjenia. I disse eksemplene er det ofte svært vanskelig for jentene å returnere til familien. De trenger dermed oppfølging av hjelpeapparatet også når de returnerer til Norge.

Å komme ut av et dårlig miljø

I tillegg til at foreldrene er bekymret for å miste kontroll over barnet ved at de ikke følger regler og normer de setter for dem i det daglige, kan de fortvile over at den unge «havner i feil miljø», at de blir involvert i småkriminalitet, vold, alkohol og rusmisbruk. De kan bli fanget inn i utnyttende forhold der de selger dop eller annen kriminalitet. Foreldre kan bli informert gjennom skolen om stort skolefravær og bekymring for rus. Foreldre beskriver at de mister kontroll over ungdommen og situasjonen. I ett tilfelle gjaldt det en gutt i første videregående, hvor politiet hadde tatt ham i å selge narkotika. Barnevernet tok da kontakt med familien, i tillegg til at det ble opprettet en politisak. Da foreldrene innså problemet, og strammet inn kontrollen overfor ungdommen, oppsto det nye konflikter som gjorde at foreldrene opplevde situasjonen som u håndterlig. Også de eldre brødrene ble involvert i kontrollen av gutten. Etter kort tid fant de ut at den beste løsningen var å sende gutten til en tante i hjemlandet.

Når forhold som dette blir kjent på skolen eller hos politiet, sendes det bekymringsmelding til barnevernet, noe som igjen kan trigge foreldrenes frykt for hva som kan skje. En nærliggende måte å bryte med det dårlige miljøet og konfliktspiralen på, er å fjerne barnet fysisk ved å sende den unge bort til slektninger. Dette gjelder mest gutter i tenårene, men også jenter.

I studien *Transnasjonal oppvekst* var det flere ungdommer som ble sendt bl.a. til Somalia enten fordi de hadde stort skolefravær, var del av et belastet miljø eller drev med kriminalitet eller rus. Dette forårsaket familiekonflikter der foreldrene følte seg maktesløse. I noen tilfeller hadde barnevernet blitt involvert, og hadde iverksatt tiltak som foreldrene mente ikke virket. Andre var redde for at barnevernet skulle blande seg inn i familielivet. Foreldrene ønsket at et utenlandsopphold hos slektninger med andre krav til ungdommen skulle endre innstillingen ungdommen hadde til seg selv, familien, egen identitet og egen framtid. En kvinne forteller om grunnen til oppholdet da hun var 14 år:¹⁶

De bestemte seg for det (utenlandsoppholdet) etter at de hadde prøvd på alt. Barnevernet var også inne i bildet, men det hjalp ikke i det hele tatt. Min mor syntes at opphold i Somaliland kunne hjelpe meg. Jeg gikk ikke på skolen på slutten. Mine foreldre tenkte at jeg kunne komme tilbake fra Somaliland og slutte med det jeg drev med, og bli mer fokusert og gjøre ting som var bra for meg. De ville meg vel.

Også en ung mann forteller om oppholdet sitt som ung tenåring: «De ville at jeg skulle reise til Somalia for å roe meg ned. Jeg var litt bråkete så mine foreldre syntes at opphold i Somalia skulle hjelpe meg til å ta ting i Norge seriøst, spesielt når det gjelder skolen.»

Problematisk utenlandsopphold gjelder tilbakehold hvor *virkemidler* som makt og kontroll og *virkingen* av dette er ødeleggende, fordi det tærer på barn og unges grunnleggende trygghet i nære relasjoner, i og med at de i stedet opplever vold, traumer og sinne, så vel som økte barrierer for å gjennomføre en utdanning og se en trygg framtid. I et intervju med unge menn i en organisasjon som driver aktiviteter bl.a. for ungdom, forteller de alle at de har hatt et utenlandsopphold under oppveksten. De kan forstå hvorfor foreldrene oppfattet et slikt opphold som en god løsning for familien, men innser også hvor mange problemer dette har skapt, både for dem selv og for andre de kjenner. De kjenner til at noen av de unge guttene ble utsatt for svært mye kontroll og vold under oppholdet, men også at de returnerte til problematiske forhold hjemme, og en del greide ikke å bryte med rus og kriminalitet når de ikke klarte å fortsette skolegangen. Situasjonen for noen kunne være, slik en spesialutsending for integrering erfarte det: «Kommer tilbake etter flere år, er 16 år, har ikke språk, ikke noe sted å bo – det er kort vei til å tjene penger på gata.»

¹⁶ Dette og neste sitat er hentet fra *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014, s. 92 og 90).

Sendt til disiplinanstalter

En særlig form for tilbakehold er opphold i disiplinierende institusjoner, tidligere kjent som koranskole. Slik dette beskrives er det mer å regne som et slags fengsel hvor det utøves vold og tortur. De som har opplevd det forteller til spesialutsendingene for integrering at de blir holdt fast, pisket, mishandlet og straffet. Slike institusjoner er særlig kjent fra Somalia. Over tid har det blitt forankret en forståelse av at ungdom fra Vesten sendes tilbake på et disiplineringsopphold fordi de har blitt forpreget av det samfunnet de vokser opp i. Begrepet «dhaqan celis» oversettes på engelsk til «the rehabilitation community» (se Lidén mfl., 2014). På norsk brukes begrepet kultur-rehabilitering. At unge blir definert som dhaqan celis forekommer innen alle de somaliske områdene, også i bydeler og miljøer i Kenya.

I studien *Transnasjonal oppvekst* beskriver en gutt hvordan han selv defineres som dhaqan celis selv om han ikke selv opplever at han er på et slikt opphold: «Det var mange ungdommer som var der alene, som ikke var sammen med foreldrene sine. Er du en ungdom fra utlandet så blir du kategorisert som en dhaqan celis, selv om du ikke har behov for «kultur-rehabilitering». Jeg kjente ingen som var dhaqan celis, vi ble kalt det fordi vi var annerledes» (Lidén mfl., 2014, s. 93). Også en jente forteller at det var problematisk at andre så på henne som dhaqan celis. «Gatebarn kastet småsteiner på meg. Man kan ikke gå alene. Voksne kaller deg også dhaqan celis» (ibid., s. 93).

I de siste årene har det blitt opprettet spesielle disiplineringsinstitusjoner, og det reklameres spesifikt mot en gruppe foreldre som oppholder seg i Norge og Skandinavia og som sliter med å oppdra barn på en måte som godtas i det somaliske miljøet. Det er flere tilfeller vi har blitt gjort kjent med der gutter har blitt plassert av foreldrene på slike institusjoner. I ett tilfelle var det en gutt som barnevernet hadde tatt over omsorgen for på grunn av fysisk og psykisk vold fra far. Da gutten var ti år, ble han sendt til Somalia av faren. Gutten kom ikke tilbake til Norge før han fylte 18 år. I løpet av denne tiden hadde han vært i to forskjellige disiplineringsinstitusjoner. Han beskrev dem som en type fengsel. Barneverntjenesten som fulgte gutten opp erfarte at gutten var blitt alvorlig skadet av oppholdet: «Han var veldig skadet, veldig dårlig.»

I et annet tilfelle startet det med at faren reiste sammen med hele familien til Kenya. Da de kom fram, plasserte han gutten på 17 år i en disiplineringsinstitusjon før han selv returnerte til Norge. Her ble gutten utsatt for mishandling, fornædrende hendelser og grov vold. I dette tilfellet fikk moren hjelp av et familied medlem til å få ham ut fra anstalten bare etter noen måneder. Gutten fikk hjelp til å returnere til Norge, mens moren og de yngre barna bosatte seg i Storbritannia. Selv om oppholdet var relativt kort, forårsaket det alvorlige psykiske

problemer. Barneverntjenesten som fulgte han opp etter retur erfarte at gutten var sterkt skadet, slet psykisk og kognitivt: «Hjernen sluttet bare å fungere.»

I et annet tilfelle har gutten ikke klart å returnere til Norge, selv etter langvarig kontakt med spesialutsendingen for integrering i Nairobi. Han har i flere år vært sperret inne på en disiplineringsanstalt, og forteller om vold og frihetsberøvelse. Ungdommen som nå er over 18 år, har store psykiske skader, har ikke kontakt med familiemedlemmer og overlever på egen hånd gjennom å være del av kriminelle nettverk i Somalia. Alle de tre beskrivelsene viser alvorlige konsekvenser av et slikt opphold, for mental helse, tillit til foreldrene og for mulighetene for å klare seg videre i livet.

Denne typen disiplineringsinstitusjoner har blitt en lukrativ forretningsmodell i Somalia, og blir også drevet av personer i diasporaen. Det er imidlertid ikke nytt at personer som ikke er anerkjente i samfunnet blir plassert på særskilte institusjoner. En finsk studie beskriver for eksempel hvordan unge fra Vesten med psykiske problemer eller som er funksjonshemmede, istedenfor å bli plassert hos slektninger, har blitt holdt i institusjoner drevet av healere som gir dem en kombinasjon av religiøs skolering og urtebehandling (Tiilikainen 2011). Psykiske problemer og funksjonshemming møtes generelt med negative holdninger fra samfunnet rundt.

Tilbakeholdt sammen med mor eller far

En tredje hovedkategori av tilbakehold er der hvor barnet tilbakeholdes sammen med en av foreldrene. Man skulle anta at når barnet oppholder seg sammen med en mor eller far, ville dette garantere for tilstrekkelig omsorg og fravær av vold og kontroll, og at det da ikke var snakk om ufrivillig opphold. Som vi skal se, er ikke foreldres tilstedeværelse en garanti for dette. I studien *Kvinner og deres barn tilbakeholdt i utlandet* (Lidén mfl., 2024) er dette forholdet beskrevet nærmere, men da med utgangspunkt i kvinnenens situasjon. I beskrivelsene under går vi nærmere inn på situasjonen for barnet.

Uønsket opphold sammen med mor

Vi starter med et eksempel fra en gutt som beskriver forverret livskvalitet etter at han har returnert med moren til Tyrkia, for å leve sammen med mannen som moren har inngått et nytt ekteskap med. Gutten vokste opp i Norge og hadde startet på ungdomsskolen før de flyttet til stefaren som hadde returnert til landsbygda i et jordbruksområde. Gutten fikk ikke lov til å starte opp igjen på skolen, han har siden jobbet som dagarbeider og har hele tiden hatt et problematisk forhold til sin stefar. Da han fylte 18 år, søkte han hjelp ved ambassaden til å få ordnet ID-dokumenter og pass. Han ønsket å returnere til Norge og hadde spart opp penger til flybillett. Selv om gutten ikke har fortalt at han har vært direkte utsatt for vold og omsorgssvikt, har livssituasjonen hans vært så vanskelig at

han vil bryte ut av den på egen hånd. Han innser at en retur til Norge kan være den eneste muligheten han har for å få seg en utdanning. Først når han er 18 år har han mulighet for å gjøre noe med situasjonen.

Et annet eksempel er en mor med et sterkt funksjonshemmet barn, som barnevernet har støttet. Etter en konflikt med hjelpetjenestene, moren ønsker økt avlastning for barnet, drar hun med barnet til landet hun har flyttet fra. Dermed mister barnet plassen på spesialskolen som har gitt et omfattende program for barnet. De mister også omsorgslønnen fordi oppholdet utenlands ikke er avtalt, samt den kommunale boligen som har vært tilpasset det funksjonshemmede barnet. Barnevernet er bekymret for oppfølgingen til barnet, og for at moren og barnet mister rettigheter og de tilpassede ordningene som har vært tilrettelagt for barnet. Moren selv har helseproblemer. Eksempelet får også fram at et utenlandsopphold på grunn av ett barn i familien, går ut over også de øvrige barna. I dette tilfellet er det snakk om en yngre søster som mister sin skolegang i Norge.

Diasporaopphold som går over i tvang

En annen situasjon som er relativt utbredt, er barn som flytter ut av landet etter relativt kort opphold i Norge. Det kan være flere grunner til dette. En del familier finner at det er økonomisk lønnsomt at mor og (eventuelt de yngste) barna oppholder seg i et lavkostland, mens far har jobb og inntekt i Norge. Etter å ha kommet som flyktning eller via gjenforening kan kvinnene etter introduksjonsprogrammet ha begrenset tilknytning til arbeidslivet eller tilgang til kompetansehevende kurs for å kompensere for lav utdanning; de har vært hjemmeværende etter flere barnefødsler og mestrer i liten grad norsk språk og det norske systemet. Dette gjelder ikke bare nyankomne flyktninger, men også de som har bodd noe tid i landet. I tillegg til økonomi kan det være flere grunner til at familien ser det som fordelaktig å flytte fra Norge til hjemlandet eller et diasporamiljø i et tredjeland. Selv om økonomi er en viktig motivasjon for å reise ut av Norge, er dette gjerne bare en av flere grunner til at de reiser. Andre kjente grunner er redselen for at barnevernet skal «ta barna», og opplevelse av isolasjon og diskriminering. Bestemmelsen om at mødre og barn reiser ut, mens far blir igjen for å ivareta jobb, bolig og trygder, kan bli gjort i fellesskap, men hvor avgjørelsen har uforutsette og negative konsekvenser for kvinner og barn. Dette omfatter bl.a. tap av oppholdstillatelse, endret familiesituasjon, i noen tilfeller mer sparsomme levekår, samt begrensede muligheter for utdanning og sosial mobilitet på sikt.

Familiers samlede eller splittede sekundærbosetting er særlig kjent i den somaliske diasporaen, men er heller ikke uvanlig blant f.eks. syriske flyktninger, som gjerne reiser til Tyrkia nær grensen til Syria, hvor familie og slekt befinner seg. Også en del fra Irak og Palestina reiser tilbake til opprinnelseslandet eller nabo-

land hvor slektninger bor, for kortere og lengre perioder, og med hele eller deler av familien.

I en studie av norsk-somaliske barns opphold bl.a. i diasporamiljøet i Damaskus i Syria, understreker Awil Ahmed hvor viktig sosial mobilitet er for migrantforeldre (2011). Studien i Damaskus beskriver mange fellestrekk i motivasjon for oppholdet som det som kommer fram i intervjuene med foreldre fra særlig Kenya i den tidligere omtalte studien *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014). Foreldrene vektla at barna skulle vokse opp i omgivelser der deres islamske identitet ble verdsatt. For flere betydde oppholdet at familie og slekt fra andre (vestlige) land levde sammen for en periode. Et viktig moment var lavere levekostnader. Skoletilbudet ble også nevnt som en motivasjon, men det er stor forskjell på hva slags type og hvilken kvalitet det er på skolene barna skrives inn på. Etter endrede politiske forhold er ikke Damaskus lenger brukt som samlingssted, men tilsvarende miljøer finnes for eksempel i utkanten av Kairo,¹⁷ i Ankara og Istanbul i Tyrkia, og også opphold i Storbritannia antas å ha samme kvaliteter.

I vår studie kommer det fram at mobiliteten gjerne vedvarer; familier eller familiemedlemmer flytter videre mellom steder etter at de har flyttet ut av Norge. Flere som tar kontakt med ambassaden i f.eks. Nairobi har bodd utenfor Norge i lang tid, først i Storbritannia, eventuelt i Kairo, så i Kenya og Somalia før de ber om hjelp til retur. Da kan oppholdstillatelse og ID-dokumenter ikke lenger være gyldige. Dette kom også fram i studien *Transnasjonal oppvekst* (ibid., 2014), der flere kvinner vi intervjuet i Kenya og Somalia fortalte at familien hadde vært på besøk hos slektninger, og tok beslutningen om å fortsatt bli værende ut over planlagt ferie underveis mens de var på stedet. Oppholdet var derfor lite planlagt.

Erfaringen fra ambassaden i Kenya er at en del av mødrene med somalisk landbakgrunn bor ute mens barna er små, men flytter selv hjem senere, eller sender særlig guttene tilbake når de er 12–16 år for å bo sammen med faren, slik en ung mann vi har intervjuet, forteller: *Jeg vokste opp hos mamma, vi bodde bl.a. i Kairo fra jeg var 6 år. Så kom jeg til Norge da jeg var 16 år. Jeg skulle da bo hos faren min. Jeg trodde jeg kjente ham, han hadde jo besøkt oss, men det ble dritvanskelig. At det ble vanskelig å returnere hadde å gjøre både med at han hadde en vanskelig relasjon til faren – faren var både voldelig og kontrollerende overfor ham – og han måtte tilpasse seg farens nye familie. I tillegg hadde han store problemer på skolen fordi han ikke hadde tilstrekkelig skole- og norsk-språklig kompetanse til å fortsette skolegangen.*

17 Utenom Al-Sharmanis studie (2006, 2007) er vestlige somalieres opphold i Kairo lite beskrevet i forskning. Den danske Weekendavisen (19.–24. april 2013) hadde imidlertid et større oppslag om danske somaliere bosatt i et bedre nabolag i Kairo der motivasjonen for barn og mødres opphold der var utdanning og muslimsk oppdragelse. At faren arbeidet i Danmark for å finansiere familiens tilpasning, var vanlig.

Et annet tilfelle er en gutt som sammen med flere søsken og mor bor i et syrisk diasporamiljø i Tyrkia i flere år. Også han har måttet arbeide for å skaffe mat til familien. Når han blir 18, rømmer han hjemmefra for å søke hjelp ved ambassaden. Han har en far i Norge, men er i konflikt med ham. Dermed trenger han å bli fulgt opp av hjelpetjenesten om han klarer å få ID-dokumenter og søke oppholdstillatelse på nytt for å returnere til Norge.

I disse tilfellene er det særlig *virkingen* av oppholdet som bekymrer, selv om oppvekstsituasjonen de har levd under har vært begrensende og vanskeligere enn hva de hadde i Norge. Hvor alvorlig situasjonen for barnet kan være under et opphold hos slektninger, selv om moren også oppholder seg der, kan et eksempel fra Somalia illustrere. I dette tilfellet bodde faren i perioder i Norge. Jenta ble utsatt for grov vold, og hadde omfattende skader. Hun sto i fare for å bli kjønnslemlestet og giftet bort. Jenta fikk ingen støtte verken av moren eller faren til å komme seg ut av situasjonen. I dette tilfellet var det en storesøster i Norge som reiste til stedet jenta og moren befant seg, og hjalp henne ut av husholdet. Uten denne hjelpen fra et familiemedlem hadde det vært umulig for lokale hjelpere eller norske myndigheter å bistå jenta. Helsen situasjonen var så pass alvorlig at de måtte mellomlande i Kenya for å gi henne helsebistand før de kunne reise til Norge.

Familiekonflikter

I andre tilfeller resulterer en familiekonflikt i et ufrivillig utenlandsopphold. Ofte kan det være at faren opplever å ha mistet anseelse og kontroll over familien mens de bor i Norge. Dette kan forsterkes av at ektefellen engasjerer seg i utdanning og arbeid og lever et mer selvstendig liv enn mannen ønsker, noe som kan føre til alvorlige gnisninger og problemer (se også Lidén et al, 2024, se også Liversage, 2022). Å returnere til et samfunn og en situasjon som støtter opp om tradisjonelle makthierarkier blir en tilgjengelig løsning for å gjenerobre maktposisjonen.

Dette er situasjonen til en jente som sammen med flere søsken ble værende i hjemlandet etter et ferieopphold. Moren ville returnere med familien til Norge, men faren ville at barna skulle bo sammen med ham hos hans foreldre. Denne konflikten førte til at foreldrene skilte seg. «Før hun tok ut skilsmisse prøvde hun å få oss tilbake til Norge ved å la oss bo hos moren sin samtidig som hun tok kontakt med norsk utenriksstasjon. Men den som tok kontakt med henne fra utenriksstasjonen sa at det ikke gikk å få oss ut av landet, fordi hun måtte ha samtykke fra far. Da kom faren vår og tok oss fra henne, og siden da fikk vi ikke se henne.» Moren prøvde flere ganger å komme i kontakt med barna, men hun ble avvist av familien til barnas far. Siden faren hadde lagt ned utreiseforbud og konfiskert ID-papirene og passet, kunne de ikke komme seg ut av landet.

Jenta forteller at barna ble dårlig behandlet av faren og hans mor, utsatt for vold og manglende omsorg. Ved siden av skolen måtte de alle jobbe. «Vi måtte jo ta arbeid som ikke passet til alderen vår.» Jenta, som var eldst, fikk ansvar for husarbeid og de yngre søsknene. Da jenta ble 16 år, måtte hun slutte på skolen, og giftermål ble et tema. Hun gikk med på å si ja til den mannen som ville gi henne lov til fortsatt å ta utdanning. Ekteskapet var også en måte å komme unna farens vold og kontroll. Hun forklarte volden fra faren med hans helseproblemer. «Da begynte han å behandle oss mye verre enn før, og han havnet i konflikt med alle han kjente.» Da faren reiste til Norge for en periode, og forholdene hos farens mor ble enda vanskeligere fordi jenta ikke lenger var der for å passe på dem, bodde søsknene hos henne og mannen. Hun søkte om å få tildelt foreldreretten til søsknene gjennom domstolen, og fikk tilkjent dette. «Det at jeg fikk foreldreansvaret av retten, gjorde at det oppsto store problemer mellom meg og familien til min far.» Denne retten opphørte da faren igjen returnerte, og jenta fikk ikke lenger treffe søsknene.

Dette eksempelet beskriver både den problematiske situasjonen under et opphold hos nær familie, og det begrensede handlingsrommet det er for at barna kan komme seg ut av situasjonen. I tillegg til kontrollen på familienivå virker også lovverket i landet de bor i begrensende på hva de kan foreta seg. F.eks. vil regler om fars foreldrerett være entydig, uansett om foreldrene har lik foreldrerett i Norge. I tilfellet til jenta over brukes lovverket til å forbedre situasjonen ved at domstolen gir foreldreretten til henne og mannen, noe som bedrer søsknenes livssituasjon for en stund, men som også øker konflikten med faren og hans familie. Både lokalt regelverk og norske passlover begrenset moren i hennes forsøk på å hjelpe barna ut av situasjonen. Handlingsmulighetene hennes ble ytterligere begrenset av at foreldrene anses for å være skilt i landet barna bor i.

Det er flere eksempler i vårt datamateriale på at en ung jente, som har blitt tilbakeholdt i hjemlandet av foreldrene, enten far eller mor, blir giftet bort. Ved et giftermål opphører farens eller familiens ansvar og kontroll; i stedet blir det partneren og hans familie som har ansvar for og rettigheter i jenta. I noen tilfeller kan dette gjøre at hun kommer ut av en uholdbar situasjon og får noe mer handlingsrom. I tilfellet med jenta over støttet mannen henne slik at hun kunne fortsette utdanningen selv om hun fikk barn, og hjalp henne med å søke om foreldreretten for søsknene hennes. Siden faren hadde lagt ned utreiseforbud og konfiskert ID-papirene og passet, kunne hun som gift skaffe seg papirer på nytt grunnlag, og farens utreiseforbud opphørte. I de fleste tilfeller fører imidlertid inngåelse av et ekteskap etter tilbakehold til nye former for kontroll. Barneekteskap er i seg selv problematisk. Ekteskap inngått i tvangssituasjon i utlandet innebærer press og tvang, slik flere tilfeller er dokumentert fra bl.a. Irak og Somalia.

I et tilfelle beskrevet i rapporten om tilbakehold av kvinner og deres barn (Lidén mfl., 2024) returnerer moren og barna, som har kommet på familiegjenforening, etter en kort tid i Norge, rett før moren skal søke om permanent opphold, og hun og barna mister derfor oppholdstillatelsen. Faren bor i perioder i opprinnelseslandet, og forlanger da at barna bor hos hans mor og familie. Barna blir utsatt for vold, og jenta i skolealder blir nektet å gå på skolen. Bestemoren vil gjennomføre kjønnslemlestelse på jenta, noe faren støtter, mot morens vilje. Dette er ett eksempel på hvordan barn av tilbakeholdte mødre opplever omsorgssvikt og vold, og kan utsettes for behandling som er ulovlig i Norge. Kvinnen er i en svært vanskelig posisjon, siden det er faren som lokalt har foreldreretten og bestemmer over barna.

Når tilbakehold starter som barnebortføring

Når tilbakehold er barnebortføringssaker, er det særlig utfordrende å få til en løsning (se også Lidén mfl., 2024). Barnebortføring (omsorgsunndragelse) er ulovlig,¹⁸ og straffbart i henhold til straffelovens § 261 for «den som tar en mindreårig ut av landet eller holder tilbake en mindreårig i utlandet og ved det ulovlig unndrar den mindreårige fra noen som i henhold til lov, avtale eller rettsavgjørelse har foreldreansvar.» Dette gjelder også om en forelder bortfører barnet etter at barnevernet har fattet omsorgsovertakelse for dette barnet, har vedtatt flytteforbud eller plassert barnet på institusjon, eller der begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda, eller der det i en akuttsituasjon er iverksatt midlertidig vedtak etter barnevernsloven §§ 4-2, 4-3, 4-4 og 4-5.¹⁹

Barnebortføring oppstår gjerne i familier der foreldre er uenige om bosted, samvær og barnefordeling etter skilsmisse. Begrepet barnebortføring – og regelverket – omfatter både tilbakehold av barn i utlandet etter et lovlig opphold, for eksempel et ferieopphold, og om barnet ulovlig tas ut av landet av en av foreldrene, i strid med den gjenværende forelders foreldreansvar. Når barnevernet har vedtatt omsorgsovertakelse eller har gjort vedtak etter andre aktuelle hjemler (se presisering i bvl § 5-6 over), vil det være en ulovlig bortføring å reise utenlands med barnet uten barnevernets samtykke.

Et eksempel på en barnebortføringssak er en jente på 14 år som dro på ferie med faren til Irak, men hvor faren hadde planlagt å bli værende i landet med jenta. Moren, som hadde skilt seg fra ektemannen, anmeldte dette som barnebortføring, og det ble opprettet en sak mot faren til jenta. Faren ble dermed ettersøkt internasjonalt. Det ble prøvd forskjellige spor for å løse situasjonen, siden Norge

¹⁸ Jf. Lov om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn (barnebortføringsloven).

¹⁹ Dette er nedfelt i barnevernslovens § 5-6: Det er ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 4-2, 4-3, 4-4 og 4-5 er iverksatt. Det er videre ulovlig å ta med seg barnet ut av Norge uten samtykke fra barnevernstjenesten når vedtak etter §§ 5-1, 6-2 og 6-3 er truffet eller når begjæring om slike tiltak er sendt barneverns- og helsenemnda. Se også tilsvarende presiseringer i straffeloven § 261.

ikke har et samarbeid med Irak²⁰ gjennom Haagkonvensjonen om internasjonal barnebortføring av 1980,²¹ og det ikke er etablert formelle rutiner og enheter i form av en sentralmyndighet, slik det er pålagt konvensjonsland å ha. For ikke-konvensjonsland kan utenriktjenesten eventuelt veilede parten for hvordan denne kan gå fram for å få juridisk bistand og annen bistand for å løse saken.

I dette tilfellet blir jenta boende i flere år sammen med faren og hans nye kone og barn, besteforeldre og tanter og onkler. Hun forteller at hun levde som slave, hun var hushjelp for storfamilien og ble stort sett holdt inne i huset. Hun fikk ikke gå på skole, de kontrollerte tilgangen hennes til internett og mobil og begrenset friheten hennes på alle måter. Hun opplevde at faren hadde helseproblemer, inkludert psykisk. Jenta fikk snakket med moren noen ganger, og hun oppfordret henne til å ta kontakt med ambassaden. Da hun var 19 år, tok hun kontakt med ambassaden via internett: «Jeg vil til Norge, jeg har det forferdelig.»

I et annet tilfelle tok en far med døtrene på seks og ni år til hjemlandet på ferie etter at moren hadde skilt seg fra faren i Norge. Faren nedla et utreiseforbud via en lokal sharia-domstol. Moren anla sak mot faren om «tilbakehold». I rettsaken ble situasjonen til døtrene betraktet som et kjerneeksempel på grov omsorgsunndragelse i utlandet. Omsorgsunndragelsen var langvarig (over halvannet år) og fant sted i et land uten sentralmyndighet 'hvor rettslige tilbakeføringsmuligheter manglet, og der kvinner og barn i praksis er uten rettsvern'. Saken peker på at ulovlig tilbakehold av barn i utlandet som del av en foreldrekonflikt er belastende for både barna og omsorgsforelderen, og allmennpreventive hensyn krever streng straff. Ved straffeutmålingen vurderte lagmannsretten hva som er best for barna. Dommen formulerte situasjonen på denne måten: «Å holde barna tilbake i et land uten et fungerende sivilsamfunn der kvinner og barn i praksis er uten rettsvern er klart skjerpene.»²²

Tabell 3.1 viser omfanget av barnebortføringer fra Norge til land som dekkes av spesialutsendingene for integrerings operative ansvar eller veiledningsansvar, hvor det i perioden 2005–2019 er registrert fire saker eller flere. I de fleste landene er sakene fordelt relativt jevnt over tidsperioden, mens det for Somalia er noe økning i saker de siste årene. Hvilken bistand som gis fra norske myndigheter, avhenger av om barnet er bortført til et land Norge har et konvensjonssamarbeid med, eller om barnet er bortført til et land utenfor konvensjonssamarbeidet. Av landene inkludert i tabellen er det Thailand og Tyrkia som er konvensjonsland etter Haagkonvensjonen av 1980.²³ Det er ingen registrerte bortføringssaker *fra* landene vi har inkludert i tabellen, *til* Norge.

20 Irak – og Russland – har tiltrådt konvensjonen, men betingelsene for tiltrødelsen er ikke akseptert av Norge, og vi har dermed ikke samarbeid med dem gjennom konvensjonen.

21 Haagkonvensjonen av 1980 regulerer behandlingen av internasjonale barnebortføringssaker for stater som har tilsluttet seg konvensjonen, se introduksjonskapittelet.

22 LB-2021-156052.

23 Irak og Russland er også konvensjonsland, men Norge har altså ikke samarbeid med dem, jf. fotnote 20.

Tabell 3.1 Land som barn er bortført til, antall saker og antall barn det gjelder. 2005–2019

Land ²⁴	Antall saker	Antall barn
Filippinene	8	8
Forente Arabiske Emirater	5	5
Irak	19	35
Iran	7	12
Kenya	4	5
Libanon	4	4
Pakistan	12	26
Palestina	7	18
Russland	23	42
Somalia	10	27
Syria	4	7
Thailand	14	
Tyrkia	19	

Kilde: Regjering.no

Tabell 3.1 viser at tallet på barnebortføringer er særlig høyt for noen land, som Russland, Tyrkia, Irak, Somalia, Pakistan og Palestina. Russland har flest saker i tidsrommet 2005–2019, 23 i alt, som involverer 42 barn. De fleste gjelder bortføring til Tsjetsjenia. Selv om Russland har underskrevet Haagkonvensjonen av 1980 og har utpekt en sentralmyndighet for å håndtere slike saker, har Norge i dag ikke konvensjonssamarbeid med Russland, og dermed ingen prosedyrer for at slike saker kan bli løst.²⁵ Irak peker seg også ut som et land med mange bortføringer av barn, 19 saker i alt, som gjelder 35 barn. De 19 barnebortføringssakene i Tyrkia kan gjelde familier med ulike landbakgrunner, siden det her er snakk om landene barna oppholder seg i, og ikke landbakgrunn. Også Pakistan og Somalia peker seg ut som land barn blir bortført til. De siste årene har det også vært en del barnebortføringer til land som Syria og Libanon.

Thailand er også et land som barn fra Norge bortføres til. Siden ekteskap mellom thailandsk kvinne og norskættet mann er det vanligste ekteskapsmønsteret, kan en anta at det her er kvinnen som har reist ulovlig ut av landet med barnet. Dette mønsteret er vanlig i mange andre barnebortføringssaker, mens det for de fleste landene som er inkludert i tabellen ofte er fedre som bortfører barna.

²⁴ Storbritannia er også et land der barnebortføring i noen tilfeller gjelder diasporabarn. Storbritannia har i alt 36 barnebortføringssaker i det aktuelle tidsrommet – og disse gjelder 65 barn.

²⁵ Russland er imidlertid med i Haag 1996, noe som har betydning for en del saker om barnebortføring, hvor dette er litt avhengig av sakens faktum.

De fleste landene i tabellen, har vi sett, har også mange tilbakeholdssaker av barn i familier, eller saker der barn etterlates alene, og en del tilfeller der utenriksstasjonen erfarer at også mødre etter hvert blir tilbakeholdt i samme land, om enn ikke sammen med barna (se Lidén mfl., 2024). Det er derfor vesentlig å forstå hvordan barne bortføring gjerne har et konfliktfylt utgangspunkt, foreldrene imellom, og at situasjonen i bakkant av en barne bortføring kan ende i flere typer problematiske situasjoner, som tvangsekteskap, samt at også moren kan bli innhentet av situasjonen og tilbakeholdt i utlandet.

Om utenlandsoppholdet starter med en uløst barne bortføring, kan saken kompliseres av at familien kan ha ulike og eventuelt doble statsborgerskap. Dette gjelder særlig når Norge og opprinnelseslandet har forskjellige regler for hvem som har foreldreansvaret for barnet. I flere av de aktuelle landene vil det i henhold til lokal familierett være faren som har ansvaret for å ta avgjørelser over barna alene, om barnet for eksempel oppholder seg på farens families hjemsted og med hans familie. Fra flere av de aktuelle landene, som ikke har tilsluttet seg Haagkonvensjon, er det kjent at forelderen som bortførte barnet, som oftest far, blir boende i landet der også barnet er plassert, for en periode eller mer permanent. Noen etterlater også barnet hos slekt. Som diskutert i rapporten *Tilbakehold av kvinner og deres barn* (Lidén mfl., 2024) fører det som i utgangspunktet var en barne bortføring, i noen tilfeller til at moren også blir holdt tilbake. I kartleggingsundersøkelsen vår er det særlig ambassadene i Amman og Ankara som sier de er kjent med saker som begynte som barne bortføring. Erfaringen fra disse utenriksstasjonene er at når det er snakk om skilsmisse og barne bortføring, vil kvinnen ha vanskeligheter med å hente barna hjem til Norge. En del saker viser at for en fraskilt far kan slike barne bortføringer være en effektiv måte å gjenvinne kontroll over hele familien på, også ektefellen som han ikke lenger bor sammen med. Om moren f.eks. reiser etter barna, som skjer i flere tilfeller, kan hun bli dratt inn i nye problemer og også selv bli tilbakeholdt. Dette gjelder særlig i tilfeller der mor eller (noen av) barna har dobbelt statsborgerskap, og dermed regnes som borgere i landet de oppholder seg i. Et eksempel er Russland. Til tross for at myndighetene, tilsvarende Irak, har undertegnet Haagkonvensjonen, kompliseres løsningen av barne bortføringssaker av doble statsborgerskap. Et eksempel er en far, som var russisk statsborger, som tok med de tre barna som han og moren i Norge hadde felles foreldreansvar for, til Russland. Moren anmeldte forholdet. Den eldste sønnen ble rett før ankeforhandlingen, det hadde da gått nesten elleve måneder, tilbakeført til Norge, mens de to yngste fortsatt befant seg i utlandet da dommen falt.²⁶ Russiske myndigheter anser far som russisk borger, og tillegger far foreldreansvaret selv om mor kan ha eneansvaret ved dom i Norge. Det er flere eksempler på at faren også anklager moren for å ha forlatt barna i utlandet og reist fra dem;

²⁶ Mannen ble idømt ubetinget fengsel i ett år og to måneder for overtredelse av straffeloven § 261 annet ledd jf. første ledd 2. punktum.

hun kan da bli sett på som uansvarlig og har en dårligere posisjon i barnefordelingssaken. Som understreket tidligere, eksemplifiserer slike saker poenget om at tilbakehold av barn – og kvinner – kan starte med en annen problemstilling, som konflikt mellom ektefeller i Norge – som resulterer i skilsmisse – og som så utvikler seg til komplekse saksforhold i utlandet.

Tilbakehold av unge 18+

Tilbakehold av unge over 18 år kan ha startet mens de var barn, der oppholdet blir langvarig, slik flere eksempler over viser til. Dette gjelder alle de ulike forholdene vi har beskrevet: at de blir boende hos slektninger, eventuelt at unge jenter blir presset til å gifte seg. Barneekteskap innebærer at ekteskapet ikke godkjennes i Norge, slik at den unge kvinnen ikke kan returnere for deretter at ektefellen søker om familieetablering. At de får barn mens de bor hos familien, gjør også situasjonen mer komplisert. Likevel er det flere eksempler på jenter, i Irak og Pakistan, som har ventet til de blir 18 før de kontakter ambassaden for å komme ut av svært uholdbare forhold.

Det er dessuten eksempler på at barn holdes tilbake sammen med mødre, og at det er først når barnet er 18 år at de kan søke om pass uten farens underskrift, og dermed komme seg ut av tvangssituasjonen de har vært i over tid (se også Lidén mfl., 2024). Flere eksempler gjelder opphold på disiplineringsanstalter hvor ungdommen blir 18 år før de kommer seg ut av situasjonen. Omfanget av unge voksne som ber ambassadene om hjelp inkluderer derfor en del med lengre utenlandsopphold som har ventet på denne muligheten for bistand fra ambassaden, blant annet på grunn av manglende ID og begrenset mulighet til å få utstedt nødpass som barn. Dette gjelder også ungdom som ønsker å returnere fra familiens lengre opphold i et diasporamiljø i et tredjeland, eller som i ett tilfelle, fra et opphold på grunn av morens nye ekteskap i hjemlandet. De anser det å returnere til Norge på eget initiativ som eneste mulighet for å ta en utdanning og komme unna en problematisk tilværelse.

Det er også eksempler på unge som blir sendt ut når de er 18 år. Kjente tilfeller er at familien allerede har lagt ekteskapsplaner for personen – dette gjelder gjerne unge jenter. Et eksempel er en 18 år gammel jente som reiser med familien til nære slektninger i hjemlandet for å feire et bryllup. Hun blir selv presset til å gifte seg, og får mulighet til å velge mellom to kandidater. Hun blir forelsket i den ene, og opplever ekteskapet som en akseptabel utgang på et press hun har opplevd gjennom oppveksten. Hun returnerer med familien, holder kontakt med mannen og drar tilbake på besøk til hans familie, hvor de forlanger at hun blir værende. Hun er uforberedt på denne vendingen, og opplever oppholdet i familien som ung svigerdatter som frihetsberøvelse og utnyttning. Forholdet til mannen endrer seg.

Familien kan også ha planer for unge menn, særlig om det er mistanke om at de er skeive. Noen har opplevd forsøk på konverteringsterapi, i form av at foreldre har invitert en imam eller pastor hjem for å veilede dem og for å få «det mørke ut av deg».

Det vil alltid eksistere en samvittighet, at du ikke tar vare på foreldrene dine og at de vet best for deg. Du føler et ansvar overfor dem. De kommenterer alt ved deg, du mister deg selv, sakte, men sikkert. Du tror mer på deres oppfatning enn din egen. Du blir manipulert over tid, så du tror det er noe iboende galt med deg.

En felles utenlandstur kan oppleves som en forsoning og mulighet for fellesskap, men så kan det vise seg at de blir utsatt for enda mer massivt påtrykk og kontroll om de blir etterlatt, eller undergår disiplinering mens de er i utlandet. Noen opplever sterkt press for å gifte seg. For noen kan dette være en måte å imøtekomme presset og forpliktelsene på, samt egen ambivalens. En løsning er da å returnere, men ikke søke om familieetablering for ektefellen.

Også unge jenter kan utsettes for konverteringsterapi, hvor det å bli tatt med til utlandet er en del av prosessen, selv om dette kan være for en kort tid.

Barn og unge som ikke returnerer

Avslutningsvis i gjennomgangen av ulike tilstander barn og unge kan være i under et ufrivillig utenlandsopphold, er det nødvendig å påpeke at det er mange som blir værende i utlandet. Ett av flere eksempler som er kjent i hjelpetjenestene som gjelder barn med sør-østasiatiske landbakgrunner, er en yngre bror til en jente som hadde blitt kastet ut hjemmefra av stefaren. Barna hadde kommet på familiegjennomføring til moren noen år tidligere. Moren kom til Norge gjennom ekteskap med en norskættet mann. Stefaren forlangte i etterkant av konflikten med den eldre stedatteren at den yngre stesønnen skulle bli sendt til slektninger i hjemlandet. Han ville ikke ha ektefellens særkullsbarn i hjemmet etter at de fikk felles barn.

Som kapittel 2 viser, er andelen barn som flytter ut, eventuelt sammen med en forelder, særlig høy for landgruppene Somalia, Irak og Syria. For mange familier er det snakk om sekundærbosetting i et vestlig land, ofte Storbritannia, et annet land som Tyrkia eller et annet naboland nært hjemlandet, der andre fra diasporaen har bosatt seg, eller hjemlandet. Dette kan være en tilpasning som familien er enig om skal vare noen år, og som barn kan ha både gode og ambivalente erfaringer med (se Nielsen, 2004; Lidén mfl., 2014; Al-Sharmani, 2010). Det er likevel vesentlig, ut fra vårt særlige perspektiv, å vise til at langt de fleste som opplever lengre utenlandsopphold som høyst problematisk, ikke returnerer til Norge. Det er flere grunner til dette: for eksempel at en bortføring av barn blir en permanent situasjon fordi det ikke lykkes å finne en løsning. Det samme

gjelder tilbakeholdte mødre med barn (se Lidén mfl., 2024). Også ungdommer som er i utlandet alene vil oppleve at de ikke kan returnere. Utgåtte oppholdstillatelser og doble statsborgerskap er vesentlige grunner til dette.

Omsorgssituasjonen ved tilbakehold

Før vi ser nærmere på hvilken bistand barn og unge kan få mens de oppholder seg i utlandet, vil vi kort reflektere over hva eksemplene sier om omsorgssituasjon og hvilket ansvar foreldrene har for forholdene barnet lever under. Dette reiser også spørsmål om hva slags ansvar norske myndigheter har for å bistå barn og unge som befinner seg under slike forhold.

En første refleksjon er hvor utbredt det er at barn utsettes for vold i nære relasjoner i tilbakeholdssaker. Noen forhold kan klart relateres til æresrelatert vold, for eksempel i de to eksemplene fra Irak der jentene på 15 år holdes tilbake. Her fører oppførselen til jentene, som bryter foreldrenes og miljøets normer, til en skarp reaksjon fra foreldrene og slektninger. Men også i disse tilfellene kan volden og kontrollen de opplever virke disproporsjonal, fordi det repressive regimet forsterkes eller i noen tilfeller forårsakes av andre konflikter og helsemessige årsaker.

Begrunnelsene for at ungdom sendes på kultur-rehabilitering er at de bryter med foreldrenes forventninger og kontroll, og involveres i belastede miljøer. At de plasseres i disiplineringsinstitusjoner som er kjent for å bruke vold og torturlignende metoder for å straffe ungdommen, eller få dem på rett vei, er i dag en tilgjengelig kunnskap som foreldrene enkelt kan få tilgang til, selv om mange kan unnskyldes seg med at de ikke visste om hva slags voldelige metoder som brukes og hva slags behandling ungdommen blir utsatt for. I dag informeres det om slike opphold både fra myndigheter og gjennom muntlig informasjon i diasporaen. Også i disse tilfellene er foreldrenes bruk av voldelige virkemidler for å disiplinere ungdom helt uakseptabelt.

Eksemplene viser også til tilfeller der barn utsettes for vold selv om også moren – eller faren – befinner seg sammen med dem. Vi ser at ekteskapskonflikter som fører til at kvinner tilbakeholdes i utlandet ofte inkluderer barn. Barna befinner seg ikke alltid sammen med mor, selv om også hun tilbakeholdes. Barna kan plasseres hos farens slektninger, hvor moren er utestengt, mens moren bor hos egne slektninger. Barnas særlige situasjon er derfor vesentlig å inkludere også i saker som gjelder tilbakehold av mødre. I tillegg til å være vitne til vold overfor mødre og søsken, kan de selv ha traumatiske erfaringer.

Bruk av all vold i oppdragelsen er ulovlig i Norge, men er ikke blant de straffbare forholdene som er listet opp i straffeloven § 5 om handlinger som er straffbare også når de er foretatt i utlandet. Foreldrene har uansett ansvar for barnets omsorgssituasjon selv om barnet er plassert hos slektninger, på en kostskole

eller på en disiplineringsanstalt. I foreldreansvaret inngår det at de skal sikre at barnet får tilstrekkelig omsorg. I hvilken grad foreldre som oppholder seg i Norge kan stilles til ansvar for den situasjon barnet befinner seg i under utenlandsoppholdet er dermed ikke entydig, og er et spørsmål som behandles av Lovutvalget.

Opphold i utlandet, slik mange av eksemplene vi presenterer i dette kapitlet viser, innebærer ofte forhold som går inn under meldeplikt til barnevernet, hvor «det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt» (jf. bvl § 13-2 bokstav a). Situasjonen må vurderes ut fra hva slags virkemidler som brukes for systematisk å begrense barns livsutfoldelse, selvbestemmelse og selvstendige valg, tatt i betraktning barnets alder og modenhet (jf. Göller, 2021). En vesentlig dimensjon ved våre eksempler er at oppholdet har ført til store psykiske belastninger, i tillegg til å ha virkning på barnets framtid og familierelasjoner på kortere og lengre sikt.

Myndighetenes bistand mens barnet er i utlandet

I denne delen vil vi belyse noen av begrensningene som norske myndigheter – gjennom ambassadene og lokale medspillere – møter i arbeidet med å bistå barn og unge som holdes tilbake i utlandet og som ber om hjelp til å komme seg ut av situasjonen. Ved fire ambassader – i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi – er det utplassert en spesialutsending for integrering, og deres hovedoppgave ved ambassaden er å yte konsulær bistand til personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. De har dessuten veiledningsansvar for spesifikke omliggende land og regioner i tillegg til landet de er stasjonert i, og skal bygge nettverk med lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og andre aktører som kan bistå dem i arbeidet. Deres mandat og innsats blir mer utførlig drøftet i kapittel 6 (se også Lidén mfl., 2024).

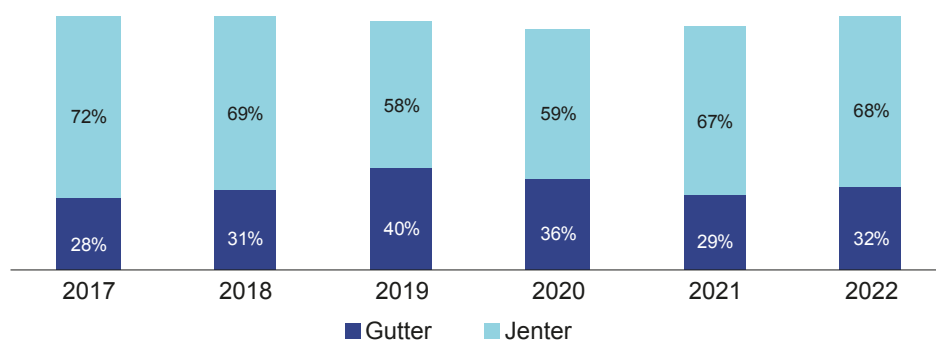
I 2022 utgjorde kategorien ufrivillig opphold i utlandet vel 70 prosent av sakene de fire i spesialutsendingene for integrering jobbet med, mens saker utgjorde vel halvparten av sakene i 2019–2021. Sakene gjelder ofte familier med flere barn, der hver enkeltperson telles som en sak. Ifølge IMDis årsrapport²⁷ var spesialutsendingene for integrering i 2022 involvert i 151 saker som gjaldt personer over 18 år (ungdom/voksne) og 84 saker som gjaldt personer under 18 år.

Ser vi på fordelingen av alle saker som spesialutsendingene for integrering ga råd og veiledning i, omfatter dette over tid om lag en tredjedel gutter/menn og to tredjedel jenter/kvinner, slik figur 3.1 viser. Siden det er relativt stor andel saker angående «ufrivillig utenlandsopphold», og disse omfatter (i økende grad) også

²⁷ IMDis Årsrapport for tall og erfaringer MR og IR 2022.

mødre med barn, kan andelen kvinner som får bistand være høyere av denne grunn, og sakene som gjelder jenter/kvinner har et større aldersspekter enn for gutter/menn (se Lidén mfl., 2024).

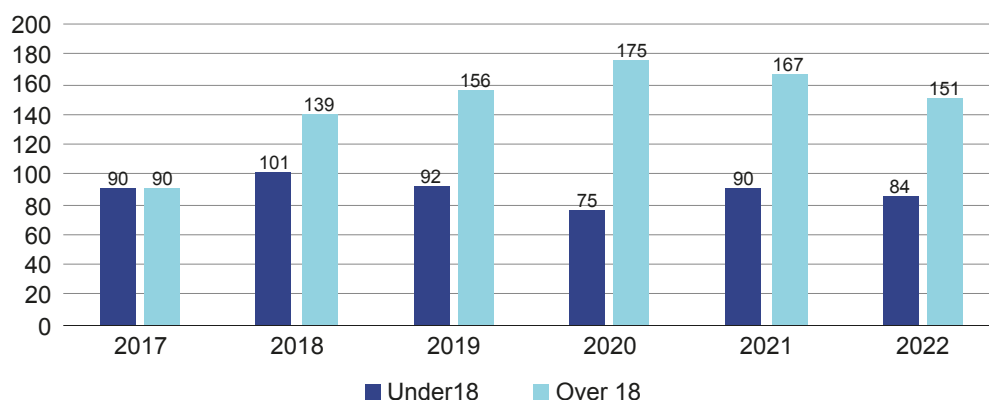
Figur 3.1: Oversikt over saker fordelt på kjønn. 2017–2022.



Kilde: Tallrapportering spesialutsendingene for integrering

Figur 3.2 viser aldersfordelingen. En mulig forklaring på økningen i andel 18+ kan være at ordningen har blitt bedre kjent og at flere har vært i utlandet over tid, men tar kontakt først når de blir 18 år, men også at sakene der barn har vært involvert ikke kan løses før de blir 18 år på grunn av pass. Personer kan derfor ta kontakt på ny når de er 18+. Økningen i 2020 og 2021 kan gjenspeile at flere tok kontakt under pandemien for å få hjelp til å returnere til Norge.

Figur 3.2: Saker fordelt på alder. 2017–2022.



Kilde: Tallrapportering spesialutsendingene for integrering

For å få mer kunnskap om sakene og aldersspennet som inngår i denne studien har vi gjennomført en kartleggingsstudie ved aktuelle utenriksstasjoner,²⁸ hvor vi spurte om antall saker ambassadene har kommet i kontakt med de to siste årene, fordelt på tre kategorier: barn, unge mellom 18–25 år og gifte kvinner. Tabell 3.2 gir dermed en oversikt over saker som gjelder ufrivillig opphold som

²⁸ Kartleggingsundersøkelsen ble sendt til 26 ambassader. Vi fikk svar fra 15, hvorav 7 av disse svarte at de hadde behandlet saker de to siste årene som gjaldt kvinner som hadde blitt tilbakeholdt mot sin vilje av ektefelle eller svigerfamilie.

ambassader med og uten spesialutsendinger for integrering har blitt kontaktet om, der også unge i aldersgruppen 18–25 år er skilt ut som en egen gruppe. Denne tabellen viser for det første at det er få av sakene om ufrivillig opphold som ender med retur. Ambassaden i Nairobi skiller seg særlig ut, ved at relativt få barn og unge returnerer etter henvendelser som gjelder tilbakehold. Av 91 saker om tilbakehold av barn ved denne ambassaden, er det bare 11 barn som returnerer til Norge. Av ungdom over 18 år er det bare 2 av 17 henvendelser som resulterer i retur fra Nairobi. For Amman er det 10 av 45 henvendelser om barn som ender med retur, mens bare vel en tredjedel av ungdommene returnerer. Også fra Ankara og Islamabad er det få barn som returnerer etter henvendelse om ufrivillig opphold, mens flere ungdommer relativt sett returnerer. Ingen av henvendelsene ved ambassader uten spesialutsending for integrering ender med retur.

Kategorien barn kan omfatte barn som sammen med mor ber om hjelp til å returnere, og de som oppholder seg i utlandet uten foreldre. Også blant kvinner som tar kontakt med ambassaden er det få som returnerer; av i alt 123 henvendelser fra gifte kvinner ved utvalget av ambassader, er det bare 15 som returnerer til Norge. Av kvinnene som har tatt kontakt med ambassaden i Nairobi, er det ingen som har kunnet returnere. Om de har kommet hjem på egen hånd, uten bistand fra ambassaden, er ikke kjent. Det er også en klar forskjell mellom retur fra Ankara – hvor 5 av 8 kvinner har returnert, og Amman, der bistand fra ambassaden etter henvendelser fra 40 kvinner bare resulterte i 5 returer.

Tabell 3.2 Antall saker som gjelder barn, unge mellom 18–25 år og gifte kvinner ved et utvalg ambassader i perioden juni 2021-juni 2023, og antall saker som endte med retur.

	Barn	retur	Unge 18–25	retur	Gifte kvinner	retur
Ankara*	11	1	3	2	8	5
Amman	45	10	15	6	40	5
Islamabad	25	8	7	5	30	5
Nairobi	91	11	17	2	43	0
Beirut	-		-		2	-
Pt Riyadh	3	0	2	0	Ja/vet ikke antall	-
Teheran	1	0	-	-	-	
Til sammen	176	30	44	15	123	15

*Basert på tall fra de ti siste månedene.

Retur vil ikke være aktuelt eller den beste løsningen i alle saker som utenriksstasjonene blir kontaktet om (se kapittel 6). Tallene antyder likevel at handlingsrommet er begrenset for hva myndighetene kan bistå med ved henvendelser om retur til Norge. En person over 18 år vil i utgangspunktet selv kunne ta initia-

tivet til å returnere, men kan likevel befinne seg i en situasjon der de ikke har bevegelsesfrihet, ikke har midler til å returnere eller oppsøke hjelp, eller mangler ID-papirer og norsk pass. Dette kan være ungdom som er plassert på koranskole eller disiplineringsanstalt, er under press for å gifte seg, eller allerede er plassert hos en svigerfamilie. For kategorien «gifte kvinner» kan de dessuten ikke lenger ha oppholdstillatelse i Norge (se Lidén mfl., 2024). Ufrivillig utenlandsopphold innebærer i mange tilfeller sammensatte former for tvang, utnyttning og vold i nære relasjoner, som kompliserer muligheten til å be om hjelp, og til å yte bistand.

Beskrivelsene tidligere i dette kapittelet viser til forhold og situasjoner for barn og unge som er utfordrende å løse. I et av eksemplene beskrevet over der jenter er etterlatt hos slektninger, får jenta kontakt med ambassaden via støttespillere, og de får hjelp av en lokal kvinneorganisasjon til å organisere flukten, og jenta kommer seg hjem ved hjelp av spesialutsendingen. I tilfellet med jenta som oppholder seg sammen med moren, er det søsteren som hjelper henne ut av husholdet og reiser sammen med henne, med støtte fra lokale medspillere og integreringsrådgiveren. Tilsvarende for den ene gutten plassert i en disiplineringsinstitusjon; der er det moren og guttens onkel som hjelper ham ut. I tilfellet gutten som hadde et kortere opphold hos en tante på grunn av kriminalitet og rusproblemer, er det foreldrene i Norge som ber slektningene om å sende gutten tilbake til Norge. I noen av sakene beskrevet over har altså skolen eller barnevernet tatt kontakt med foreldrene som befinner seg i Norge, for å finne en løsning. Det vil da være foreldrene som henter barnet hjem, eller bidrar til dette. I noen tilfeller har eldre søsken, og ikke foreldrene, forsøkt å løse situasjonen gjennom å samarbeide med myndighetene. I andre tilfeller har barnet og dets støttespillere kontaktet ambassaden etter fylte 18 år. Dette gjelder f.eks. to av de unge mennene på disiplineringsinstitusjonen, og de to guttene som befinner seg i Tyrkia. Flere års opphold har også den ene bortførte jenta på 15, som blir gift og får et barn, og blir boende i mannens families hushold inntil hun fyller 18 år, hvorpå hun tar kontakt med ambassaden for å be om hjelp til å returnere til Norge.

Det kan dermed skilles mellom to typer situasjoner: 1) der familiemedlemmer bidrar til at barnet eller ungdommen kan returnere, og 2) der myndighetene bistår et barn med å returnere uten hjelp fra familien. Når foreldre ikke bidrar, kan både kontakt med hjelpere mens de befinner seg i utlandet, reisen ut og tiden etter retur til Norge, være forbundet med alvorlig sikkerhetsrisiko. Hvis familien oppdager forsøket på å få hjelp eller returnere til Norge, kan de bli utsatt for et enda sterkere kontrollregime, (voldelige) represalier, framskyndet plan om tvangsekteskap eller æresdrap. I noen tilfeller vil kontakt med oppholdslandets myndigheter forsterke risikoen eller trusselbildet for den utsatte – i andre tilfeller kan dette være en vei å gå. Også når familiemedlemmer bidrar,

kan sikkerheten være et problem: for eksempel om det er snakk om å returnere barnet med en mor som også er tilbakeholdt, eller et søsken som henter barnet uten støtte fra en av eller begge foreldrene. Vi ser også at foreldre ikke nødvendigvis bidrar til at en ungdom over 18 returnerer. Som myndig kan ungdommen likevel be om hjelp, men de får ofte ikke støtte fra familien etter retur, selv om det ikke er snakk om en trusselsituasjon. De omfattes dermed ikke av de særordningene som er laget for særlig trusselutsatte, æresrelatert vold eller sterkt sosialt kontrollerte barn og ungdom, men vil likevel trenge bistand fra det offentlige. Disse to hovedtypene – med og uten støtte fra foreldre og med og uten et trusselbilde – vil ha betydning for handlingsrommet og instansene som involveres, og om og hvordan saken løses.

Spesialutsendingene for integrerings operative innsats

Spesialutsendingene for integrering arbeider med konsulære saker ved utenriksstasjonene, og da særlig saker hvor det er anførsler om tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Ved en henvendelse til ambassaden må spesialutsendingen eller annen utenriktjenesteansatt avklare to forhold: Det må undersøkes nærmere hva saken gjelder, samt sakens alvorlighetsgrad. Utenriks-tjenesten må så vurdere hva slags konsulær bistand som (eventuelt) kan tilbys i konkrete enkeltsaker, beroende på den konkrete og individuelle helhetsvurdering, f.eks. hvis det viser seg at barnet utsettes for grov omsorgssvikt, psykisk og fysisk vold, misbruk, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og menneskehandel.

Spesialutsendingene for integrering har et særskilt mandat om å bistå personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. Hvis barnet eller noen andre på vegne av barnet ber om konsulær bistand, og det er relevante liv og helse-hensyn, kan det påvirke hvordan utenriks-tjenesten prioriterer og håndterer saken. For det andre må oppholdsstatus og hvilke ID-dokumenter barnet eller ungdommen har for hånden, avklares (se kapittel 6).

Oppgaven til spesialutsendingene for integrering er først og fremst å kartlegge situasjonen personen befinner seg i. Dette krever at de har tilgang til ulike informasjonskanaler og nettverk, og har kompetanse i form av finmasket fenomenforståelse. De er totalt avhengig av lokal kunnskap, inkludert kollegaene på ambassaden, for å kunne finne gode løsninger på vanskelige saker. Det vil være behov for å samarbeide med lokale offentlige instanser og organisasjoner. En viktig del av arbeidet er derfor å kartlegge infrastrukturen som finnes, og hvem spesialutsendingen kan samarbeide med. Dette gjelder også myndighetspersoner: hva slags kontakter har de f.eks. i politiet, og hvilken holdning har politiet til å bistå kvinner og barn med doble statsborgerskap ut av vanskelige situasjoner. I noen av landene finnes det et økende formelt system når det gjelder

å beskytte kvinner, med samarbeidspartnere innen politiet, og med spesifikke advokater, interesseorganisasjoner og krisesentre (se kapittel 6).

Ett forhold som kompliserer innsatsen, er at spesialutsendingene for integrering gjerne befinner seg ved en ambassade i nabolandet til der barnet eller ungdommen oppholder seg. Dette gjelder både for de som er tilbakeholdt i Irak, Somalia og Syria. Sikkerhetssituasjonen i disse landene er vanskelig på flere måter. Spesialutsendingen vil derfor være avhengige av medspillere for å kunne bistå barnet ut av situasjonen (se mer om dette i kapittel 5). I Russland er tilbakeholdssaker først og fremst i Tsjetsjenia, og selv om Norge har ambassade i Russland, er det spesialutsendingen i Ankara som har veiledningsansvaret og som ofte holder kontakten med ulike instanser i Norge og Russland i slike saker. Tilsvarende situasjon gjaldt også for Afghanistan, men denne ambassaden har siden 2021 vært midlertidig stengt, og ambassaden i Kabul er lokalisert i Islamabad.

I en del henvendelser opplever spesialutsendingen ambivalens hos personen som ber om hjelp, både når det gjelder å beskrive situasjonens alvorlighetsgrad, og å ta skrittet fullt ut for å løse situasjonen. F.eks. i et av eksemplene som er beskrevet tidligere, veksler kvinnen mellom å ville ta sjansen på å bryte opp og reise til Norge, og ikke utsette seg for denne påkjenningen. Hun vet at dette vil innebære konflikt og brudd med familien også i Norge. Hun kontakter ambassaden flere ganger, men først når situasjonen er prekær – hun forteller at farens økonomi er forverret, og hun er redd for at han skal «selge henne», gifte henne bort til en som gir ham penger tilbake – er hun klar for å ta skrittet fullt ut. Ut fra disse nye opplysningene oppfattes situasjonen som trussel om tvangsekteskap, noe som gjør at avvergingsplikten, jf. straffeloven § 196, slår inn.²⁹ Spesialutsendingene opplever i andre tilfeller at ungdommen trekker seg, sier at nå går det litt bedre, de prøver å tilpasse seg forventningene til foreldrene, for på denne måten å bearbeide dem slik at de får reise tilbake til Norge. I noen tilfeller har dette også blitt utfallet av saken.

Dobbelt statsborgerskap, pass og utlendingssaker

Sakene som spesialutsendingene for integrering arbeider med kan reise flere typer konsulære problemstillinger, og det kan være andre ansatte ved ambassaden som har ansvaret for utstedelse av nødpass o.l. som inngår i arbeidet med å bistå personen som ber om hjelp. Vi vil se nærmere på fire forhold: dobbelt statsborgerskap, oppholdstillatelse, utstedelse av nødpass og barnebortføring.

Barn blir norsk statsborger ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger. Et kompliserende forhold er doble statsborgerskap, ved at i en del av landene hvor barn er tilbakeholdt, vil barnet også bli regnet som borgere av

²⁹ Dette er et forhold som blir drøftet av Lovutvalget (se kapittel 1).

dette landet hvis en av eller begge foreldrene regnes som (fortsatt) statsborgere av landet. Dette innebærer at det aktuelle landet behandler dem som egen borger, heller enn norsk borger som ber om bistand til å komme seg «hjem», det vil si om de har vanlig bosted i Norge. Det vil imidlertid også forekomme i disse sakene at et norsk barn vurderes til å ha vanlig bosted i sitt andre hjemland og dermed er «like eller mer hjemme» der enn i Norge. Det kan særlig gjelde for barn som var små da de ble tatt med ut av Norge, og det vil åpenbart gjelde for norske barn som er født og oppvokst i utlandet. Slike forhold og vurderinger kan innvirke på hvordan myndighetene, for eksempel det lokale politiet, svarer på en forespørsel fra den norske utenriksstasjonen i landet om å bistå en mor i en retur av et barn (se også Lidén mfl., 2024).

Et annet gjennomgående forhold som vanskeliggjør retur, er status når det gjelder oppholdstillatelse. Dette kan være situasjonen hvis barnet selv ikke har gyldig oppholdstillatelse, eller et barn som er norsk statsborger fordi faren er norsk, søker retur sammen med en mor som ikke er norsk borger eller har gyldig oppholdstillatelse. Familieforholdene i en del familier som innvandrer til Norge kan være komplekse, slik at også søsken kan ha ulik oppholdstillatelse, for eksempel om de ikke har samme far eller om de ble født før faren fikk norsk statsborgerskap. En del familier har ikke oppnådd permanent opphold eller statsborgerskap før de holdes tilbake i utlandet, og de blir ikke fornyet mens de er i utlandet. I noen enkelttilfeller kan oppholdstillatelse innvilges gjennom å søke familieforening med barnet som har norsk statsborgerskap. Uansett kan oppholdsstatus være en utfordring når ambassadene skal vurdere hva slags bistand de kan gi. I den første fasen av bistand til barn og unge kan derfor samarbeid med UDI være nødvendig for å avklare personens oppholdsstatus og eventuelt manglende reisedokumenter. Et bindeledd er kontaktpersonen i UDI, som også sitter i *Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*.

I flere av sakene som er beskrevet over har spesialutsendingene for integrering mulighet til å bistå barna, f.eks. ved å utstede nødpass, blitt begrenset av foreldreansvaret. Ifølge passloven skal begge foreldrene samtykke til utstedelse av pass til barnet – dette gjelder også for nødpass (se kapittel 1). Det er likevel flere eksempler på at unntaksbestemmelsen for at begge foreldrene må samtykke til utstedelse av pass til barnet er benyttet, slik at det skrives ut nødpass til et barn.³⁰ Samtidig ser vi at ambassadenes bistand til retur av barn i saker der det er foreldrekonflikt, begrenses ved at hjelpen fra norske myndigheter kan oppfattes som støtte til barne bortføring. For eksempel når en far har tatt med seg barna ut av Norge, og mor, som i utgangspunktet samtykket til dette, reiser etter for å returnere dem, blir denne returen vurdert som en ny bortføring, til Norge.

30 Unntaksbestemmelsen er innarbeidet i passloven § 4 tredje ledd. Se også Politidirektoratets passrundskriv, POD Rundskriv 2015/002.

Flere av eksemplene over viser at uenighet mellom foreldrene oppstår, eller konfliktnivået øker, mens barna befinner seg i utlandet, der manglende samtykke til utstedelse av pass blir et uttrykk for kontroll og uenighet (se også Lidén mfl., 2024). I noen tilfeller kan en fastlåst situasjon angående samtykke likevel få en løsning. Et eksempel er at far har plassert barn hos familie i utlandet, men oppholder seg i Norge. Det er da vurdert slik at det ikke kan forstås som barne bortføring hvis man bistår barnet slik at det returnerer til landet det har sitt vanlige bosted, der begge foreldrene oppholder seg.

Barne bortføring er ulovlig i henhold til norsk rett, og straffbart for forelderen som bortfører barnet. Dette gjelder også om en forelder bortfører barnet etter at barnevernet har vedtatt omsorgsovertakelse for dette barnet. I slike tilfeller kompliseres saken gjerne ytterligere av flere og doble statsborgerskap, også fordi landene kan ha ulike regler for hvem som har foreldreansvaret for barnet. I konvensjonsland er det etablerte kanaler for kontakt og prosedyrer for å løse sakene med barne bortføring. Det er imidlertid få sentrale migrantland som har underskrevet Haagkonvensjonen av 1980. De fleste sentrale migrantland er dermed ikke-konvensjonsland der UD har en veiledende funksjon for den gjenværende forelder i saker som gjelder barne bortføringer, der denne forsøker å få barna tilbake til Norge. Barne bortføringssaker håndteres primært av konsulæransvarlig på utenriksstasjonen, mens spesialutsendingene er involvert i barne bortføringssaker hvor det er anførsler om tvangsekteskap, negativ sosial kontroll o.l.

Refusjonsordning

Det finnes en egen refusjonsordning som gjelder for personer som befinner seg i utlandet og har blitt utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse.³¹ Disse kan bli utsatt for omsorgsunnlattelse, kontroll og vold. Et vilkår er at personen ikke har egne midler eller på andre måter kan få dekket utgiftene til hjemreisen. På vegne av den utsatte kan utenriksstasjonen søke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om refusjon av utgiftene for å reise hjem til Norge. Et vilkår er at den utsatte enten er norsk statsborger, har permanent oppholdstillatelse i Norge, eller har gyldig oppholds- eller annen tillatelse etter utlendingsloven.

I noen tilfeller vil det være aktuelt for personens hjemkommune å dekke hjemreise. I noen tilfeller vurderes det for eksempel som rimelig at barnevernet dekker utgiftene til returen, mens spesialutsendingen i ett tilfelle vurderte at det var rimelig å kreve at kommunen og introduksjonsprogrammet som kvinnen egentlig deltok på, skulle dekke utgiftene, og dette ble da en forhandlingssak i ettertid. I noen tilfeller har hjelpeorganisasjoner dekket utgiftene.

³¹ Kunnskapsdepartementet (2019) F-02-18 Rundskriv, Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi skilt mellom fire hovedkategorier av ufrivillig utenlandsopphold, som viser bredden i situasjoner og type vold i nære relasjoner som barn og unge kan utsettes for under et utenlandsopphold. Barn og unge kan oppholde seg hos slektninger uten foreldre, eventuelt sammen med søsken. Vi har sett at en del ungdommer, særlig unge menn, plasseres på en disiplineringsanstalt, som er en type institusjon som brukes overfor diasporabarn. Vi finner også at barn tilbakeholdes sammen med en forelder. En siste kategori er tilbakeholdte unge over 18 år. I beskrivelsen av bistand som norske myndigheter gjennom utenrikstjenesten kan gi til barn og unge i utlandet, kommer det tydelig fram hvilke begrensninger myndighetene har for å bistå dem. Dette henger sammen med flere forhold, som sikkerhetssituasjonen for barnet eller ungdommen, samt sikkerhetssituasjonen i landet. Bistand er avhengig av at personen kommer til utenriksstasjonen, og ofte er dette betinget av støttespillere og lokalt nettverk. Manglende ID og oppholdstillatelser kan også begrense mulighetene for å returnere.

For å forstå behovet for hjelpetiltak ved retur er det nødvendig også her å inkludere et bredt familieperspektiv, der søsken, storfamilie og familiens sosioøkonomiske forankring inkluderes. I urovekkende mange tilfeller er det også nødvendig å ha kunnskap om familievold og helseutfordringer, og å se dette fra barnets ståsted. Dette understøtter behovet for å ha et prosessuelt perspektiv på barnets situasjon ved retur, og for å se familiehistorien over tid, inkludert transnasjonalt forgreinede kjønnede og generasjonsspesifikke lojalitets- og konfliktlinjer.

Kapittel 4 Oppfølging i Norge

Innledning

I forrige kapittel beskrev vi ulike grunner til et utenlandsopphold, og forholdene barn og unge befinner seg i som tilbakeholdte. Vi har også sett at handlingsrommet for å bistå tilbakeholdte barn og unge voksne når de befinner seg i utlandet er svært begrenset. Norske myndigheter og norsk regelverk har begrenset virkeområde i utlandet, og i tillegg vil blant annet sikkerhetssituasjonen på stedet, dobbelt statsborgerskap, lokal lovgivning og tilgjengelige konsulære ressurser begrense muligheten man har til å bistå. Mange som kontakter ambassadene og ber om hjelp kan derfor ikke hjelpes, og de som får hjelp kan ha måttet bli værende over lengre tid under vanskelige forhold. Forebygging av et utenlandsopphold er derfor avgjørende.

For de som returnerer er det avgjørende at hjelpetjenestene kjenner til den konkrete forhistorien og situasjonen til barnet eller ungdommen både før og under utenlandsoppholdet, slik at de kan få tilpasset oppfølging når de er tilbake i Norge. Familiens sosiale forankring i Norge har betydning for oppfølgingen, som for eksempel hva slags tillit foreldre og barn har til hjelpeinstanser. Dessuten vil forholdet mellom barn og foreldre være avgjørende. Hjelpetjenestenes oppgave vil være forskjellig om en av foreldrene hjelper barnet hjem eller om barnet reiser tilbake ved hjelp av myndighetene mot en eller begge foreldrenes ønske. Noen kan returnere til familien, men i mange tilfeller er konfliktene ikke løst, og utrygghet og problemer ved retur kan vedvare og forsterkes. Mange trenger derfor andre bo- og støttetiltak.

I dette kapitlet presenterer vi først de særlige tiltakene og ordinære hjelpetjenestene som er aktuelle for å følge opp barn og unge voksne som returnerer etter et ufrivillig opphold i utlandet. Oppfølgingen er spesifikk for de under og over 18 år og om de returnerer til familien, om barnevernet følger dem opp eller om de unge benytter særtiltak eller det ordinære tjenesteapparatet. Avslutningsvis identifiserer vi de særlige behovene retur og reintegrering innebærer, og begrensninger i dagens tiltaksvifte.

De særlige hjelpetiltakene

De særskilte hjelpetjenestene iverksatt på nasjonalt nivå består av det tverretatelige Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (heretter

Kompetanseteamet), spesialutsendinger for integreringssaker ved utenriksstasjonene i Islamabad, Ankara, Amman og Nairobi, mangfoldsrådgivere ved videregående skoler og ungdomsskoler i alle landets fylker og ved enkelte voksenopplæringskontor, og bo- og støttetilbud for personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (heretter bo- og støttetilbudet). En mentorordning for unge voksne utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap og som har brutt med familien, er også del av de særlige hjelpetiltakene.

Det er et samarbeid mellom de særlige hjelpetjenestene og andre nasjonale enheter. For eksempel har Utenriksdepartementet og IMDi fagansvar for spesialutsendingene for integrering.³² Spesialutsendingenes operative arbeid er en integrert del av utenriksstasjonens øvrige virksomhet, og de samarbeider gjerne tett med Utenriksdepartementets dedikerte saksbehandlere i Seksjon for konsulære saker.³³ Spesialutsendingene for integrering samarbeider nært med bl.a. saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Kompetanseteamet.

Kompetanseteamet er et nasjonalt, tverretatlig fagteam som koordineres av Bufdir. Formålet med teamet er i henhold til mandatet å styrke tjenesteapparatets arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Teamet skal bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet gjennom råd og veiledning i enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. Teamet skal videre bidra med anbefalinger og innspill til utviklingen av fagfeltet gjennom teamets årsrapporter.³⁴ Kompetanseteamet er sammensatt av representanter fra AVdir, Bufdir, IMDi, Hdir, POD, og UDI, hvor disse er underlagt ledelsen i egne direktorater. Fra 2024 vil også Utdanningsdirektoratet være representert i teamet. Medlemmene besitter spesialkunnskap på ulike områder, og kan drøfte fortløpende løsninger i enkeltsaker og spørsmål av mer prinsipiell karakter på tvers av etater og ansvarsområder.

Kompetanseteamet administrerer en egen *refusjonsordning* for hjemreise i situasjoner der en person befinner seg i utlandet og frykter å bli eller har blitt utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold eller negativ sosial kontroll. Det er utenriksstasjonene som fremmer søknader på vegne av den utsatte der vilkårene er oppfylt. Spesialutsendingene for integrering eller Seksjon for konsulære saker vil veilede før søknaden oversendes til Kompetanseteamet.

I saker som gjelder land Norge har konvensjonssamarbeid med etter Haagkonvensjonen av 1980 om barne bortføring (se kapittel 1 og 3) og Haagkonvensjonen av 1996 om internasjonalt samarbeid om beskyttelse av barn,³⁵ er Sentralmyndigheten involvert og følger opp saken med sentralmyndigheten

³² Deres mandat og arbeid er nærmere beskrevet i kapittel 3 og 5.

³³ Utenriksdepartementets Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken (meld. St. 10, 2014–15); Regjeringen, Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024).

³⁴ Mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT).

³⁵ Se Q-42/2015 Retningslinjer om behandlingen av barnevernsaker der barn har tilknytning til andre land.

i landet hvor barnet befinner seg, i tråd med Norges forpliktelser etter disse konvensjonene. Sentralmyndigheten er plassert i Bufdir. I barnebortføringsaker som gjelder land som ikke har ratifisert Haagkonvensjonen av 1980 eller Norge ikke har samarbeid med, har Utenriksdepartementet som oppgave å tilby konsulære tjenester (se også kapittel 6). I barnebortføringsaker utenfor konvensjons-samarbeidet er hjelpen å regne som konsulær bistand, og det er som regel begrenset hva norske myndigheter kan gjøre utover å tilrettelegge for kommunikasjon og mekling mellom partene, formidle kontakt med lokal advokat og lokale myndigheter, samt eventuelt utstede pass og hjelpe til i forbindelse med hjemreise, dersom rettstilstanden gjør dette mulig.³⁶

Bo- og støttetilbudet er et nasjonalt organisert og driftet tilbud for personer over 18 år som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og inkluderer personer som ved retur fra et ufrivillige utenlandsopphold har behov for et trygt sted å bo og støtte for å etablere seg på nytt.³⁷ Bo- og støttetilbudet er plassert i fem kommuner, er administrert av Bufdir og finansiert av AID.

Mentorordningen for unge voksne utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap inkluderer flere ulike tiltak, som Røde Kors' «Mentorfamilie», Norske Kvinners Sanitetsforenings tilbud «Ressursvenn» og nettverket «Sammen» i regi av Oslo Krisesenter. Mentorordningen er et eksempel på hvordan myndighetene samarbeider med frivillige organisasjoner for å møte utsattes oppfølgingsbehov.

Mangfoldsrådgivere er på sin side et særtiltak lagt til *ordinær virksomhet* på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I 2024 finnes det 65 mangfoldsrådgiverne som er plassert på utvalgte ungdomsskoler, videregående skoler i hele landet og ved enkelte voksenopplæringskontor, skal gjennomføre forebyggende tiltak, gi råd, veiledning og oppfølging av enkeltelever utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og bidra til helhetlig samarbeid mellom lokale instanser i oppfølgingen av saker.³⁸ Arbeidet kan også omfatte barn og unge som har returnert etter et kortere eller lengre (ufrivillig) utenlandsopphold.

Oppfølging av retur – den første fasen

En henvendelse om hjelp til å komme seg ut av ufrivillig opphold i utlandet kan komme til en utenriksstasjon fra den utsatte selv eller fra deres nettverk i Norge eller utlandet, slik de fleste tilfellene var i kapittel 3. Også hjelpetjenesten i Norge, f.eks. hvis en mangfoldsrådgiver blir informert om et utenlandsopphold og mulig tilbakehold, kan kontakte Kompetanseteamet, som så informerer

36 Utenriksdepartementet skiller seg fra andre departementer ved at det på visse områder i tillegg til overordnet sektoransvar og etatsstyring, også utføres operativt arbeid og veiledning i enkeltsaker.

37 Kompetanseteamet, Årsrapport, 2022; Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, Det var ikke bare ferie, 2020.

38 IMDi har fagansvar for mangfoldsrådgiverne (MR). Se IMDi mangfoldsrådgivere på ungdomsskoler og videregående skoler.

spesialutsendingen for integrering. Dersom det er realistisk at et barn eller ungdom kan komme ut av situasjonen som tilbakeholdt, vil Kompetanseteamet innta en sentral rolle i denne første fasen. I spesialutsendingenes operative arbeid inngår gjerne et samarbeid med Kompetanseteamet for å klargjøre forhistorien og mulighetene for retur. Hvis vedkommende ikke har mulighet til å dekke reisekostnadene selv, kan utenriksstasjonen på vegne av vedkommende søke om å få dekket hjemreisen gjennom refusjonsordningen som administreres av Kompetanseteamet. I noen tilfeller forventes det at reisekostnadene dekkes av kommunale instanser, som det kommunale barnevernet om det f.eks. er en barnebortføringssak etter at barnevernet har overtatt omsorgsansvaret for barnet, eller at flyktningtjenesten dekker utgiftene til hjemreisen hvis foreldre fortsatt er del av introduksjonsprogrammet. Spesialutsendingen vil diskutere med den utsatte behovet for å sende en søknad om at Kompetanseteamet tar en aktiv koordinerende rolle opp mot hjelpeapparatet i Norge. Ofte gjelder det politi, krisesenter, barneverntjeneste og eventuelt Nav-kontoret i kommunen, slik at mottaksapparatet er på plass ved retur til Norge. I tilfeller hvor det rapporteres om at familien kan reagere med trusler og vold ved flukt, blir sikkerhetsrisikoen vurdert. Kompetanseteamet involveres da for å koordinere samarbeidet mellom politiet og barnevernet/krisesenter/bo- og støttetilbudet. Politiet har i slike tilfeller ansvar for å gjøre en sikkerhetsvurdering av situasjonen for å trygge den returnerte ved hjemkomst. Dette ansvaret ligger hos det lokale politikammeret. Politiet gjennomfører risikovurdering og lager en sikkerhetsplan sammen med barn og unge voksne som er utsatt for trusler i hver enkelt sak. De har også ansvaret for å følge trusselutsatte barn og unge voksne til krisesenter eller bo- og støttetilbudet. Noen har andre beskyttelsestiltak, som voldsalarm eller adresesperre.³⁹ Kompetanseteamet vil eventuelt tildele plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet om personen som returnerer har behov for et trygt sted å bo og støtte for å etablere seg på nytt, og innfrir kriteriene for en slik plassering (se avsnittet om unge over 18 år under).

Mens de nevnte særtiltakene og nasjonalt organiserte hjelpeordningene er avgjørende i forbindelse med hjemreise og eventuelt en første periode for de som er trusselutsatte, vil det kommunale tjenesteapparatet ha ansvar for den videre oppfølgingen. For *barn* vil den kommunale barneverntjenesten ha et særskilt ansvar. En del av dem som returnerer til familien har allerede hatt tiltak etter barnevernsloven. For andre som returneres etter et tilbakehold, vil det bli sendt en bekymringsmelding til det kommunale barnevernet og opprettet tiltak for barnet. For barn som returnerer med tilbakeholdte mødre kan opphold på et krisesenter være det første steget tilbake til en mer normal etablering. I noen tilfeller vil Voksenopplæring (VO) og Flyktningtjenesten (FT) være de tjenestene som forholder seg til tilbakevendte ungdommer og mødre.

³⁹ Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje (2020), Det var ikke bare ferie.

Når det gjelder personer over 18 år som vurderes til å være trusselutsatt, vil som nevnt politiet være involvert i ankomsten, den returnerte vil bli plassert på en sikker adresse, og eventuelt vil en plass i et bo- og støttetilbud være det første steget tilbake til samfunnet.⁴⁰ Når det gjelder personer over 18 år som *ikke* vurderes til å være trusselutsatt, vil noen returnere til familien eller til venner og andre bekjente, og skal i prinsippet selv følge opp kontakten med hjelpetjenestene. De mangler gjerne økonomiske midler, og mange vil trenge et sted å bo. Kompetanseteamet vil kunne bistå dem med å kontakte Nav-tjenesten på hjemstedet for å søke økonomisk bistand. Hjemstedskommunen har også etter sosialtjenesteloven plikt til å hjelpe med å finne en bolig. For noen vil et tilbud om ettervern være aktuelt hvis de allerede har hatt tiltak etter barnevernsloven før de ble 18. Det er imidlertid frivillig å ta imot et slikt ettervernstiltak.

Ulike utgangspunkt for oppfølging

I forrige kapittel delte vi inn barn og unge i to hovedkategorier: de som er tilbakeholdt alene, og de som er tilbakeholdt sammen med en forelder. De som oppholdt seg uten foreldre ble igjen inndelt i tre: den første kategorien er der hvor oppholdet hos slektninger først og fremst er en reaksjon på at barn og unge bryter med foreldrenes normer og familiens og miljøets æreskodeks. Dette gjelder særlig jenter og kontroll over deres seksualitet. Den andre kategorien omfatter foreldres forsøk på å fjerne den unge fra belastede miljøer, gjerne knyttet til rus og kriminalitet, ved å plassere ungdommen hos slektninger. Slike opphold innebærer ikke nødvendigvis vold og omsorgsunndragelse (Lidén mfl., 2014), men barnet vil likevel være i en utsatt posisjon, og det er de problematiske tilfellene som tolkes som tilbakehold. I begge disse situasjonene kan tilbakeholdt også gjelde søsken. Den tredje kategorien er unge som plasseres på en disiplineringsanstalt, hvor grunnen også her er å bryte med tidligere uønsket atferd, samt foreldres behov for å gjenvinne autoritet og kontroll. I noen tilfeller kan slike plasseringer på institusjon gjelde foreldres frykt for at barna er skeive eller fordi barnet har en funksjonshemming. Psykiske lidelser og sterk funksjonshemming kan være tabubelagt i enkelte miljøer. Det er kjent at plassering på institusjon i utlandet kan være en måte foreldre håndterer en ungdom med funksjonshemming på, men dette er lite utforsket (se Tiilikainen, 2011).

For de som er tilbakeholdt sammen med en forelder er forhistorien for utenlandsreisen ofte familierelatert, som storfamilie- og ekteskapskonflikter, barne bortføring eller behov for å gjenopprette kontroll og autoritet (se Lidén mfl., 2024). Konfliktlinjer og familievold blir forstått og uttrykt gjennom kulturelle æreskodekser. Bruk av ekstreme virkemidler i tilbakeholdssakene peker også

⁴⁰ Bufdir (2023), Botilbud for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll.

i retning av uhelse og andre grunner til at deler av familien lever under slike forhold.

Når vi ser nærmere på *oppfølgingen* av barn og unge ved retur, bestemmes denne først og fremst av alder; de som er barn, og de som er over 18 år. Det skilles også mellom dem som ikke kan ha kontakt med familien fordi de er trusselutsatt, og dem som enten kan returneres til familie, et omsorgstiltak under barnevernet eller overlates til seg selv. For barn som er *tilbakeholdt sammen med en forelder* kan barnet returnere sammen med forelderen. Da kan begge trenge beskyttelse.

Tabell 4.1 Ansvar for oppfølging

	Retur til familie	Oppfølging gjennom offentlige hjelpetiltak	Særtiltak for risikoutsatte
Barn	Kommunalt barnevernstiltak	Kommunalt og statlig barnevern	Plassering etter barnevernsloven
18+		Nav, skole/OT Evt. ettervern frivillig	Bo- og støttetilbud for æresrelaterte trusselutsatte

Tabell 4.1 skiller mellom tre situasjoner etter retur for barn og unge som er 18 år og eldre. I det følgende vil vi se nærmere på noen eksempler på oppfølging etter retur som dekker hver av disse situasjonene. Vi skiller mellom barn som returnerer til foreldre, situasjoner der barnevernet overtar omsorgsansvaret og unge over 18 år følges opp gjennom særtiltak, og ungdom uten oppfølging. Vi ser avslutningsvis på de som kommer sammen med en av foreldrene og som ikke får støtte av myndigheter til retur, og som dermed kan gå «under radaren». De ulike eksemplene beskriver også spesifikke muligheter og utfordringer for de offentlige aktørene som er inne i bildet.

Barn som returnerer til familie

Selv om mange av sakene spesialutsendingene for integrering arbeider med gjelder barn, er det relativt få barn som returnerer til Norge med hjelp fra myndighetene, slik dette kommer fram i tabell 3.2. Av 176 saker som spesialutsendingene har arbeidet med de siste 2 årene, var det bare 30 barn som returnerte. Vi vil derfor se nærmere på noen situasjoner der barnet returnerte, og starter med et eksempel der en 16-åring kom tilbake til foreldrene etter et relativt kort utenlandsopphold. I dette tilfellet ble foreldrene informert av skolen om fravær og rusproblemer. Foreldrene innså alvoret etter at også politiet ble koblet inn angående kriminalitet, og innførte strikte kontrollrutiner. Etter kort tid sendte de ham til en tante som fortsatt bodde i foreldrenes hjemland. Saken løste seg gjennom samarbeid med foreldrene. Et vesentlig argument for å hente gutten tilbake, var at et utenlandsopphold ville forverre situasjonen hans når han returnerte. Mangfoldsrådgiveren informerte i detalj om hva slags tiltak som kunne

iverksettes for å hjelpe gutten ut av situasjonen han var i før han reiste. Hvis ikke slike tiltak ble iverksatt, ville sjansen for at han fortsatte i samme miljø etter retur være større. Dette var argumenter foreldrene lyttet til. Etter noen få måneder var han tilbake på skolen, og kunne fortsette på samme klassesnivå og i samme klasse.

I dette eksempelet spilte mangfoldsrådgiveren en viktig rolle, både gjennom å ha flere samtaler med foreldre, på felles morsmål, og som koordinator av oppfølgingens ulike tiltak og aktører. Mangfoldsrådgiveren vektla betydningen av å lytte til foreldrene, og til gutten etter at han kom tilbake. Det var mange instanser han måtte forholde seg til etter retur, på skolen og utenfor, og han opplevde dette som belastende. Eleven ble fulgt opp av politiet, og inngikk spesifikke avtaler for oppfølging av de kriminelle forholdene han var inndratt i. Politiet gjennomførte også bekymringssamtale med foreldrene og gutten. Barnevernet ble koblet inn i saken. Det ble også vurdert å koble på utekontakten og oppfølgingsteamet hvis det skulle bli nødvendig. Situasjonen opplevdes svært belastende for gutten, og han ble fulgt opp av fastlegen og gikk til samtaler gjennom BUP. Foreldrene laget klare regler for ham i hverdagen. Det avgjørende for at gutten greide å komme seg videre, på skolen og i forholdet til foreldrene, og at han greide å godta de strenge tiltakene, var at han selv var motivert for å legge miljøet bak seg og satse mer på utdanning og andre venner.

I ettertid reflekterer mangfoldsrådgiver over brobyggerrollen, og at både samarbeid med foreldrene og tverrfaglig samarbeid er nødvendig. Det kunne vært enda bedre rutiner for dette, bl.a. hvordan mangfoldsrådgiverne kan være bedre forankret som en ressurs i de ulike instansene. Et tettere samarbeid kunne gitt bedre flyt og oversikt over innsatsen og kontaktpersoner, mulighet til å delegerer oppgaver og bedre hjelp for ungdommen. Forutsetningen er samtykke fra eleven for slikt samarbeid. Et annet læringspunkt var å vise fleksibilitet og tenke utenfor boksen samtidig som man ivaretar profesjonaliteten i mangfoldsrådgiverrollen.

Et annet eksempel på at en ungdom blir tilbakeført til foreldrene viser at en slik tilbakeføring kan være vanskelig, fordi relasjonen til foreldrene er endret. Familiensituasjonen gir heller ikke alltid ungdommen den tette oppfølgingen som han eller hun trenger, og de får derfor ikke bearbeidet problemer og traumer på en tilstrekkelig måte. I dette eksempelet var gutten 17 år da han returnerte etter flere år hos farens familie i et land i Midtøsten. Det er moren som hjelper ham til å returnere, ved at hun og gutten får bistand fra ambassaden til pass og billetter til hjemreise. Det startet med at han i barneskolealder reiste sammen med mor og søsken på besøk til morens familie i opprinnelseslandet. Faren oppsøkte dem der og flyttet barna til sin egen familie, hvor også han oppholdt seg i perioder. Barna ble holdt tilbake under et sterkt kontrollregime, og de ble utsatt for

vold. Den aktuelle gutten ble også satt til å kontrollere søstrene sine. Da gutten returnerte til moren i Norge, gikk dette dårlig. De var begge traumatiserte. Han greide seg på skolen til tross for at han i starten strevde med språket og manglende skolegang. Etter en stund, da han var blitt 18, ble det iverksatt etterverns-tiltak, og han flyttet fra moren til et kommunalt botiltak. Han ble kastet ut derfra på grunn av sitt store sinne og kontakter inn i kriminelle nettverk. Flere botiltak ble senere forsøkt, men han endte stadig opp i konflikter.

Eksempelet illustrerer flere viktige erfaringer gjort av barnevernet. Først og fremst er hovedoppgaven i den første fasen etter hjemkomst å gi barna omsorg og trygghet, slik at barnet får en opplevelse av at det «er noen som er der for dem». Familien kan representere denne omsorgen, men situasjonen er gjerne ladet med ambivalens og åpne eller underliggende konflikter som ikke er løst. En del foreldre har hatt gode intensjoner med utenlandsoppholdet, men det viser seg i ettertid at dette bare har økt problemene. I tilbakeholdssakene har imidlertid familiesituasjonen vært preget av store problemer, og konfliktene har hatt en alvorlighetsgrad i forkant som gjør at tilbakeføring ikke er aktuelt, iallfall ikke til begge foreldrene.

Selv om barnet tilbakeføres til familien, vil barnevernet følge opp saken og forholdene i familien. Den nye barnevernslovens virkeområde er utvidet, slik at barneverntjenesten kan tilby foreldre i Norge hjelpetiltak allerede når barnet oppholder seg i en annen stat, når vilkårene for hjelpetiltak etter loven er oppfylt. Loven inkluderer en hjemmel til å pålegge slike hjelpetiltak (§ 1-2). Dette kan være å gi råd, veiledning eller annen bistand til foreldre for å få barnet hjem, og å følge opp familien ved retur slik at hjelpetjenester kan bistå barnet og foreldrene i en slik situasjon. I studier av barnevernets samarbeid med (minoritets)familier er problemer med «å komme i posisjon» et gjennomgående tema. Dette gjelder både tillit til hva barnevernet kan bidra med og at den kunnskapen barnevernet presenterer er troverdig, som f.eks. at sterk kontroll kan ha den motsatte effekten av hva de ønsker å oppnå (se f.eks. Aarset & Bredal, 2018; Bredal & Melby, 2018). Barnevernet vil ha behov for å vedlikeholde kontakten med familien. Samtidig som familien skal sikre stabilitet og trygghet, må foreldre også navigere et komplekst institusjonelt landskap. Ansatte i barnevernet erfarer at selv om barnas behov kartlegges og identifiseres i den første fasen, fører ikke dette nødvendigvis til at de nødvendige tiltakene iverksettes og brukes. Informasjonen fra kartleggingen gjennomført av spesialutsendingene for integrering og Kompetanseteamet, som barnevernet mottar for barnet, deles ikke nødvendigvis med andre tjenester, både på grunn av taushetsplikten og uklare forventninger og rutiner. Tolkninger av taushetsplikt bidrar også til at andre tjenester barnevernet involverer, får begrenset informasjon. Det finnes heller ikke etablerte «kontaktkart», eller rutiner for hvem som bør kontaktes for oppfølging i slike saker, slik at tjenestene selv må finne relevante ansvarlige personer og tjenester,

noe som er tid- og ressurskrevende. Dessuten vil tilgjengelige ressurspersoner og tiltak innen hver av tjenestene, i tillegg til ventetid for å få tilgang til de aktuelle ressursene, være vesentlig for hva slags tiltak som iverksettes overfor barn som returnerer til familien.

Det er ikke uvanlig at det oppstår problemer i forholdet mellom barnet og foreldrene etter retur, selv om foreldrene har samtykket til at barnet kommer tilbake. Som i tilfellet over, ønsker ungdommen å flytte hjemmefra, og barnevernet tar da et større ansvar for bo- og eventuelt omsorgssituasjon. I et annet tilfelle ble gutten boende sammen med far, selv om han ble utsatt for vold og trusler. Som gutten uttrykte det: «Det er enklere å håndtere sinnet hans når jeg bor sammen med faren min, enn om jeg ikke gjør det. Da ville jeg følt meg utrygg hele tiden.» Han mente han var tryggere i en kjent hverdagsrutine, tross alt, enn om han flyttet ut og kunne oppleve mindre forutsigbare reaksjoner fra faren. En studie av hvordan sterk sosial kontroll påvirker den psykiske helsen til unge menn negativt, viser til at komplekse familierelasjoner og det å vokse opp med fedre som eneforsørgere er en av faktorene som kan begrense mulighetene til å bearbeide voldserfaringer og dermed bidra til å forverre den psykiske helsen (Kosüta & Gulli, 2021). Voldserfaringer og opplevelser av manglende kontroll over eget liv der de blir invadert med forventninger og krav fra andre, kan få utslag i sinne, angst og destruktiv atferd, men også tilbaketrekning (ibid., se også Myhre, 2016).

Representantene for barnevernet som vi har intervjuet, ser at tjenestene må bli bedre til å ta hensyn til traumer som følge av ufrivillig utenlandsopphold og de problemene disse medfører, i tillegg til atferdsproblemene de hadde før de reiste. Ofte, i stedet for å få den hjelpen man trenger for problemene og deres underliggende årsaker, blir barn og unge, spesielt gutter, stengt ute av tiltak på grunn av bl.a. atferds- og rusproblemer. I tillegg, gitt alvorlighetsgraden av problemene de sliter med psykisk og i hverdagen, kan tidsperspektivet på tiltak være for begrenset.

Når barnevernet tar over omsorgen

I tilfeller der myndighetene har vurdert det nødvendig å bidra til at barnet returnerer til Norge etter et ufrivillig opphold som innebærer fare for liv og helse, omsorgsunndragelse eller barneekteskap, vil et samarbeid med foreldrene som oftest være vanskelig. Både barneverntjenesten og spesialutsendingene ved utenriksstasjonene har gitt flere eksempler på hvordan bistand til mindreårige uten samtykke fra foreldre med foreldreansvar kan foregå, og at dette er utfordrende saker, men skjer i tråd med gjeldende lovgivning, f.eks. ved at de utsteder nødpass for hjemreise til Norge, jf. unntaksbestemmelse i passloven (se kapittel 1). Når et barn ikke kan tilbakeføres til familien etter en retur, kan barnevernet etter ny barnevernslov plassere barnet utenfor hjemmet (se mer om dette

i kapittel 5). Det kan i noen tilfeller være nødvendig med en plassering på hemmelig adresse, ut fra politiets trusselvurdering. Et eksempel er en jente som var utsatt for tilbakehold hos farens familie i opprinnelseslandet, og som ble truet til å inngå ekteskap da hun var 15. Hun fikk etter hvert hjelp til å ta seg til utenriksstasjonen sammen med en eldre bror. De trengte da bistand til å få utstedt nødpass, og på vegne av barna søkte utenriksstasjonen refusjonsordningen om å få dekket billetten hjem. Etter returen fikk hun oppfølging av barnevernet, gjennom først å bli plassert i akuttberedskap som trusselutsatt. Hun ønsket ingen kontakt med familien, og har siden blitt bosatt og fått oppfølging i en annen kommune enn der familien bor. Hun har fortsatt ingen kontakt med familien.

Et annet tilfelle gjaldt to søstre, den yngste 15 år, som returnerte etter å ha vært etterlatt hos farens familie. Faren fikk informasjon fra familien om at jentene var blitt hentet, og prøvde å stoppe dem når de ankom flyplassen, men klarte det ikke fordi politiet var til stede. Begge ble plassert av barnevernet, den yngste på en liten institusjon, med mye oppfølging i flere år, også i form av ettervern. De har hatt noe kontakt med familien, men først etter en tid da konfliktnivået ikke lenger var like høyt. Barnevernet har også fulgt opp småsøsknene i samme familie.

Barnevernet erfarer at det kan være krevende å plassere returnerte ungdommer i fosterhjem fordi de er traumatiserte, og det er mye sinne og problemer som skal bearbeides. I ett tilfelle ble en gutt på 17 år, som hadde hatt et opphold på en disiplineringsanstalt, plassert i et fosterhjem av barneverntjenesten. Barneverntjenesten hadde allerede før utenlandsoppholdet fulgt opp familien i lengre tid. Forholdet mellom gutten og fosterhjemmet var vanskelig allerede fra starten; han var mye ute og skapte konflikter både hjemme og på skolen. Etter relativt kort tid ble han overflyttet til et bofellesskap med tett oppfølging, men fikk også her store konflikter med de andre beboerne, fulgte ikke rutiner og ruste seg. Gutten hadde vært utsatt for vold over lengre tid, i tillegg til de mange voldsepisodene under oppholdet på disiplineringsanstalten. Dette gjorde at han fungerte svært dårlig sosialt og kognitivt, slet psykisk og hadde vanskeligheter med å finne en vei videre i livet. Da han var 18, ville han ikke bli boende som ettervernstiltak under barnevernet, men fikk i stedet oppfølging av tiltak med støtte fra Nav.

Når barnevernet har omsorgsansvaret for barnet eller ettervern av ungdommen, skal de sikre nødvendig oppfølging gjennom et samarbeid med andre offentlige etater.⁴¹ Skolen er en helt sentral hverdagsarena, og står i en særstilling for reintegrering. For mange er det helt avgjørende for å komme seg videre i livet at de opplever å mestre skolen, at de inkluderes og trives. Mange kan finne det utfordrende å tilpasse seg det norske skolesystemet etter et langt utenlandsopp-

41 Bufdir (2021a), Barn i utlandet – retningslinjer om etterlatte barn i utlandet.

hold, og vil typisk trenge ekstra oppfølging. I grunnskolealder er det snakk om å starte på samme klassetrinn, eventuelt etter en periode i en innføringsklasse, avhengig av hvor lenge de har vært i utlandet og hvor begrenset deres kunnskap om norsk språk og skole er. I rapporten *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014) er de mange utfordringene ved å starte skolegangen på nytt etter utenlandsopphold diskutert. I tillegg beskrives bredden av skoleløp de kan ha fått mens de var i utlandet. Utfordringen er enda større når de er 16 år og skal inn i et utdanningsforløp på videregående skole. Motivasjon for og oppfølging av skolearbeid og skolegang er derfor en vesentlig form for oppfølging. En erfaring som mangfoldsrådgivere har gjort seg, er at ett viktig hinder for barns re-oppstart er relatert til deres høye fravær, og at de derfor er formelt skrevet ut av skolen. Å registrere eleven på nytt på samme skole kan være krevende. I ett tilfelle, da en gutt kom tilbake fra et ufrivillig utenlandsopphold etter noen måneder, måtte rådgiveren argumentere hardt for unntak fra fraværreglene, som krever dokumentasjon. Slike forsinkelser kan påvirke motivasjonen for å satse fullt på skole og legge en livsstil med stort skolefravær bak seg. Forsinkelser kan forsterke opplevelsen av å stå utenfor, i tillegg til at bruddet med familien skaper et stort sosialt savn og søken etter bekreftelse på hvem de er. Betydningen av sosiale støttespillere og et nettverk også i den første fasen er derfor vesentlig.

Mangfoldsrådgiverne, som er utplassert på enkelte skoler i alle fylker, kan være en ressurs for disse elevene fordi de har kunnskap om den type problematiske utenlandsopphold, familieforhold og utfordringer de unge står i. Også helse- sykepleier ved skolene *kan* være viktige støttespillere. På skoler uten mangfoldsrådgivere er det vesentlig at ansatte ved skolen, som rådgivere eller helse- sykepleier, har tilstrekkelig kunnskap om de sammensatte utfordringene de unge står i etter et utenlandsopphold. Det er også nødvendig at et eventuelt botilbud og andre tiltak, gjennom barnevernet eller Nav, følger opp skolegangen, i tillegg til de andre områdene som ungdommen trenger å få på plass i livet sitt. Dette omfatter tiltak som bidrar til at ungdommer får erfaringer med å sette egne grenser og ta selvstendige valg, noe som kan være utfordrende for de som har vokst opp under streng kontroll.

Eksemplene over viser dessuten til at skoleutfordringene kan være svært store, både på grunn av manglende behandling av traumer etter å ha levd med vold over tid, og fordi de unge ikke kommer ut av rusproblemer. Barnevernets botiltak må derfor være tilstrekkelig rigget for å kunne håndtere de sammensatte utfordringene barnet eller ungdommen står i. I tillegg kan sikkerheten til barnet være truet, slik at også trusselvurderinger, plassering på adressesperre kode 6 og samarbeid med politiet vil være del av tiltaket (se erfaringene med sikkerhet i barnevernets tiltak i Bredal & Melby, 2018).

Unge over 18 år

Hvis en ungdom over 18 returnerer, er det som tidligere påpekt ingen kommunal instans som har et samlet ansvar for oppfølging, slik barnevernet har for et barn. Unntaket er hvis barnevernet allerede har opprettet et barnevernstiltak eller overtatt omsorgen for barnet, og det er aktuelt å tilby ungdommen ettervern.

For unge er oppfølgingssporet forskjellig for de som er trusselutsatt og for de som ikke har en trussel om æresrelatert vold fra foreldre og familie hengende over seg. Før plassering gjennomfører representanten i Kompetanseteamet som er ansvarlig for botiltaket, eller krisesenteret de er plassert på ved ankomst, en kartlegging av livssituasjonen. De som trenger et trygt sted å bo kan enten plasseres på et krisesenter eller i botiltaket for denne gruppen, hvis det er ledig kapasitet. Unge som har vært tilbakeholdt i utlandet utgjør et lite mindretall av de som bor i botiltakene. Kvinner med barn og unge menn tildeles leiligheter, mens unge kvinner bor i bokollektivene der disse finnes. Det er også erfaringer med at skeive ungdommer har et opphold etter å ha vært i utlandet. «Mye selvhat, skam og frykt fordi de vokser opp med en negativ holdning til skeive, de kan ha høy terskel for å innse legning fordi de har tålt og stått i så mye.» Unge som ikke er trusselutsatt, men opplever at de f.eks. blir frosset ut av familien og trenger oppfølging, kan ikke bli tilbudt et slikt opphold. Det kan heller ikke de som ikke egner seg for denne boformen. Slik en informant formulerte det: «De som har rus- eller mentale problemer, de er ikke egnet for opplegget, de kan røpe seg selv og boligen.»

I tillegg til å være et sted å bo, bistår personalet beboerne med de mange kontaktene med tjenesteapparatet. Ungdommene kan bo i tiltaket inntil ni måneder, og som tidligere nevnt får de i denne tiden støtte til å mestre en selvstendig tilværelse, etablere kontakt med det lokale hjelpeapparatet, motta miljøterapeutisk oppfølging tilpasset den enkeltes behov, samt styrke eller etablere nye trygge nettverk. De får tett oppfølging, der en viktig del av terapien er å «validere» historiene til den unge om hva de har opplevd, og at deres reaksjoner er forståelige og riktige.

De kan fortelle opplevelsene til noen som ser dem, hører dem, slik at de kan skjønne at de har vært utsatt. Dette er viktig for at de kan legge opplevelsene og traumene bak seg, og at noen er der og bekrefter hvem de er, dette jobber vi med.

Personalet hjelper også til med det de kaller å «stabilisere» tilværelsen, å få på plass nødvendige hverdagsrutiner for å spise, sove osv.

Hvis du bor alene på en hybel etter å ha gjennomlevd vold, har brutt med familien og er i limbo, da blir det vanskelig å stabilisere hverdagen. De kan da sove på dagen, miste skole, det er vanskelig å vite hva du trenger, du tenker og alt blir vanskelig.

Beboerne må ta ansvar for seg selv og fremtiden, og dermed mestre det å ta valg, lytte til hva de ønsker for seg selv, og ta konsekvenser av dette. «De opplever at de kan si fra, sette grenser, uten at de blir straffet eller at verden raser sammen.» Ofte trenger de grunnleggende kunnskap om velferdssystemet og rettigheter. En viktig del av oppfølgingen er dessuten å få på plass skole- og utdanningstilbud og økonomiske stønader som skal til for å etablere seg på egen hånd etter oppholdet. De har et koordinerende ansvar for hva slags oppfølging de trenger fra andre instanser, inkludert helsetjenester. «Det er en drøm at alle disse praktiske tingene var på plass, som å få plass på skolen, norskkurs, Nav, opphold. Da kunne vi bruke enda mer tid på stabiliseringen, og å styrke dem i å stå på egne bein.»

Fellesskapet mellom beboere er viktig for å forstå at egen livssituasjon ikke er unik, og for å få et nytt nettverk. De kan få oppfølging også etter at de flytter ut, og mange benytter seg av dette tilbudet. Personalet ved botiltakene reflekterer over at den type individuell oppfølging for å kunne legge vanskelige relasjoner og hendelser bak seg, er helt avgjørende for å klare seg videre: «De som er henvist til Nav, der du møter opp på et kontor og har en time til disposisjon, ansatte der har ingen tid og kapasitet til å bidra til en sånn prosess.»

Denne oppfølgingen står i skarp kontrast til en ung mann som kom tilbake noen dager før han fylte 18 år, etter mange års opphold på flere institusjoner i Somalia og en dramatisk flukt. Faren motsatte seg at han skulle returnere til Norge og fikk ham fengslet på vei ut av landet, hvorpå han ble utsatt for brutal vold som traumatiserte ham ytterligere. Mor og søsken var fortsatt i Somalia. Han fikk til slutt hjelp av en eldre bror og slektninger. Utenriksstasjonen bisto i dette tilfelle med utstedelse av nødpass, søknad om refusjon av reiseutgifter, og søknad om oppfølging gjennom Kompetanseteamet. Han ble plassert på et krisesenter ved ankomst, men oppholdet ble kortvarig av flere grunner. Gutten var sterkt traumatisert, og fungerte veldig dårlig. I den akutte fasen i dette tilfellet var det også byråkratiske hindringer og mangel på rolleavklaring, inkludert ansvaret for kostnader og manglende dedikert oppfølging, som bidro til at han fikk utilstrekkelig omsorg og oppfølging. I den akutte fasen ble det vanskelig for barnevernet å koordinere innsatsen: I dette tilfellet kunne ikke krisesenteret legge ut for oppholdet, og barnevernet kunne heller ikke overføre penger til et krisesenter, så det var Nav som skrev vedtak for refusjon. Barnevernet hadde i utgangspunktet ansvar for ettervernstiltak, men gutten hadde begrenset forståelse av hjelpeapparatet, så han ville ikke ha hjelp i form av ettervernstiltak fra barnevernet. Han begynte raskt å bruke rusmidler, mens det tok lang tid før han fikk tilgang til helseoppfølging. Til slutt fikk han en psykisk diagnose, og deretter tettere oppfølging.

Eksempelet ble trukket fram av barnevernsansatte som en beskrivelse på at «den akutte fasen» er utfordrende når de unge blir 18 år, på grunn av manglende rolleavklaring, økonomisk støtte eller langsom mobilisering av tjenester. Dette forsterkes når de unge sier nei til ettervern. Men også ettervern krever samarbeid med Nav og andre tiltak for å finne en løsning.

I starten er det mange ting å huske, mange ting å sørge for, som er veldig tidkrevende. Det er kanskje småting, men de kan bli svært kompliserte, og kan ta kjempelang tid å avklare. [...] Vi er jo i en akutt fase, og vi sitter med omsorgsansvar for de som kommer. Vi trenger lett tilgang til ressurser, for å finne ut hva vi skal gjøre akkurat nå!

Ifølge sosialtjenesteloven § 3 er kommunen ansvarlig for å yte tjenester etter sosialtjenesteloven til alle som oppholder seg i kommunen. De som returnerer kan trenge akutt botilbud, og kommunenes tilbud om dette er gjerne et svært dårlig sted for å begynne å komme inn igjen i samfunnet. Noen får tilbud om opphold på et krisesenter, og disse vil få samtaleoppfølging og praktisk hjelp, men også dette er et midlertidig tilbud, og de yngste vil kunne oppleve seg utenfor og ensomme. Noen kommuner har spesielle boliger for personer utsatt for vold eller andre utfordringer, men det er ulik praksis for om denne gruppen, og særlig de unge mennene, vurderes som aktuelle for slike tiltak. En utfordring for nyankomne er at kontakten med Nav i utgangspunktet foregår gjennom digitale løsninger, og språkbarrierer kan begrense hvordan de orienterer seg på de digitale plattformene.⁴² Nav sitter gjerne med svært lite informasjon om personen etter et utenlandsopphold, og hvilken informasjon ungdommen formidler, gitt kommunikasjonsformen, kan være begrenset og tilfeldig. Kompetanseteamet kan kontakte Nav og veilede, men dette må personen selv ønske. En representant i Kompetanseteamet illustrerte situasjonen slik:

La oss si en gutt som har vært på et opphold i en nærmest fengselslignende institusjon, de kommer tilbake til den kommunen de dro fra, de vet ikke hva slags oppfølging de kan få. En del vil ikke ha koordinering, de sier nei, jeg drar rett til en kompis. For noen var utfordringen kriminalitet og rus før de dro fra Norge, og han kan da komme tilbake til det samme miljøet fordi han får ikke oppfølging. Han kan komme inn i et bedre spor, men vi vet ikke, siden ingen oppfølging.

De lokale tjenestene som skal følge opp unge over 18 år som ikke er trusselutsatt, finner at handlingsrommet er ganske avgrenset, noe som ofte resulterer i ad hoc-løsninger og hjelpetiltak som ofte er avhengige av enkeltpersoner for at de skal fungere. Nav har ikke utarbeidet en spesifikk veiledning eller prosedyre for håndtering av saker knyttet til ufrivillig opphold i utlandet. Det er derfor stor variasjon i hvordan ulike Nav-kontorer håndterer slike henvendelser, avhengig

⁴² Det tilbys også tjenester til brukere som ikke kan nyttiggjøre seg digitale tjenester eller trenger veiledning for hvordan bruke dem.

av kontorets størrelse og interne ressurser og kompetanse til å bygge opp tiltak overfor utsatte barn og unge. Det er mange sider ved tilværelsen som må på plass. Når det gjelder helse, er personer i aldersgruppen 18–30 år prioritert, men tilgjengeligheten kan uansett være begrenset. I ett tilfelle beskrev en mangfoldsrådgiver vanskene med å få en 18-åring innskrevet på skolen igjen etter at han hadde blitt skrevet ut av skolen etter noen måneders fravær.

Han hadde ingenting da han kom tilbake. Han hadde mistet alle sine rettigheter. Jeg ordnet det slik at han fikk plass på skolen jeg er på, han gikk på en annen skole tidligere, men det var ingen andre som talte hans sak. Det er bare meg, en ansatt i Nav og politikontakten hans. Det er bare oss tre «hønemødre». Den ansatte i Nav gjorde alt hun kunne for å skaffe ham et sted å bo, men leiligheter finnes ikke. Han endte opp på hospits. Hvis du ikke får stabilisert bosituasjonen, får du ikke startet noen ting. Og så måtte han søke skolegang på nytt, en prosess som er både omfattende og krevende. Vi er i en situasjon der det kreves mye dokumentasjonsarbeid.

Hun mener skolesystemet i utgangspunktet kan tilby flere tilpassede løsninger, og at skolen hadde kunnet bruke slike alternativer, som midlertidig å sette skolegangen hans på pause, i stedet for å skrive ham ut, uten godkjenning av ham selv. Med mye innsats klarte hun å få ham tilbake i utdanning, på den skolen hvor hun selv var ansatt.

Arbeidet med ungdom over 18 år, spesielt gutter, er ifølge mangfoldsrådgiverne ofte personavhengig, og det mangler koordinering mellom tjenester og en forhåndsdefinert plan eller en langsiktig tilnærming. «De unge som er over 18 år, de står så utrolig alene, jentene får botilbud, men ikke guttene, de trenger noen i kommunen som ser dem.» En felles utfordring er at de har levd under kontrollerende regimer som ikke har lært dem å ta selvstendige valg, og en del tar heller ikke ansvar for praktiske oppgaver.

Et eksempel der en ungdom kom tilbake til kommunen da han var 18 år, og fikk tilstrekkelig oppfølging, er fra en kommune som har samlokalisert de kommunale tiltakene for (utsatte) ungdommer. Dette betyr at både Nav, barnevern, mangfoldsrådgiver, voksenopplæring, helsestasjon for ungdom, oppfølging av enslige mindreårige flyktninger, tjenester for oppfølging av psykisk helse og rus, uteteamet og oppfølgingstjenesten holder til på samme sted, og innsatsen legger til grunn at en del ungdom trenger bred og tett oppfølging, inkludert bolig. Det gjør det også mulig å se tiltak på tvers av kategorier og etater.

Ansatte i Nav mener at en del av problemet når unge over 18 år, som ikke er trusselutsatt, kommer tilbake til Norge, er at «de ikke blir sett». Det finnes mange tiltak og oppfølgingsprogrammer, og både lovverket og enkelte tiltak er etablert, men utfordringen består i å identifisere og forstå situasjonen og de underliggende årsakene til utenlandsoppholdet.

Retur sammen med en forelder

Barn og unge kan også returnere sammen med en forelder som også har blitt holdt tilbake. Det kan være snakk om å etablere seg på egen hånd. Studien *Tilbakehold av kvinner og deres barn* (Lidén mfl., 2024) beskriver ulike situasjoner der kvinner og deres barn får hjelp til å returnere, og den hjelpen de får etter at de har kommet til Norge. I vår sammenheng er oppmerksomheten rettet mot *barna* i familien, og hvordan de blir møtt.

I en situasjon der det var snakk om transnasjonalt ekteskap, hadde kvinnen vært i Norge i over ti år før hun og barna ble holdt tilbake etter et besøk hos slekt i hjemlandet. Mens hun bodde i Norge ble hun sterkt kontrollert, gikk ikke på norskopplæring og ble utsatt for vold både fra mannen og svigerfamilien. En konkret foranledning til at familien reiste til slektninger i opprinnelseslandet var at de hadde fått informasjon om at skolen hadde sendt bekymringsmelding til barnevernet. Da kvinnen fikk hjelp av ambassaden bl.a. gjennom å få utstedt nødpass til seg og barna slik at de kunne returnere, og at utgiftene til hjemturen ble dekket av refusjonsordningen, var bekymringen for at barnevernet skulle ta barna stor. I samtalene med spesialutsendingen ble derfor et viktig tema informasjon om det norske hjelpeapparatet, inkludert barnevernet, og mulighetene for å etablere seg alene med barna om hun bestemte seg for å søke om skilsmisse. Hun fikk derfor etablert kontaktpersoner i den nye kommunen via Kompetanseteamet, slik at hun kunne starte prosessen med å skaffe en bolig og få søkt om stønader som gjorde det mulig for henne å ta ansvaret for seg selv og barna. Siden hun i liten grad hadde et eget nettverk som støttet henne, ble hun avhengig av tett oppfølging fra det offentlige. Overgangen for barna, som hadde mange år i barnehage og skole, gikk relativt smertefritt, selv om språket var et hinder i den første tiden.

Informasjon om barnevernets ansvar og mulige tiltak i hjemmet var vesentlig for at denne kvinnen så muligheten for å returnere til et selvstendig liv. En barneverntjeneste har erfaring med at mødre som har tillit til barnevernet, kontakter dem for å be om råd når de er eller har vært tilbakeholdt i hjemlandet sammen med barna. Familien hadde allerede hatt tiltak etter barnevernsloven før utreise, og kontaktet derfor barneverntjenesten fordi de kjente saksbehandler, for å spørre om denne kunne kontakte ambassaden for dem. «De må ha tillit slik at de tør å be om hjelp, erfart at vi hjelper dem. Det er rett og slett snakk om tillit, tillit til det norske systemet.» Denne barneverntjenesten har også bistått mødre som har returnert og etablert seg sammen med barna, uten far. Kvinnene hadde da bare vært i utlandet i noen måneder. De har fått støtte av Nav, barnevernet og ellers ulike institusjoner for å etablere seg på nytt. Dette var en stor overgang for dem, fordi mennene tidligere hadde hatt kontroll over økonomien og kontakten med offentlige instanser og myndigheter. Dette var da de var del av introduksjonsprogrammet og i tiden etterpå.

Noen familier kan ved retur være trusselutsatt, og starter med et opphold på et kriesenter. Dette gir dem en første støtte og oppfølging for å orientere seg i hjelpeapparatet og se mulighetene for et selvstendig liv. Plassering på et kriesenter i et nytt lokalsamfunn, og det å bryte med tidligere nettverk og mulige støttespillere, i tillegg til bekymringer for egen sikkerhet, kan gjøre at veien til et normalisert hverdagsliv for barna blir ekstra lang.

For flere kvinner som har returnert etter tilbakehold, har støtte fra personer de har kontakt med i Norge og frivillige organisasjoner vært avgjørende for å få tilstrekkelig informasjon og klare overgangen til å ta ansvar for seg selv og barna. Det er også flere eksempler i materialet der tilbakevendte mødre sliter med traumer og har begrenset kapasitet og forankring, og dette innvirker på omsorgsevne overfor barn. Særlig ungdom kan oppleve at konflikter fortsetter eller eskaleres, og de får ikke den støtten de trenger for å mestre overgangen til å klare skole, reorientere seg sosialt, følge opp helseplager og oppleve at de verdsettes og lykkes etter å ha returnert fra problematiske utenlandsopphold.

Dagens tiltaksvifte

Med utgangspunkt i beskrivelsene av konkrete utgangspunkt for oppfølging, undersøker vi om tiltakskjeden er tilstrekkelig for barn og unge over 18 år, og om den er organisert på en måte som gjør at tiltak og kompetanse er tilgjengelig for alle. Beskrivelsene over dokumenterer alvorlighetsgraden i erfaringene til barn og unge som har blitt tilbakeholdt i utlandet. Dette kan ha kommet fram i forbindelse med søknader etter refusjonsordninger der ambassadene skal innhente informasjon som sannsynliggjør at personen(e) det gjelder har blitt eller står i fare for å bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Da kan ambassaden, etter søknad, vurdere å utstede pass uten samtykke der det vurderes at det er fare for liv og helse eller andre alvorlige grunner, slik det er gjort i flere av eksemplene beskrevet tidligere. Alvorlighetsgraden gjør at tiltakene etter retur må være av en slik kvalitet at myndighetene oppfyller forpliktelsene de har om oppfølging av barn utsatt for vold i nære relasjoner.

Vi starter med å identifisere innsatsområder ut fra gjennomgangen av de ulike utgangspunktene for oppfølging, og vurdere om tiltaksviften og de ulike oppfølgingssporene ivaretar disse oppgavene. Deretter ser vi nærmere på særtiltakenes innsats i den første perioden etter retur, før vi går inn på de kommunale tjenestenes oppgaver og utfordringer, for avslutningsvis å identifisere behov for økt innsats.

Unge over 18 år

Æresrelatert familievold rettet mot jenter og unge kvinner har fått oppmerksomhet i media og tjenesteapparatet. Dette har ført til politiske tiltak og ressurser gjennom en rekke handlingsplaner med tiltak for å forebygge kontroll og vold og å bistå utsatte personer, bl.a. gjennom å iverksette særlige hjelpetiltak. Mye av innsatsen er også rettet inn mot kompetanseheving i ordinære tjenester, utvikle lovverk, utvikle kunnskap m.m. Når det gjelder handlingsplanene med tiltak mot negativ sosial kontroll og æreskultur, som omfatter dem som returnerer etter et utenlandsopphold, er dette hovedsakelig lagt i ett spor: bo- og støttetilbudet for personer utsatt for negativ sosial kontroll, og æresrelatert vold. Dette tilbudet innebærer en helhetlig oppfølging i form av individuell støtte gjennom terapeutisk reorientering og koordinert hjelp med å få på plass økonomisk støtte, utdanning, helsetilbud og eventuelt oppfølging av en utenlandssak i UDI, og er forbeholdt dem som er trusselutsatte etter politiets vurdering. I disse botiltakene er det bygget opp viktig kompetanse i form av en type miljøterapi, beskrevet over som å «validere» livshistorien og stabilisere relasjoner og tilværelsen for å skulle klare seg på egen hånd etter oppholdet i botiltaket. Denne kompetansen er avgrenset til denne beboergruppen. De som returnerer fra et ufrivillig utenlandsopphold, utgjør dessuten bare en liten del av dem som dette innsatsfeltet er rettet mot.

Slik tiltaket er utformet i dag, er det først og fremst tilgjengelig for unge kvinner. Tiltakene er i utgangspunktet ikke kjønnsesifikke, men fordi mange av de unge mennene har tilleggsutfordringer, gjør det dem uegnet for å bruke botiltaket. Guttenes atferdsproblemer og det at de ikke vurderes som trusselutsatt, innebærer at de henvises til å bruke de ordinære tjenestene i kommunen. Dette fungerer for noen, men som vi har fått fram i eksemplene over, er dette ikke et tilstrekkelig oppfølgingsspor for dem med tilleggsutfordringer. Dette er også noe ekspertgruppens rapport påpekte:

Ekspertgruppen anbefaler å etablere et bo- og støttetilbud for unge over 18 år som returnerer til Norge etter ufrivillige utenlandsopphold. Dette tilbudet skal være lavterskel og tilgjengelig for unge som ikke er trusselutsatt, inkludert de som sliter med traumer, psykiske belastninger, rusproblemer eller andre utfordringer. Tilbudet skal også støtte de unge i reetablering i samfunnet, inkludert skolegang. Det bør organiseres under eller være tilknyttet et fast Nav-kontor for rask saksbehandling (Bredal mfl., 2020).

For unge over 18 år som ikke er trusselutsatt, foreligger det ingen spesifikk tiltakskjede eller rutiner for oppfølging. Vår forståelse er at det er store hull i oppfølgingen av denne sammensatte gruppen unge, hvor mange kan slite med traumer, psykiske belastninger, rusproblemer eller andre utfordringer. Ungdommen selv har ansvar for å sikre seg de nødvendige tjenestene, uten en utpekt

kontaktperson eller koordinerende instans. «De får jo ikke noe spesielt utover det som følger av det generelle ansvaret vi har for dem som befinner seg i kommunen. De må ordne med midlertidig bosted, og utfordringen er at dette ofte blir lite egnede boliger.»

Disse ungdommene returnerer uten nødvendige ressurser til å starte en ny tilværelse, og har begrenset kjennskap til det norske hjelpeapparatet. De kan for det første mangle helt grunnleggende ID-papirer og registreringer i offentlige systemer. En del unge som har vært lenge i utlandet er meldt ut av folketrygden og har ikke lenger en folkeregistrert adresse. Det er derfor ikke klart hvilken kommune som har ansvaret for dem. For å melde flytting til en kommune trenger de folkeregistrert adresse, som de da ikke har. Det kreves også ID-papirer for å bli registrert i systemene. Slike ID-papirer kan ha forsvunnet eller blitt konfiskert mens de var i utlandet. Om de har brukt nødpass til reisen, blir dette innlevert etter ankomst. Svært mange av de nødvendige tjenestene for å få ryddet opp i disse manglene, og for å bli innmeldt i systemer som Skatteetaten og nettbank, er nettbaserte tjenester, hvor gyldig legitimasjon er et krav.

De kan for det andre være uten økonomiske midler og bosted, og vil derfor være avhengig av å bli fulgt opp av Nav, hvor de ut fra sin situasjon har rett på økonomisk sosialhjelp og nødhjelp. De kan bli tildelt nødbolig, men slike boliger kan stå i grell kontrast til det behovet de har for å lande og reorientere seg.

Det er heller ingen tjenester som har mandat til å koordinere kontakten med ulike instanser, inkludert Nav, skole og helse, eller som støtter dem i å løse økonomiske spørsmål, gjenoppta utdanning eller søke jobb. Veilederen for oppfølging av unge over 18 år etter retur gir ingen spesifiseringer av de kommunale tjenestenes oppfølgingsansvar, oppgavefordeling og samarbeid (Bufdir, 2021).

Fra 2024 vil gruppen som får et bo- og støttetilbud bli utvidet. For å følge opp ekspertgruppens anbefaling om å styrke oppfølgingen av denne gruppen, er det i statsbudsjettet for 2024 bevilget midler til et treårig pilotprosjekt som utvider bo- og støttetilbudet med fire plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold, og som ikke favnes av dagens tilbud. Formålet er å sikre at nødvendige vedtak og hjelpetiltak kommer raskt på plass, og å gi de utsatte bedre forutsetninger for å leve et godt og selvstendig liv (Prop. 36 S Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) s. 84–85).

Barn

Barnevernet vil være en sentral instans i viften av hjelpetiltak som kan iverksettes for å følge opp barnet som returnerer. At barnevernet er gjort kjent med at barnet er i utlandet, og har opprettet en sak, hvis dette ikke allerede forelå før utreise, kan ha betydning for etatens oppfølging av barnet og familien ved retur

(se mer om dette i kapittel 5). Både for barn og unge under ettervern, skal barnevernet bidra til å ivareta oppgavene som ligger i en helhetlig oppfølging. I tillegg til å sikre tilstrekkelige bo- og omsorgsforhold, skal barnet gis individuell oppfølging og støtte til koordinert oppstart og reintegrering i skole, helse og fritid. Dette gjelder *både* for barn som returnerer til foreldre, og om barnevernet overtar omsorgsansvaret.

Barneverntjenesten kan ved retur vedta midlertidig å flytte barnet utenfor hjemmet etter bvl. § 4-2 eller § 5-1. Barneverntjenesten kan også fremme sak om omsorgsovertakelse allerede mens barnet oppholder seg i utlandet (se kapittel 5).⁴³ Plassering i et kommunalt botiltak er en form for frivillig hjelpetiltak som gjelder for barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo hjemme, bl.a. for unge som opplever store konflikter innad i familien, men hvor fosterhjem eller plass på institusjon ikke anses som en tilrådelig løsning. Tilgjengelighet av og type kommunale botiltak varierer, og i hvilken grad dette benyttes som tiltak for returnerte fra utlandet er vi ikke kjent med (se Lidén mfl., 2019).

Om barnet returnerer til foreldrene, og barnevernet er kjent med dette, eventuelt fordi de gjennom dialog med foreldrene har kommet fram til en minnelig løsning om å hente hjem barnet, slik det ble beskrevet i det første eksempelet over, vil barnevernet undersøke omsorgssituasjonen. For noen familier, slik det var i dette tilfellet, er kontakten med barnevernet iverksatt i forbindelse med utenlandsoppholdet, mens andre familier kan ha blitt fulgt opp over lengre tid. For noen vil en retur kunne omfatte langvarige støttetiltak fra barnevernet, spesielt når det er stor avstand mellom barn og foreldre. Noen barn og unge kan møte forståelse, og få støtte til å reetablere kontakt med skolen gjennom familien, eventuelt i tett samarbeid med andre instanser, slik det nevnte eksempelet beskriver. I hvilken grad retur til familien fungerer tilfredsstillende, er lite kjent.

Det foreligger ikke systematisk kunnskap om hvordan barnevernet følger opp returnerte barn og ungdom i ettervern. Dette gjelder både de som blir boende hos foreldre, og de som barnevernet plasserer i et bo- og omsorgstiltak. Barnevernet har ingen særtiltak for denne gruppen, de bruker tiltakene og verktøyene som er utviklet for barn med tilsvarende utfordringer. Plassering for eksempel i fosterhjem skal sikre tett individuell og helhetlig oppfølging, men barneverntjenestene som vi har intervjuet, viser til tilfeller der en slik plassering ikke fungerer for ungdom som er sterkt relasjonsskadet etter utenlandsoppholdet. Det pekes på flere eksempler der også andre typer botiltak og oppfølging ikke er tilpasset de sammensatte problemene som især en del av ungdommene sliter med. Særlig ungdommer på 16–18 år som ikke kan bo hjemme eller i et fosterhjem,

⁴³ Barneverntjenesten kan fremme sak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 3-2 eller tvangsplassering på institusjon etter barnevernsloven § 5-1 når barnet oppholder seg i utlandet, og Barnevern- og helsenemnda kan fatte vedtak om omsorgsovertakelse eller plassering i institusjon i slike tilfeller. En forutsetning er at barnet har vanlig bosted i Norge.

som har traumer og negative erfaringer i relasjonsbygging, skoleutfordringer og eventuelt rusproblemer, er det vanskelig å finne tilpassede botiltak for.

Ettervern

Ettervern er et frivillig tiltak for en ungdom som har et barnevernstiltak når de blir 18 år. Ettervern skal være en støtte til selvstendigjøring, og tiltaket består av hjelp til å finne en bolig, og praktisk og sosial støtte og oppfølging (Storø, 2012). Ettervernet kan etter ny barnevernslov vare til de er 25 år, og ettervern skal ikke bortfalle selv om en ungdom er uten tiltak en periode (§ 3-6). Kommunene kan selv bestemme betingelsene for ettervern, og på hvilket tidspunkt de endrer betingelsene i boform og oppfølging.

Hvor brenner det mest?

Det mangler en avklart tiltakskjede for personer som returnerer etter et utenlandsopphold, men som ikke vurderes som trusselutsatt. Dette gjelder både unge over 18 år og barn som følges opp av barnevernet. Vårt inntrykk, på bakgrunn av intervjuene med hjelpetjenester og organisasjoner, er at det er *for mye tilfeldigheter og for store variasjoner i kommunenes kompetanse og tilbud* som eventuelt sikrer dem oppfølging. Langt fra alle barn og unge som returnerer får et tilstrekkelig botiltak eller oppfølging gjennom kommunale tjenester og gjennom familien.

For *barn* er tiltakene de får for reintegrering gjennom skole, helse og fritid ofte *personavhengig*, ved at noen representanter for profesjonene engasjerer seg og opparbeider seg tilstrekkelig tillit, slik at barnet får den dedikerte oppfølgingen de trenger. Barn kan dessuten bli overveldet av mengden mennesker og tjenester de må forholde seg til, og bli re-traumatisert gjennom å måtte fortelle historien sin om og om igjen. De møter dessuten ofte kryssende forventninger og sterk ambivalens i nære relasjoner. Den lokale barneverntjenesten har i prinsippet et oppfølgingsansvar der barnet skal bli hørt, men tilstrekkelig involvering og samarbeid med andre instanser er en tidkrevende oppgave.

For *unge over 18* er det ingen tydelig tiltakskjede og ingen instans som har et koordinerende ansvar. Tilbudene er dessuten ofte ikke egnet eller tilstrekkelige. Manglende egnet bosted og utilstrekkelig hjelp for å komme i kontakt med basale tjenester som Nav, helse og utdanning, kan ha alvorlige konsekvenser for ungdommens helse og mulighet for å komme seg videre i livet. Vi finner at det kan være utfordrende for de ordinære hjelpetjenestene både å forstå hvordan de skal håndtere unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, og hvordan de skal følge opp disse ungdommene. Denne observasjonen er i tråd med funnene til ekspertgruppen i 2020 (Bredal mfl., 2020).

Kontaktperson

Vi ser derfor behov for mer avklaring av ansvar og roller, særlig for de over 18 år. Det er også behov for en *kontaktperson* som kan være en støttespiller og pådriver. Ungdommene kan ha vært utenfor Norge i lang tid, og har begrenset språkforståelse og systemkunnskap. Også representanter for barnevernet identifiserer behov for en kontaktperson som barnet har tillit til, og som kan støtte dem i kontakten med skole og hjelpetilbud, men også i form av et lavterskeltilbud hvor de kan bearbeide tanker og erfaringer, inkludert det å ha vært utsatt for vold og relasjonsbrudd.

Representanter fra hjelpeapparatet mener at begrensninger i tiltak særlig gjelder gutter, og at det er nødvendig å få rettet mer *oppmerksomhet mot guttene*. Videre mener de at tjenestene må få mer kompetanse til å vurdere i hvilken grad gutter får en oppfølging som er tilpasset deres sammensatte behov. Det stilles spørsmål ved om hjelpetjenestene har tilstrekkelig kunnskap og om de kommuniserer godt nok med denne gruppen utsatte gutter og unge menn, om de forstår guttenes ulike reaksjoner og uttrykk for uholdbare familiesituasjoner og livssituasjoner, og om guttene gis tilstrekkelig informasjon om muligheter for å få hjelp og har tillit til hjelpen som tilbys. Erfaringer fra krisesenter er at menn ikke gjerne snakker om volden de er påført. Som kjent fører traumatiske opplevelser til endringer i atferd, som aggressivitet eller tilbaketrekning, men også angst, redsel eller sinne. Flere informanter reiser spørsmål om det kommunale hjelpeapparatet trenger spesifikk kompetanse for å forstå og håndtere de komplekse problemstillingene og spekter av erfaringer fra ufrivillige utenlandsopphold.

Manglende helseoppfølging

En mer systematisk tilnærming til å kartlegge fysisk og psykisk helse etter retur er nødvendig. Noen trenger omfattende hjelp, spesielt de som har vært borte lenge eller opplevd mye vold og traumer. Det kan være mange hindringer som begrenser bruk av helsetilbud. For eksempel for barn som returnerer til familier, er helseoppfølging ofte initiert av helsetjeneste og barnevernet. At psykiske helseproblemer ikke følges tilstrekkelig opp, handler bl.a. om stigma knyttet til psykiske lidelser, både hos foreldre og ungdom, men også vanskeligheter med å få tilgang til og følge opp adekvat psykisk helsehjelp. Det er også snakk om profesjonell hjelp til å håndtere vanskelige familierelasjoner ved retur (se også Bredal mfl., 2020). Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021) har som utgangspunkt at alle kommunens tjenester og sektorer skal ha *tilstrekkelig kompetanse om vold*. Spørsmålet er om de har tilstrekkelig kunnskap overfor denne gruppen barn, inkludert de psykiske helseproblemene som mange av dem opplever under og etter ufrivillige utenlandsopphold. Flere rapporter og utredninger har vist at det er en høy forekomst av psykiske lidelser hos barn med tiltak fra barnevernet, noe som bl.a. har bakgrunn i at de er utsatt for vold og overgrep eller har vært vitne til vold (NOU 2009:22; Kayed mfl., 2015; Bredal

& Melby, 2018; Myrvold mfl., 2022). Likeledes gir Riksrevisjonens rapport⁴⁴ uttrykk for bekymring for manglende kunnskap i Nav, som medfører at vold ikke avdekkes, og at brukere ikke får den hjelpen og støtten de har behov for.

Rus og kriminalitet

For en del gutter skaper *rusproblemer* konflikter og barrierer for oppfølging. Sammenhengen mellom rus og utenlandsopphold er sammensatt – det kan både være grunnen til at ungdom blir tatt med til utlandet, og det kan være en konsekvens av problemene ved en retur. Rusmidler er for en del forbundet med salg av dop og andre former for kriminalitet, som fører til at de kommer i kontakt med straffesystemet. Plasseringen i en bås som «kriminelle» er en av flere barrierer for å få den hjelpen de trenger. Å forstå de mer komplekse sosioøkonomiske problemene, psykiske helseutfordringene og mestringsmekanismene ungdommene står i, med begrenset støtte eller åpen konflikt med familien, er vesentlig både for å forebygge ufrivillig utenlandsopphold og i oppfølgingen etter retur. Det påpekes at vold, rusmisbruk eller straffbare handlinger blant gutter må følges opp tett på måter som gjør at hele livssituasjonen deres forbedres, slik at de kan komme seg videre i et arbeids- og utdanningsforløp. Ulike representanter for hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner trekker fram bekymringer for at disse forholdene ikke blir tilstrekkelig tatt tak i.

⁴⁴ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, Dokument 3:8 (2021–2022).

Kapittel 5 Hjelpetjenestenes beredskap og samarbeid

I forrige kapittel identifiserte vi innsatsområder ut fra gjennomgangen av de ulike utgangspunktene for oppfølging, vurderte tiltaksviften og hvilke områder som trenger økt innsats. Vi vil nå se på beredskapen til de ordinære tjenestene, inkludert hva slags verktøy og kompetanse de har. Vi har valgt å gå nærmere inn på tjenestene barnevernet, Nav, helse og politi, hvor disse representerer ulike samfunnssektorer. Forvaltningens inndeling i sektorer med egne kommandolinjer mellom ulike forvaltningsnivåer innebærer spesifikke samfunnsoppdrag, juridiske rammeverk, budsjetter og prioriteringer. Fagfeltet vi undersøker inkluderer særlig sektorene under departementene Arbeids- og inkluderingsdepartementet med underliggende Arbeids- og velferdsetaten (Nav) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Barne- og familiedepartementet med underliggende Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Justisdepartementet med underliggende Utlendingsdirektoratet (UDI), og Utenriksdepartementet med utenriksstasjoner. Sektorene har sine egne mandater og regelverk både for de ordinære tjenestene og spesialiserte ordninger. Samtidig er det behov for samarbeid på tvers av disse samfunnssektorene for overlappende oppgaver, men hvor ulike kommunikasjonslinjer og begrenset kjennskap til hverandres tiltak er eksempler på barrierer som kan oppstå i dette samarbeidet. Vi ser derfor avslutningsvis på ansvarsfordeling og samarbeidet mellom hjelpetjenestene på kommunalt nivå, og hvordan de særlige hjelpetiltakene inngår i tiltaksviften på lokalt nivå.

Det gjennomgående spørsmålet er om beredskapen er tilstrekkelig for å følge opp barn og unge som returnerer etter et utenlandsopphold, gitt det brede spekteret av grunner til utenlandsopphold og situasjoner de er i som tilbakeholdte, slik dette ble beskrevet i kapittel 3 og 4.

De ordinære tjenestenes beredskap

Vi starter med tjenester med ansvar for omsorgssituasjonen til barn og unge med rett til ettervern, som barnevernet og familievernets meklerfunksjon, hvor Bufdir er fagmyndighet.

Barnevernet

Foreldreansvaret omfatter foreldres rett til å bestemme hvor barnet skal bo. I saker som gjelder barn som er *tilbakeholdt* i utlandet kan barnevernet likevel bli involvert ved ulike tidspunkter, på bakgrunn av en bekymring for barnets omsorgssituasjon, liv og helse. I hvilken grad foreldrene er tilgjengelig og motivert for å finne en løsning for barnet, varierer; i noen saker kan myndighetenes involvering øke trusselen og kontrollen over barnet, i andre saker kan det være en mulighet for å starte en dialog med en av eller begge foreldrene.

Når en offentlig instans som for eksempel skolen barnet går på, får kjennskap til at et barn oppholder seg i utlandet mot sin vilje, vil skolen sende en bekymringsmelding til barnevernet om at de er bekymret for barnets omsorgssituasjon. Barnevernet oppretter så en undersøkelsessak etter barnevernsloven. I en del tilfeller vil barnevernet allerede være kjent med barnet eller familien, fordi de allerede har hatt eller har en pågående sak hos barnevernet. Om det er utenrikstjenesten som blir kjent med at et barn oppholder seg i utlandet og denne ber om hjelp til å returnere, er ikke utenrikstjenesten *pålagt* å sende en bekymringsmelding til barnevernet, men dette gjøres i tråd med meldeplikten i barnevernsloven §13-2, og da bl.a. i saker hvor et barn 'blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt.' Et barn som er plassert på en disiplineringsanstalt, eller der det er alvorlige bekymring for at barnet utsettes for vold, skade og mishandling vil således utløse meldeplikt.

Selv om barnevernet er forpliktet til å følge opp en bekymringsmelding om barn som oppholder seg i utlandet, er handlingsrommet for norske myndigheter begrenset, siden barnet befinner seg på et annet lands territorium og under deres jurisdiksjon. Dermed er det klare begrensninger for hva barnevernet kan utrette mens et barn er i utlandet. Haagkonvensjonen av 1980 og 1996 spesifiserer imidlertid forpliktelsene myndighetene har til å samarbeide på tvers av land i saker som gjelder bekymringer for barns omsorgssituasjon. For land som ikke har tiltrådt Haag-96, sender Bufdir, som har en koordinerende rolle i slike saker, eventuelt en bekymringsmelding fra barnevernstjenesten, via UD til utenriksstasjonene. Stasjonene kan eventuelt videreformidle bekymringsmeldingen til lokale barnevernsmyndigheter, men det må vurderes grundig om dette er tilrådelig, eller kan forverre barnets situasjon.

I en del av eksemplene vi har beskrevet hadde barnevernet vært inne i familien etter tidligere bekymringsmeldinger, og en del forhold i familien var derfor kjent. Det kan ha blitt iverksatt tiltak, men ofte har barnevernet ikke oppfattet alvorret i situasjonen og at det vare fare for at barnet ville bli tatt med til utlandet, eller det ble ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak. En grunn til dette kan være at de har fått alternative forklaringer fra foreldrene, at barnet trekker forklaringene

sine om vold og trusler, eller at de har hatt utilstrekkelig kompetanse på saker.⁴⁵ Tilbakeholdssaker er gjerne sammensatte, og forhistorien i familien berører ikke nødvendigvis barnet som er plassert i utlandet. Undersøkelsen må derfor ofte avklare forholdene i familien grundigere, og opp mot nye forhold, slik en informant i barnevernet beskriver:

Det er behov for å utrede om handlinger knyttet til å sende barn til utlandet mot deres vilje kan anses som frihetsberøvelse, mishandling i nære relasjoner eller andre straffbare handlinger i henhold til norsk lov.

Tilbakeholdet i utlandet vil i en del tilfeller vurderes som så alvorlig at det innebærer straffbare handlinger (se kapittel 1 og politiets ivaretagelse av rettsvernet under). Barnevernet vil eventuelt få bistand av utenriksstasjonen og lokale myndigheter for å undersøke omstendighetene barnet befinner seg i, men slike undersøkelser begrenses av lokal lovgivning og av at barnet er utsatt for informasjonsskontroll, og at sikkerhetssituasjonen gjør det vanskelig å undersøke forholdene nærmere.

Et særlig forhold der barnevernet er involvert i en utenlandssak er når foreldre reiser ulovlig ut av Norge med et barn som barnevernet har overtatt omsorg for, jf. bvl § 5-6. Dette regnes som barne bortføring (omsorgsunndragelse), og saken blir fulgt opp i henhold til Haagkonvensjonen av 1980 og 1996 hvis landet de reiser til er et konvensjonsland, noe som er sjeldent i disse sakene. For ikke-konvensjonsland kan utenriksstasjonen veilede barnevernet, og gjenværende forelder, i hvordan de kan forholde seg videre i saken (se kapittel 1 og 3).

Tiltak når barnet befinner seg i utlandet

Haagkonvensjonen av 1996, som Norge sluttet seg til i 2016, gjelder blant annet hvilket ansvar norske myndigheter har for barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet. Forpliktelsene i denne konvensjonen er innarbeidet i ny barnevernslov som gir barnevernet klarere ansvar for barn i utlandet enn den tidligere loven ga, bl.a. gjennom muligheten for å sette inn tiltak også i tiden barnet oppholder seg utenfor Norges grenser.

Sentralmyndigheten i Bufdir arbeider gjennom andre lands sentralmyndigheter i landene som har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1996, mens Utenriksdepartementet har veiledningsansvar for foreldre og barnevernet i saker der barnet oppholder seg i ikke-konvensjonsland (se kapittel 3 og 6). Enhet for konsulær bistand i Utenriksdepartementet er godt kjent med slike saker, mens sentralmyndigheten er sjeldnere involvert i tilbakeholdssaker.

⁴⁵ Se f.eks. dommen i Tingretten (2023) og Brennpunkts undersøkelse i denne saken som beskriver hvordan henvendelser fra en utsatt jente og en barnevernssak ikke blir tilstrekkelig undersøkt (se NRK nyheter 21.1.2024 og Brennpunkt 24.1.2024). Selv om denne saken ligger en del år tilbake, beskriver den mange av utfordringene i barnevernets undersøkelse av en sak.

Flere bestemmelser i den nye barnevernsloven er særlig aktuelle når et barn er sendt ut av landet mot sin vilje, eller utsettes for tvang eller negativ sosial kontroll. Barnevernet har for det første fått en bedre posisjon til å komme i dialog med foreldrene om å hente barnet hjem om det er en realistisk utgang på situasjonen. Etter ny barnevernslov kan det iverksettes hjelpetiltak som er rettet mot foreldrene når dette anses som et egnet hjelpetiltak ut fra barnets behov og når barnet har vanlig bosted i Norge. Ny barnevernslov kan pålegge hjelpetiltak også i samværshjemmet om ikke foreldrene bor sammen. Barneverntjenesten kan dermed gå i *dialog med foreldrene* og tilby råd, veiledning og eventuelt andre hjelpetiltak. Dette skjedde f.eks. i det ene eksempelet i kapittel 4, der gutten returnerte til foreldrene. I forarbeidene til ny barnevernslov begrunner departementet denne hjemmelen med at en adgang til å pålegge foreldrene hjelpetiltak kan bidra til at foreldrene forstår alvoret i situasjonen og henter barna hjem. Foreldrene er ikke nødvendigvis klar over de negative konsekvensene av at barnet blir holdt tilbake i utlandet (se mer om mekling under).

En barriere for dialog med foreldrene om retur er om en av foreldrene befinner seg i landet barnet oppholder seg i, og motsetter seg retur av barnet. Som flere av eksemplene viser, er ikke foreldrene nødvendigvis enige seg imellom om å (fortsette) å holde barnet i utlandet. Dialog med en av foreldrene om retur vil i de fleste tilfeller kreve underskrift av begge foreldrene om barnet må skaffes nye ID-papirer (se mer om dette i kapittel 3 og 6).

I noen tilfeller vil en sak om pålegg om hjelpetiltak kunne ha motsatt effekt, ved at foreldre ikke vil hente barnet hjem i frykt for ytterligere inngrep fra barnevernet. Barneverntjenesten må derfor foreta en grundig vurdering i den enkelte sak av om tiltakene vil kunne ha ønsket effekt.

Ny barnevernslov gir barnevernet noen flere muligheter for å iverksette tiltak. Et slikt tiltak er å iverksette § 3-2 som et frivillig hjelpetiltak i form av botiltak ved retur. Hvis barnet har behov for akuttiltak, vil dette være et ansvar som forventes å bli iverksatt av den aktuelle myndighet i landet barnet befinner seg i, og hvis landet er tilsluttet Haagkonvensjonen av 1996, vil kommunikasjonen eventuelt gå via sentralmyndigheten i Norge og sentralmyndigheten i det aktuelle landet. Et tilsvarende formelt samarbeid finnes ikke med et ikke-konvensjonsland, og hva som blir utfallet vil være helt avhengig av tilgjengelige instanser og nettverk.

Etter ny barnevernslov kan barnevernet vedta omsorgsovertakelse etter bvl § 5-1 allerede mens barnet befinner seg i utlandet hvis barnet har vanlig bosted i Norge, men barneverntjenesten kan ikke vedta akuttvedtak etter bvl § 4-1.

Til nå er det begrenset med erfaringer av de nye hjemlene i barnevernsloven som gjelder barnevernets utvidede virkeområde for barn som befinner seg

i utlandet. Det vil være vesentlig å undersøke hvordan disse hjemlene blir brukt og hva slags virkning dette har hatt for å sikre barn tilstrekkelig oppfølging også etter retur til Norge.

Ved retur

Barnevernet vil ha flere oppgaver når et barn returnerer til kommunen. Et avgjørende forhold er om barnet er trusselutsatt, og ikke kan returnere til foreldre eller reetablere tett kontakt med dem. Hvis barnet er trusselutsatt, eller av andre grunner vil være utsatt for omsorgssvikt, vil egnede tiltak for å beskytte barnet bli iverksatt ved retur. Barnevernet vil eventuelt allerede mens barnet befinner seg i utlandet ha iverksatt akuttvedtak om midlertidig å flytte et barn utenfor hjemmet eller omsorgsovertakelse etter bvl § 5-1. Vi kjenner til at barnevernet i enkelttilfeller har reist til landet barnet oppholder seg i, også i følge med politiet, for å følge barnet hjem.

Hvis barnet returnerer til familien, vil barnevernet, så lenge det er blitt opprettet en sak før eller under oppholdet i utlandet, ha et særlig ansvar for å vurdere at omsorgssituasjonen er tilrådelig. Barnevernet kan tilby hjelpetiltak ved retur, f.eks. om det er behov for omsorgsendrende hjelpetiltak i hjemmet. Å få resultater av et pålegg om dette kan være krevende hvis foreldre ikke ønsker hjelp. Som diskutert tidligere kan barnet være ambivalent og ha en ytterst vanskelig posisjon i familien. Barnet eller ungdommen kan føle seg sviktet, oppleve utrygghet være truet eller kontrollert. Vi har sett flere eksempler på at ungdom er blitt tatt med til utlandet igjen etter en retur til familien, eller at relasjonene i familien fortsatt er konflikthfulle og preget av vold. I noen slike tilfeller blir det etter en stund iverksatt frivillig hjelpetiltak i form av botiltak, slik vi så i ett av eksemplene over. Det er også eksempler på at mor og barn etablerer seg på et nytt sted, eventuelt på hemmelig adresse, fordi de begge har vært utsatt for vold og tilbakehold, og at dette gir et bedre utgangspunkt for å normalisere tilværelsen.

Barnevernet er langt fra ukjent med den type oppfølging som kontrollerte og voldsutsatte barn kan ha behov for. I en undersøkelse av tenåringsjenter utsatt for vold og/eller streng kontroll i familier med innvandrerbakgrunn, belyser Bredal og Melby (2018) erfaringer og utfordringer både fra jentenes og barnevernets perspektiv. Felles for jentene var en oppvekst i autoritære familier, som innebar begrensninger i selvstendighet og relasjonsbygging, samt psykiske helseproblemer som følge av vold og overgrep. Dette er erfaringer som de deler med tilbakeholdte barn, men returnerte kan i tillegg ha behov for helseoppfølging av flere typer traumer etter svik og vold. Barnas konflikter med foreldrene kan være dype og preget av tillitsbrudd. I 2018-studien finner Bredal og Melby at barnevernet hadde begrensede muligheter til å håndtere andre familiemedlemmer, oftest eldre brødre, og andre slektninger som var involvert i kontrollen og volden. Foreldre mangler gjerne kunnskap om norsk ungdomsliv, og studien

viser at etablering av dialog og samarbeid med foreldrene kan være utfordrende. Studien peker på gutters ambivalente situasjon i familien, der en patriarkalsk oppdragelse og involvering i en negativ familiedynamikk er viktig å forstå også for søstrenes situasjon i familien.

I flere eksempler returnerer en ungdom kort tid før de blir 18 år. De kan da bli tilbudt ettervern, i form av et bosted og individuell oppfølging, men dette er et frivillig tilbud, som en del ungdom avslår. Kommunenes utforming av ettervern er forskjellig. En del som returnerer, kan ha hatt ettervern tidligere (se kapittel 4). Tidligere kunne man da ikke fortsette ettervern, men med ny barnevernslov bortfaller ikke ettervern selv om en ungdom er uten tiltak en periode (§ 3-6). Flere av våre informanter i barnevernet beskriver utfordringene med å få til tilstrekkelig oppfølging om ungdommene er rusbrukere (se under), trenger særlig oppfølging fordi de er skeive, eller har store psykiske problemer etter et opphold på f.eks. disiplineringsanstalt, og dermed ikke passer inn i eksisterende tilbud om ettervern.

Ny barnevernslov har *styrket barneperspektivet* gjennom å vektlegge og styrke barnets rett til å si sin mening og bli hørt, og ved at barn under 15 år i større grad gis partsrettigheter i saker for Barneverns- og helsenemnda. Det videreføres at barnets beste er lovens mest sentrale hensyn. Det er imidlertid fortsatt lite utredet *hvordan* barnets mening kan bli ivaretatt og tillagt vekt «etter alder og modning» i en barnevernssak, og hvilke særlige utfordringer dette reiser når saken innebærer ufrivillig utenlandsopphold. Barnet kan føle et sterkt ansvar for søsken og oppleve lojalitetskonflikter til foreldre. Det reiser også spørsmål om barnevernet har tilstrekkelig vifte av tiltak og gode løsninger når også barnets mening blir inkludert og vektlagt i vurderingen av saken. Flere av våre eksempler viser til at botiltakene ikke fungerer, hvor dette gjorde situasjonen for barnet eller ungdom i ettervern enda vanskeligere. Barnevernet har dessuten begrensede tiltak for oppfølging av barn utsatt for vold som sliter psykisk og sosialt (se Bredal mfl. 2024).

Representantene fra barnevernet viser til kompliserende forhold ved at både foreldrene og barna kan være sterkt traumatiserte gjennom vold og kontroll over tid, hvor dette bestemmer foreldrenes helse og omsorgsevne og barnets sammensatte oppfølgingsbehov. Samarbeidet med foreldrene etter retur kan dessuten begrenses av at foreldre er engstelige for om de vil bli fratatt barnet, og hvor barnevernet ikke kan gi forsikringer i utgangspunktet om utfallet av hvordan de vurderer omsorgssituasjonen, ikke bare for barnet som returnerer, men også for andre barn i familien. Det er også eksempler på at barnevernet opplever at de har fått til god kontakt med foreldrene, og er i en prosess med flere gode løsninger for å hjelpe også yngre søsken, men så tar foreldrene likevel barna ut av landet.

Noen barneverntjenester har opparbeidet seg en viss erfaring med å håndtere saker som har forgreininger til utlandet, og hvor barnet returnerer etter et utenlandsopphold, mens for andre barneverntjenester er slike saker sjeldne. En tjeneste som har arbeidet med flere slike saker, peker på behovet for et spesialisert team i barnevernet de kunne fått råd og bistand fra.

Vi sitter med omsorgsansvaret for dem som kommer, vi er jo i en akutt fase. I starten, men også videre i saken, er det mange ting å huske, mange ting å sørge for, som er veldig tidkrevende. Pluss at du må være der for personen, vi er de næreste de har.

Når vi har disse sakene, sitter vi og koordinerer så mange instanser, du må ringe hit og dit. Vi burde hatt et team som vi kunne ringe til, som bistår deg i saken, fordi det er så mange systemer som må jobbe sammen. Du kan sitte hele dagen og koble på systemer, du sitter alene og organiserer alt. Du må også være til stede for personen, det de står i er så emosjonelt. Du må være tilgjengelig, hjelpe dem med alt. Så mange ting du skal gjøre.

Systemene de skal koble er bl.a. bosted, psykisk helse, eventuelt sikkerhetsvurdering fra politiet, vurdere sikkert botilbud hvis det er snakk om gutter med rusproblemer, og nødvendig oppfølging. Deres forslag er at et slikt team kunne være satt sammen av praktikere, med kunnskap om bl.a. ufrivillig utenlandsopphold og gode kontakter til ulike sektorer, slik at det ble enklere å få tilgang til aktuelle ressurser.

Samarbeidsplikten

Ny barnevernslov presiserer *samarbeidsplikten* med andre offentlige instanser og tjenesteytere som er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (§ 15-8). Barnet har rett til å få utarbeidet en individuell plan om de har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester (bvl § 15-9). Men, som sitatet over uttrykker, kan den enkelte saksbehandler oppleve at utenlandsaker krever en innsats som går utover det vanlige, og at de sitter veldig alene om dette.

Noen rutiner for samarbeid har imidlertid kommet inn på et bedre spor. Barnevernet har innført en kartlegging av helsesituasjonen for barn som har et botiltak i henhold til barnevernsloven. Innenfor rammen av opptrappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021) ble det iverksatt flere tiltak som har som formål å sikre at barn under omsorg i barnevernet får tilstrekkelig psykisk helsehjelp, og å styrke samarbeidet mellom barnevernsinstitusjoner og BUP. I hvilken grad dette gjelder ungdom som har ettervernstiltak, er ikke kjent. Ungdom over 18 år vil være avhengig av at de har skaffet seg en fastlege, og at denne får tilstrekkelig forståelse for at ungdommen trenger ytterligere helsehjelp.

Mekling

Flere aktører har vist til mekling som metode for å finne fram til frivillige løsninger mellom foreldre og barn/unge som utsettes for negativ sosial kontroll, inkludert ufrivillig utenlandsopphold. Det er begrenset med erfaringer med mekling, og det er gode grunner for at mekling ikke fører fram. Vi vil likevel presentere fire ulike rammer for mekling som *kan* være aktuell å prøve ut, både for å forebygge eller finne løsning på utenlandsopphold, og for å skape rom og rammer for å bearbeide konfliktfulle relasjoner.

Som vi beskrev over, kan barnevernet iverksette et frivillig tiltak i form av å komme i dialog med foreldrene slik at barnet returneres fra et utenlandsopphold. I noen tilfeller vi kjenner til, har dette ført til at barnet hentes hjem. Forskerne som evaluerte Kompetanseteamet (Hjort mfl., 2023) er blant dem som mener mekling ikke er et tilstrekkelig utnyttet verktøy i konflikter mellom ungdom og deres foreldre når det gjelder negativ sosial kontroll. Også ekspertgruppen (2020) viser til behovet for en arena og bistand til unge slik at de kan komme i en forhandlingsposisjon med familien i mindre alvorlige situasjoner. I vår studie peker bl.a. bo- og støttetilbudet på behovet for en arena for dialog mellom beboerne deres og foreldre for å forbedre relasjonene for tiden etter oppholdet i botilbudet. De trekker også fram flere begrensninger i en slik kontakt, som at den unge utsettes for manipulering eller emosjonell utpressing, at det forstyrrer en prosess for selvstendigjøring, eller at det skaper falsk trygghet og falske forsikringer.

Det finnes flere aktuelle meklingsordninger etter barnelova og ekteskapsloven, som meklinger i familievernet og private meklere bl.a. i religiøs regi. NOU 2019:20 *En styrket familietjeneste – En gjennomgang av familievern tjenesten* åpner for å bruke familievernet i tråd med endringen av samfunnet. Et av innsatsfeltene er å styrke barn og unges medvirkning, et annet område er å sikre likeverdige tjenester til hele befolkningen, inkludert de med migrasjonserfaring, etnisk eller religiøs minoritetsposisjon og skeiv identitet (LHBTI). Det finnes også særlige meglingsordninger for voldsutsatte barn/familier.⁴⁶ Likevel er familieforståelsen som legges til grunn først og fremst forankret i foreldres samlivskonflikter og en smalere forståelse av vold i nære relasjoner.

Ådnanes mfl. (2011) finner i sin evaluering av meklingsordninger at meklere generelt uttrykte behov for kunnskap om ikke-vestlige kulturer og tenkning rundt familier og kjønnsroller, samt om foreldreskap og familieliv etter brudd i ulike ikke-vestlige kulturer. Også studien *Familierettede tjenester i et flerkulturelt samfunn: Erfaringer fra familievernet og andre hjelpeinstanser* (Bredal & Vislie, 2017) finner at det er behov for mer kompetanse på familiekonflikter

⁴⁶ NRKs Brennpunkts dokumentarserie *Ære* (sendt januar – februar 2024) viser ett eksempel på hvor vanskelig det kan være for et barn å bryte trusheten, flytte ut og å stå ved sine forklaringer som voldsutsatte når de opprettholder kontakten med foreldre og søsken, eventuelt etter en periode i et botiltak.

i minoritetsfamilier. I rapporten *Truffet av volden* (Rosten mfl., 2020), som drøfter familievernets arbeid med vold i nære relasjoner, kommer temaet vold og minoriteter opp i forbindelse med æresrelatert vold, hvor tilbakemeldingen er at de manglet kunnskap om dette temaet.

Familievernet

Familievernet er et offentlig tilbud i regi av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og består i dag av 42 familievernkontor spredt over hele landet. Familievernet har som mål å forebygge og hjelpe ved relasjonelle vansker i familien (NOU 2019:20). Familievernets hovedmandat er å sikre barnets omsorgssituasjon og oppvekstbetingelser ved å forebygge relasjonelle problemer og hjelpe familier i krise. Det er også lovpålagt at foreldre med felles barn under 16 år kan møte til mekling i forbindelse med en skilsmisse, og de skal møte til mekling før sak om separasjon eller skilsmisse kan bringes inn for fylkesmann eller domstol, jf. ekteskapsloven § 26.⁴⁷ Familievernet kan bistå i andre typer familiekonflikter, f.eks. kan foreldre både før og etter at det har skjedd en bortføring, mekle for å finne en minnelig løsning mellom foreldrene. Familievernet har imidlertid begrenset erfaring med mekling i internasjonale familiesaker (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

Familievernet har hatt en økende oppmerksomhet rettet mot barnets deltakelse i dialog og forhandlinger i familiekonflikter, hvor barnets deltakelse i samtaler begrunnes både med at de på lik linje med voksne har behov for å lage mening ut av det som skjer i familien, og at de bidrar med grunnleggende forståelse av familiesituasjonen (se f.eks. Strandbu mfl., 2019). Familievernet vil ofte stå overfor kompleks og alvorlig voldsproblematikk, og det viser seg at barna ofte er den avgjørende kilden for at vold i familien blir tematisert og inkludert i kunnskapsgrunnlaget (Bergflødt mfl., 2023). Ofte blir volden først kjent utover i et samtaleforløp (Bergflødt mfl., 2022; Rosten mfl., 2020). Det er dermed avgjørende at familievernet har tilstrekkelig kompetanse til, metode for og at de «tør» å snakke med barn og unge i komplekse saker med vold og høyt konfliktnivå. De må også ta stilling til hvordan de skal ivareta barna i disse familiene på best mulig måte.

Familievernet har spisset kompetanse, samtidig som de er et korttids lavterskeltilbud. De inngår i det lokale tjenestelandskapet som kan sikre at barn og familier berørt av vold får et forsvarlig og helhetlig hjelpetilbud. Dette er avhengig av at det er etablert gode strukturer for samarbeid med andre tjenester, som barnevernet og helsetjenesten. Studiene som er referert til over, viser stor variasjon mellom familiekontorene når det gjelder i hvilken grad de får til godt samarbeid, hvor både geografisk avstand og manglende kapasitet ved både familievernkontor og deres samarbeidspartnere pekes på som de viktigste

⁴⁷ Bufdir (2008) Rundskriv Q-02/2008, Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barnelova, av 14.3.2008.

årsakene. Også familieverntjenestens tradisjon for selvstendig arbeid kan bidra til at samarbeid ikke nødvendigvis prioriteres høyt. Enkelte familievern har spesialisert seg på minoritetsrelaterte temaer. Vi har ikke funnet dialog og forhandlinger mellom foreldre og unge om æresrelatert vold beskrevet som et eget satsingsfelt for familievernet, men ser at deres utvidede virksomhet, som ulike foreldrekurs (bl.a. ICDP og andre foreldrekurs) og verktøy som familievernet bistår med, kan virke forebyggende på familiekonflikter.

Menigheter

Familierådgivning og -mekling i religiøs regi har lange tradisjoner i Norge (se f.eks. Bredal & Vislie, 2017). Menigheter innen Den norske kirke og innen andre trossamfunn tilbyr parkurs, foreldreveiledningskurs og rådgivning til familier og individer som har samlivs- og relasjonsproblemer. Organisasjoner som Islamsk Råd i Norge (IRN) tilbyr familierådgivning og veiledning i ulike familierelaterte problemstillinger.⁴⁸ Også andre moskeer tilbyr mekling gjennom egne konfliktråd.⁴⁹ I vår studie blir denne muligheten nevnt av enkelte informanter fra målgruppen og organisasjoner vi har intervjuet, men innenfor studiens rammer har vi ikke undersøkt nærmere denne formen for mekling i saker som gjelder konflikter mellom foreldre og ungdommer som kan føre til et ufrivillig utenlandsopphold.

Noen kritiske problemstillinger har blitt reist rundt religiøs familierett, mekling og religiøsrettslige «domstoler», bl.a. har temaet vært diskutert i forbindelse med såkalte shariaråd (Bredal & Wærstad, 2011; Liversage & Jensen, 2011; Ferrari de Carli, 2008). Det har vært mindre oppmerksomhet rundt tilsvarende ordninger som det katolske Tribunalet og jødiske bet din. Disse religiøsrettslige instansene er bl.a. sentrale når det gjelder mekling og avgjørelser i forbindelse med skilsmisser. Forskning om moskeers sosiale programmer, som i en del moskeer omfatter rådgivning og mekling i familiekonflikter, peker på betydningen av religiøse aktører for å finne løsninger på konflikter, men også nødvendigheten av at den religiøse tilnærmingen understøttes av nyere forståelser av kjønn og moderne psykologiske teorier (se f.eks. Al-Sharmani, 2021).

Domstoler

I norske barnelovsaker legges det stor vekt på at foreldrene skal forsøke å komme fram til frivillige avtaler om foreldreansvar, fast bosted og samværsrett, hvor familievernet eller mekling i religiøs regi er noen veier å gå. Også i barnebortføringssaker er det ønskelig at foreldrene skal avtale en minnelig løsning. Haagkonferansens spesialkommisjon har anbefalt at landene oppretter

48 Islamsk Råd i Norge gir råd enten i regi av imamkomiteen, styrets andre medlemmer, eller ved å henvise til medlemsorganisasjonenes tilbud. Deres erfaring er at det særlig er kvinner som ber om rådgivning.

49 F.eks. Rahma Konfliktråd (RKR) er en frivillig og selvstendig organisasjon som har sine lokaler i ISMG Oslo-Mevlana Moskeen. Også Minjah konfliktråd har vært brukt til mekling mellom foreldre og ungdommer.

særskilte meklingsordninger for barnebortføringssakene,⁵⁰ og Haagkonferansen har også utarbeidet en veileder for mekling i barnebortføringssaker.⁵¹

I Norge er det ingen særskilte regler om mekling i barnebortføringssaker, verken i barnebortføringsloven, ekteskapsloven eller barnelova. Hvis ikke andre forsøk på mekling fører fram i en sak om barnebortføring, kan mekling i domstolen være en siste løsning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Før sak kan anlegges for domstolen, er det obligatorisk mekling mellom foreldrene. I domstolen kan det avholdes saksforberedende møter der det mekles mellom foreldrene, og også under en hovedforhandling kan det tas initiativ til at foreldrene skal avtale en løsning slik at de unngår domsavsigelse. Dommeren kan mekle selv eller oppnevne en sakkyndig til å foreta meklingen.

Det har blitt foreslått å utforme en egen meklingsordning for barnebortføring. En slik ordning kunne eventuelt være aktuell å vurdere som formålstjenlig også når det gjelder uenighet mellom foreldre og mellom foreldre og en ungdom, angående ufrivillig utenlandsopphold. En arbeidsgruppe som har vurdert regelverket, organisering og behandling av barnebortføringssaker i Norge, inkludert meklingsordningen knyttet til barnebortføring, anbefaler å videreføre nåværende mekling i domstolen, som bygger på erfaringene fra mekling i barnelovsaker, i stedet for å etablere en ny, særskilt meklingsordning utenfor domstolen. De foreslår likevel noen særlige prosedyrer for å imøtekomme behovet for en rask saksbehandling før mekling (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Systematisering av erfaringer fra mekling i barnebortføringssaker vil kunne gi et kunnskapsgrunnlag som kan være nyttig for vurdering av mekling også i tilbakeholdssaker.

Nav

Nav inntar en nøkkelposisjon for unge over 18 år som returnerer uten egne midler og bolig. Også kvinner med og uten barn vil være i en livssituasjon der Nav er avgjørende for å komme på fote og etablere en ny hverdag (jf. Lidén mfl., 2024). Typiske utfordringer for personer som møter Nav etter et ufrivillig utenlandsopphold er behov for nødbolig og økonomisk støtte. De mangler ofte ID-papirer, inkludert bank-ID, og trenger å bli innmeldt i ulike offentlige registre og systemer. De kan ha dårlige norskkunnskaper og dårlig systemforståelse. De er gjerne i en uavklart livssituasjon på mange områder, både når det gjelder forholdet til familien, skolerettigheter, utdanningsmuligheter, arbeid og inntekt. De trenger hjelp til å forstå hva de har vært igjennom, til resosialisering og reorientering. Mange kan være sterkt preget psykisk av opplevelsen av å være tilbakeholdt eller av vold og brudd med familien.

50 *Conclusions and Recommendations*, 2001, punkt 3.1 og *Guide to Good Practice, Implementing Measures*, 2003, punkt 5.1, med henvisning til flere dommerseminarer som har truffet lignende konklusjoner.

51 *Guide to Good Practice, Mediation*, 2012: *Guide to Good Practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction, Mediation*, punkt 6.2.3.

Unge mellom 18 og 30 år er en prioritert gruppe i Nav. En ny ungdomsgaranti, iverksatt i juni 2023, er en forskriftsfestet styrking av ungdomsarbeidet i Nav⁵², som skal sikre god og tett oppfølging av unge fra fylte 16 år og fram til fylte 30 år. Hensikten er å gi tilbud om en fast kontaktperson og rask hjelp og veiledning, og at tett oppfølging gis så lenge det er nødvendig.

Robuste boordninger, og ikke kortsiktige nødløsninger, er vesentlig for å skape stabilitet og selvhjulpenhet. I boligforskning er det blitt formulert et prinsipp om «Housing first», det vil si at en bolig må være på plass før man kan sikre at andre innsatsfelt fungerer (se for eksempel Tull, 2004; Tsemberis & Stefancic, 2007). Opplevelsen av at stedet du bor, er et hjem, er vesentlig for egen trygghet. Et hjem er et sted der du selv rår, der du kan slappe av og være deg selv. Kontinuitet og stabilitet er vesentlig for relasjonsbygging over tid. Navs tilbud om nødbolig imøtekommer ikke nødvendigvis disse forutsetningene, men kan i stedet skape utrygghet og ustabilitet.

I tillegg til ordinær tjeneste er IPS ung – individuell karrierestøtte – et aktuelt tilbud for unge mellom 16–30 år som er i behandling i helsetjenesten for psykiske utfordringer eller rusproblemer. Tilbudet kan også benyttes av personer som trenger et behandlingsopplegg, og de må da søke opptak gjennom fastlegen eller helsetjenesten. IPS ungs viktigste metode er tilpasning og tilrettelegging, hvor målet er å gi spisset hjelp slik at personen kan starte eller komme tilbake til jobb eller skole. IPS ung gjennomføres i nært samarbeid mellom Nav og helse-tjenesten (BUP/DPS), og sikrer dermed tett og tverrfaglig innsats. IPS ung kan derfor være et relevant tilbud for en del som returnerer fra utlandet, men da gjennom en lengre prosedyre for å kvalifisere til en slik oppfølging.

For å sikre bosted og oppfølging i en tidlig fase, er det som tidligere nevnt foreslått å utvide det særlige bo- og støttetilbudet med en håndfull plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold og som ikke favnes av dagens botilbud.⁵³ Utforming og plassering er ikke kjent. Dette vil være et tilbud i en overgangsfase, som kan gi viktige verktøy og starthjelp. Likevel vil en anta at det vil være behov for videre oppfølging fra kommunens ordinære tjenester både under og etter en slik periode.

Det foreligger i utgangspunktet både et lovverk, verktøy og tiltak som kan være relevant å bruke. Et hovedproblem i dag er at Nav ikke identifiserer ungdom som ber om hjelp og som har et utenlandsopphold bak seg. Dermed blir ikke den særlige situasjonen som ungdommen er i, avdekket eller forstått. Beredskapen er heller ikke til stede. De er på den ene siden «en i mengden»; det er ikke uvanlig at ungdom som kontakter Nav ikke snakker norsk godt, eller har

52 Den nye ungdomsgarantien er nedfelt i en ny forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi (kapittel 4 Lovdata).

53 Jf. Prop. 36 S Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) 1.4 Innsatsen i 2024, s. 16 og Statsbudsjetten for 2024.

vært utenlands. På den andre siden kan det gå lang tid mellom hver gang Nav-kontoret blir kontaktet av en person med ufrivillig utenlandsopphold bak seg. Nav opererer ikke med denne kategorien i sine systemer. Antall personer som returnerer etter slike utenlandsopphold som kontakter Nav, er ikke tallfestet, men antas å være en svært beskjeden gruppe. Det er derfor grunn til å tro at de særlige og sammensatte problemene ved retur etter et tilbakehold i utlandet, og det påfølgende behovet for en helhetlig oppfølging, ikke nødvendigvis blir fanget opp av saksbehandlere i Nav.

Det er i dag opp til ildsjeler i førstelinjetjenesten å ta tak i saker og reise problemstillinger som oppfølging av returnerte ungdommer fra ufrivillige utenlandsopphold. Erfaringen er at det er få henvendelser fra Nav til Kompetansteamet angående returnerte ungdommer. Nav har ingen pågående prosess for kvalifisering av oppfølging av ufrivillig utenlandsopphold, f.eks. at en modul i digital opplæringsplattform om vold i nære relasjoner eller ungdomsrelatert oppfølging inkluderer den transnasjonale dimensjonen ved familiekonflikter og ungdoms oppfølgingsbehov spesifikt. Den foreliggende Nav-veilederen om *vold i nære relasjoner og menneskehandel* inkluderer kollektiv voldsutøvelse.⁵⁴ Her omtales æresrelatert vold, inkludert tvangsekteskap, oppdragelsesreise til opprinnelseslandet og det å bli etterlatt i utlandet, men det foreligger ingen nærmere rundskriv eller beskrivelser av rutiner for oppfølging av personer som returnerer fra et ufrivillig utenlandsopphold. Kompetanseheving internt i Nav på dette feltet er først og fremst rettet mot partnervold og problemstillinger som gjelder unge som er utsatt for æresrelatert vold og kontroll i Norge. Det foreligger dermed ikke en spesifikk fenomenbeskrivelse, rutiner for helhetlig oppfølging eller tilgjengelig veiledningsinstans i Nav angående retur fra trøblete utenlandsopphold. Det synes derfor å være et behov for å styrke beredskapen og kompetansen for likebehandling i Nav i slike saker. Et tydeligere mandat for kompetansebygging innen dette feltet kunne derfor være en start på å inkludere oppfølging av returnerte inn i et større innsatsfelt.

Skolene

Skolen er en viktig hverdagsarena. En av de utfordringene som kommer fram i våre eksempler er at eleven mister skoleplassen sin ved utenlandsopphold ut over flere måneder. Dette kan gjøre en rask integrering i kjente omgivelser vanskeligere. Eleven vil ved lengre utenlandsopphold også møte problemer med å følge progresjon og klassetrinn – og de kan ha mistet norsk språk og faginnhold. I rapporten *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014) beskrives skoler og skolemyndigheters erfaringer med og vurderinger av elevers utenlandsopphold. Både grunner til at foreldre tar ut barn fra skolen, skolegang i utlandet og erfa-

⁵⁴ Nav, *Vold i nære relasjoner og menneskehandel* – denne gjelder Nav-ansattes ansvar og plikter ved oppfølging av personer som er utsatt for vold i nære relasjoner eller menneskehandel.

ringer med å starte opp igjen etter et utenlandsopphold blir belyst. Skoleledelsen nevner særlig språkutfordringene ved retur, og faglige hull ved begrenset eller ingen skolegang i utlandet, men også flere andre bekymringer for hvorfor barn blir tatt med til utlandet, bl.a. barn med spesielle lærevansker, svake skoleprestasjoner og atferds- og disiplinproblemer, som også skaper utfordringer når de skal ta opp igjen skolegangen.

Skolene er en vesentlig hverdagsarena for oppfølging etter retur, hvor eventuelt lærere, rådgiver og helsesykepleier allerede kjenner til eleven, eller de er personer som eleven kan få et tillitsforhold til. Mangfoldsrådgivernes spesialkompetanse og handlingsrom til å sikre bred og helhetlig oppfølging har vist seg helt avgjørende for en del ungdommer som har returnert. Målgrupper for IMDIs mangfoldsrådgiveres innsats er i tillegg til elever og ansatte ved skolen mangfoldsrådgiver er utplassert på, også elever ved skoler i nærområdet ved behov.

Oppfølgingstjenesten kan dessuten være viktige støttespillere for unge som uteblir mye fra undervisningen eller er i ferd med å slutte fordi de sliter med å klare de faglige kravene eller mangler motivasjon for å fullføre. Oppfølgings-tjenesten er en fylkeskommunal tjeneste med ansvar for ungdom med rett til videregående opplæring, til og med det året de blir 21 år. I noen fylker har oppfølgingstjenesten egne skoletilbud der eleven kan fullføre det første trinnet på videregående. En del elever i disse tilbudene har hatt et utenlandsopphold. Oppfølgingstjenesten bistår også unge som har avsluttet opplæringen, eller som ikke har søkt opplæring eller ikke har tatt imot plassen.

Helsetjenesten

Barn og unge som er utsatt for vold i nære relasjoner kan ha utstrakt behov for oppfølging i helsetjenesten. I arbeidet mot æresrelatert vold er helsetjenestene likevel i begrenset grad blitt tillagt spesifikke tiltak. Et unntak er ansvaret for å avdekke, og følge opp, jenter og kvinner som er utsatt for kjønnslemlestelse. Over tid har det overordnede ansvaret i Helsedirektoratet vært delt mellom avdeling for minoritetshelse og rehabilitering, som bl.a. har forholdt seg til kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, og avdeling for psykisk helse og rus, som har ansvar for vold i nære relasjoner (se Bredal & Lidén, 2015).

En grunn til at helsetjenestene er lite omtalt i ulike handlingsplaner, kan være at fastlegen, helsestasjoner for barn og ungdom, skolehelsetjenesten og spesialisthelsetjenestene i utgangspunktet skal være skodd for å behandle ulike former for helseskader. En utfordring er likevel å identifisere vold i nære relasjoner, og å forstå og sette ulike symptomer og skader inn i denne sammenhengen. Å gjenkjenne symptomer og tegn på vold og overgrep, og å åpne for å snakke om erfaringene bak skadene, er derfor avgjørende for å gi tilstrekkelig helsehjelp. For eksempel kan atferdsvansker som sinne, utagering og manglende impuls-

troll, lærevansker så vel som emosjonelle problemer som tristhet og tilbaketrekning, være uttrykk for underliggende vold og omsorgssvikt. Skammen over å ha blitt utsatt for vold eller krenkende atferd kan forsterke skyldfølelse og følelse av medansvar, og ønsket om å ikke fortelle hva de er utsatt for (Myhre, 2016). Trygge omgivelser og tillit kan få barn utsatt for vold til å betro seg. I disse situasjonene vil det være avgjørende at informasjonen barnet deler blir forstått, tatt alvorlig og at den fører til endring (se f.eks. Langballe & Schultz, 2017).

Helsetjenesten er derfor sentral i oppfølgingen av barn og unge som kommer tilbake etter et belastende utenlandsopphold. Opplevelsen av vold som er utført uten støttende omsorgspersoner, eller bare opplevelsen av å bli sviktet av sine nærmeste omsorgspersoner, gjør at det trenger å bli italesatt og plassert inn i en forståelig ramme. Noen vil trenge omfattende oppfølging. For andre vil et lavterskeltilbud som gir anledning for å formulere og forstå egne reaksjoner, og kjennskap til gode verktøy for å håndtere sinne, sorg og savn i hverdagen, være tilstrekkelig. Det er et betydelig behov for slike lavterskeltiltak som fokuserer på psykisk helse og sosial reintegrering for unge med komplekse tilleggsproblemer uten støtte i familiene. Dette er et generelt behov for mange kategorier ungdommer, for eksempel enslige mindreårige flyktninger, men som også trengs av gruppen av barn og ungdom som returnerer fra utlandet. Det er også vesentlig at bo- og støttetiltak benytter traumebevisst omsorg (se f.eks. Jørgensen & Lillevik, 2016).

Rus og kriminalitet

Rusmiljøer i områder med levekårsproblemer har lenge vært en bekymring (se f.eks. Bufdir, 2019, Oslo Economics, 2022, Allvin & Søderholm, 2023; Jones mfl., 2023), men også det generelle omfanget i bruk av rusmidler blant ungdom. Det er i dag økende uro for at sårbare ungdommer og rusavhengige kan utnyttes til narkotikakriminalitet, hvor salg av rusmidler i mindre omfang fort ender i utnyttingsrelasjoner (se f.eks. RVTs Øst Menneskertilslags.no⁵⁵; Lidén, 2022; Vollebæk, 2024). Utekontakten i Gamle Oslo har ut fra sin erfaring laget en utvidet trappetrinnsmodell for utviklingsgangen mot kriminalitet. Denne beskriver «eksponering» (bl.a. oppholder seg mye ute, mye skolefravær, har bekjente i de kriminelle miljøene), «interaksjon i randsonen» (får materielle goder som mat, klær, tjenester og støtte fra eldre ungdommer) før «aktiv deltakelse» (uteblir fra hjemmet, unndrar seg foreldrekontroll, har dyre klær og flere mobiler, stor aldersforskjell i vennekretsen, sterk gruppeidentitet) og «fanget i gjeld» (økende grad av stress, frykt, har søvnproblemer, brudd med familie/hjelpeapparat og avvisende til voksne i hjelpeapparatet) (Jones mfl., 2023).

55 RVTs – Mennesker TIL SALGS, Utnyttelse til kriminelle handlinger.

Som tidligere beskrevet kan et utenlandsopphold være foreldrenes løsning på barn og unges rusmisbruk eller kriminalitet, eller oppholdet kan være motivert ut fra det foreldrene oppfatter som et forebyggende tiltak for å få ungdommen bort fra uheldige miljøer (se også *Rapport fra ekspertgruppe*, 2020). En ansatt i en frivillig organisasjon som arbeider forebyggende mot utenforskap og oppdragervold, oppfatter at foreldre i transnasjonale familier mangler informasjon om rusmisbruk og rehabilitering, og derfor ser utenlandsopphold som en nærliggende løsning:

Jeg prøver å drøfte med foreldrene om det er lurt [å sende barna ut av landet]. Vi hadde en samling med 95 deltakere om «rusmisbruk og ungdom». Hva vet minoriteter om dette problemet? Har de noen kunnskap om det? Hva kan de gjøre når barn bruker rusmidler? Jeg ønsker at de ser på sammenhengen; hva som ligger bak rusmisbruket, hva de forsøker å oppnå, og hvor det tomme rommet er, som andre ikke har fylt opp. Det var en aha-opplevelse for mange; mange forbinder rusmisbruk med å være en dårlig gutt eller jente, eller med å ha dårlige venner. Jeg tok opp temaet om «mestringsmekanismer», og mange takket meg, da de tidligere bare forbandt rusmisbruk med dårlige miljøer. [...] Mange ser det ikke fra barnas perspektiver. Hva skal de gjøre når det [rusmisbruk] skjer? Vil det å sende dem ut av landet løse problemet? Nei. Kunnskap er utrolig viktig, men det er en mangel på kunnskap om rusrehabilitering.

En utfordring er å komme i dialog med foreldre slik at de får kunnskap om alternative forebyggende tiltak og rusrehabilitering. Erfaringene som representanter fra ulike hjelpetjenester har, er at et utenlandsopphold ikke hjelper, men i stedet kan forsterke opplevelsen av å være marginalisert i forhold til skole og arbeid. De unge har behov for støtte fra personer, og søker tilbake til miljøene de tilhørte før utenlandsoppholdet. Dermed kan de stå i en enda vanskeligere situasjon når de vender tilbake fra utlandet.

Oppfølging av rusbrukere

Sentrale aktører involvert i forebygging av rus og kriminalitet blant barn og unge er, foruten politiet, bl.a. IPS ung og annen oppfølging innen Nav og helse-tjenesten, barneverntjenesten og frivillige organisasjoner. Erfaringene fra vellykkede rus- og kriminalitetsforebyggende programmer peker på at det er viktig å inkludere foreldrene når det gjelder barn og ungdom i transnasjonale familier, og å kjenne godt til målgruppen som en skal jobbe forebyggende mot.⁵⁶

Når politiet avdekker saker som gjelder narkotika- eller annen kriminalitet utført av barn og unge, melder politiet saken videre til relevante kommunale etater, blant annet i kommunens SLT-samarbeid⁵⁷ for videre tilbud om individuell opp-

⁵⁶ Se f.eks. Konfliktrådet (2023) SLT – «Sola-modellen», Rus- og kriminalitetsforebygging.

⁵⁷ SLT er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. Nærmere 200 kommuner benytter i dag SLT-modellen. Hovedmålgruppen er ungdom fra 12 til 18 år, men innsatsen kan eventuelt også omfatte tiltak rettet mot yngre barn og unge voksne. Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene.

følging. Påtalemyndigheten tilbyr flere tilpassede og alternative straffereaksjoner med et forebyggende formål (se Bufdir, 2019, Berg mfl. 2020). Dette kan være påtaleunntatelse med vilkår, eller å inngå avtale om rusmiddelkontroll (ruskontrakter). Ruskontrakt kan også være kombinert med oppfølging i konfliktråd, eller at ungdommen inngår i et narkotikaprogram med domstolskontroll.⁵⁸ Videre er ungdomsstraff og ungdomsoppfølging andre typer straffereaksjoner som er rettet mot barn og unge mellom 15–18 år. Rutinen er at konfliktrådets ungdomskoordinator legger til rette for straffegjennomføringen og bidrar til at den enkelte ungdom følges opp av et tverrfaglig team (oppfølgingsteam). Oppfølgingsteamet utarbeider en individuelt tilpasset ungdomsplan sammen med ungdommen, og ungdommen forplikter seg til å gjennomføre avtaler som f.eks. skolegang eller arbeid. Planen kan også inneholde avtaler om behandling hos psykolog eller andre behandlingstilbud, ruskontroll og «oppholdsforbud» på visse steder.⁵⁹ Både ungdomsstraff og -oppfølging inkluderer individuelt tilpassede planer, og de kan være utfordrende å gjennomføre om ungdommen fortsatt har et rusproblem.

Tilbudet om rusoppfølging varierer sterkt mellom kommunene. Ifølge både politiet og konfliktrådet kan suksessen til SLT og oppfølgingsteamene tilskrives modellens tverrfaglighet.⁶⁰ Gjennomføringen av tiltakene avhenger også av samarbeidet med og tilgjengelige ressurser i helsevesenet.⁶¹ Hovedutfordringer i ungdomsoppfølgingsprogrammer er tilstrekkelige ressurser og kapasitet, men også støtte fra ledelsen og motivasjon hos tjenestepersonene så vel som hos ungdommene.⁶²

Retur til rusmiljøet?

Politiet har erfart at en del ungdommer som returnerer til Norge etter ufrivillige utenlandsopphold, spesielt gutter, er kjent av politiet på grunn av tidligere straffesaker, og står i fare for å vende tilbake til de kriminelle miljøene når de er tilbake (se også *Rapport fra ekspertgruppe*, 2020). De er sårbare og trenger oppfølging og en rekke tiltak for å unngå å havne i kriminelle miljøer (igjen), men mange av tiltakene mangler:

Vi har hatt en del samtaler med en del av guttene som kom tilbake fra Somalia, for eksempel, og de hadde interesse i å skape seg et annet liv, men hva gjør du når du får en hybel og noen kroner fra Nav? Det er ingen andre i samfunnet som følger dem opp. Jeg er ikke så sikker på at det nød-

58 Politiet/Rusreformutvalget (2019), Utredningsoppdrag – politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika.

59 Politiet/Rusreformutvalget (2019), Utredningsoppdrag – politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika.

60 Eksempler på vellykkede tverrfaglige prosjekt er «Tidlig ute» i Bergen, «TIUR» i Ringsaker og «Lik praksis» i Trøndelag.

61 Politiet/Rusreformutvalget (2019), Utredningsoppdrag – politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika.

62 Stalheim, J.B. (2017) Ungdomsoppfølging som forebyggende tiltak mot narkotika: En teoretisk oppgave. Bacheloroppgave. Politihøgskole.

vendigvis er politiet som er den rette instans for å gjøre dette, de kan gjerne være med i felles opplegg. Det er jo mer en jobb for miljøarbeidere, osv., fordi det handler om å skape rammebetingelser for et meningsfullt liv, utdanning, jobb og en sosial oppfølging.

Flere av de tidligere eksemplene viser at veien tilbake til rusbruk kan være nærliggende om personen ikke får tett nok støtte, helsehjelp og et bo- og skoletilbud som gir mestringsopplevelser. Undersøkelser har vist at en viktig grunn for å slutte med illegale rusmidler er hensynet til foreldre (se f.eks. Stalheim, 2017). Barn som returnerer får ikke nødvendigvis den nødvendige foreldrestøtten, eller de har brutt kontakten med familien. Det er derfor avgjørende å koble dem til det tilgjengelige tverrfaglige støtteapparatet, slik at det å returnere til tidligere bekjente og miljøer blir mindre nødvendig. I vår studie nevner flere representanter fra hjelpetjenester og frivillige organisasjoner ulike tiltak og frivillig innsats som er rettet mot miljøene. Slike tiltak kan ha en viktig rolle i formidling og dialog med foreldrene når det gjelder rus og kriminalitet, og for å gi ungdommer meningsfulle aktiviteter og et alternativt miljø å høre til i. En representant for en organisasjon deler sin erfaring: «Ta for eksempel ungdom med rusproblemer; vi kobler dem til dansegrupper, som hiphop, og de begynner å glemme stedene som Akerselva. De trenger et alternativt miljø hvor de trives, et fellesskap.» De som returnerer trenger også en dedikert kontaktperson, gode rollemodeller og tilgang til arenaer som kan bidra til en meningsfull tilværelse og nye relasjoner etter retur.

Politiets ansvar for rettsvern

Handlingsplanene på innsatsfeltet har over tid inneholdt særlige tiltak for politiet. Også den siste handlingsplanen, *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold* (2021–2024), har som mål å styrke politiets samarbeid med hjelpetjenestene, spesifikke tiltak for kunnskaps- og kompetanseheving (tiltak 14), videreutvikle bruken av risikovurdering, beskyttelsestiltak og dialogarbeid i politiet (tiltak 15) og registrering av æresrelatert vold i politistatistikk (tiltak 24).

Det er oppnevnt familievoldskoordinatorer i hvert politidistrikt. Alle politidistrikter skal ha implementert SARA i sitt arbeid med familievold. SARA er et verktøy for risikovurdering og tiltak overfor voldsutøvere. Et annet verktøy er PATRIARK, som gir retningslinjer for gjennomføring av strukturerte faglige vurderinger av risiko for æresrelatert vold. Det lokale politikammeret vil kunne være involvert på flere måter i saker som gjelder ufrivillig utenlandsopphold. De kan kjenne til ungdommen gjennom SLT-samarbeidet, eller gjennom oppfølging av en pågående eller tidligere straffesak, slik vi beskrev over. Familien kan være kjent gjennom tidligere anmeldelse av vold i nære relasjoner. Ved retur kan politiet bli bedt om å utføre en sikkerhetsvurdering for å bestemme om det er trygt

for barnet eller ungdommen å returnere til familien. Politiet har ansvar for å undersøke og rettsforfølge en sak om barnet, ungdommen eller en offentlig instans anmelder foreldrene på grunn av straffbare handlinger. Vi skal kort presentere erfaringer fra politiets arbeid med kontroll, anmeldelser og straffesaker.

Politiets handlingsrom er begrenset når det gjelder å *forebygge* ufrivillig utenlandsopphold. De har mulighet til å ilegge utreiseforbud og konfiskere pass, men en representant for politiet erfarer at det er mange grunner for at dette ikke blir gjort:

Selv om vi får rapport om et mulig utenlandsopphold, er det opp til barnevernet å gjøre noe med saken. Vi har ingen verktøy til å stanse det, hvis ikke det faller innenfor helt klare juridisk straffbare handlinger. Vi kan jo hindre utreise, f.eks. i saker hvor det er frykt for kjønnslemlestelse. Barnevernet må da vedta reiseforbud, hvor politiet da kan bruke passloven. Men en del familier har dobbelt statsborgerskap, og de har andre reisedokumenter. Vi har flere eksempler på det. Så mulighetene vi har for å stanse ufrivillig utenlandsopphold er ganske begrenset per i dag. Det sies at politiet har for lite fokus på dette problemet, men politiet skal ha fokus på mange ting, og i dette feltet mangler både ressurser og kompetanse.

Politiet har fått i oppdrag å heve kompetansen i alle politidistriktene og blant statsadvokatene i Norge, men problemet, ifølge våre informanter, er at politiet ikke har fått tildelt tilstrekkelige ressurser til å gjøre dette. I det forebyggende arbeidet vil organisering av det lokale politiarbeidet og føringer på hva slags saker som skal prioriteres, gitt begrensede ressurser, være avgjørende for innsatsen. Et eksempel på at organisering begrenset det forebyggende arbeidet, er nedleggelsen av politistasjonen på Holmlia i Oslo.⁶³ På denne politistasjonen hadde de politiansatte konkret kjennskap til lokalsamfunnet og miljøene og spesifikk kompetanse på feltet (Inderhaug, 2018). Også våre informanter vektlegger ressursituasjonen: «Når ting bare blir kuttet, lagt ned og sentralisert, mister man jo det som er bygget opp.»

Et eksempel på velfungerende innsats som både kan virke forebyggende, og bedre kan ivareta oppfølgingen av voldsutsatte, er «Stovnermodellen» i Oslo.⁶⁴ Modellen ble utvidet med en egen avdeling for vold i nære relasjoner, kalt «RISK». Modellen har inkludert psykologspesialist for å legge til rette for dialog med utsatte ungdommer og familier. En slik utprøving er viktig, ifølge våre informanter, og læringspunkter fra samarbeid med andre fagområder, som i dette tilfellet er en psykolog som har kompetanse på og forståelse for feltet, er vesentlige også for andre politidistrikter. At de opererer sammen er også

63 Politistasjonen ble nedlagt i 2018 i forbindelse med politireformen. Regjeringen, Prop. 61 LS (2014–2015), Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen).

64 Se f.eks. handlingsplanen Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024) hvor denne modellen trekkes fram: «samarbeidsprosjektet mellom Enerhaugen familievernkontor og Stovner politistasjon har gitt verdifull læring om dialogarbeid i praksis».

vesentlig, fordi politiets tilstedeværelse signaliserer mulige konsekvenser av foreldrenes valg: «En del saker blir løst ved dialog, ofte i forkant, før det har blitt en straffesak. Foreldrene forstår da at det de gjør kan få konsekvenser.» En informant beskriver sine erfaringer fra dialogen med foreldre:

Min erfaring er at det med tillit er litt oppskrytt, foreldrene er ganske kyniske, noen sier rett ut ‘hva kan du gjøre mot meg hvis ikke jeg gjør som du sier?’ Hvis ikke jeg har noen tiltak som jeg kan sette inn [...] det er veldig sjelden du har koselig dialog, eller kan appellere til deres følelser om hva som er best for barna. Men hvis jeg har noe jeg kan straffe dem med, helt opp til tvangsekteskap, f.eks. ‘du blir anmeldt for tvangsekteskap inntil seks år’, da får jeg respons neste dag. Men hvis jeg bare sier ‘la datteren din gjøre som hun vil’, gjør de ikke det, hvis det ikke får noen konsekvenser.

At RISK-modellen anses som en god modell, kommer bl.a. til uttrykk i opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028, side 16) hvor det foreslås å bevilge øremerkede midler til spredning av RISK-modellen til øvrige politidistrikter.

Et vesentlig rettsvern for personer utsatt for vold i nære relasjoner ligger i straffeforfølgelse. Som nevnt innledningsvis, er retten til frihet fra (æresrelatert) vold forankret i Istanbulkonvensjonen. Norge har som nevnt nedfelt en rekke hjemler i straffeloven som omhandler kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner. I tillegg til hjemler som omhandler spesifikke forhold som tvangsekteskap, brudd på ekteskapsloven bl.a. ved inngåelse av ekteskap for barn under 16 år, omsorgsunndragelse (barnebortføring), kjønnslemlestelse, menneskehandel og konverteringsterapi, er det innført egne hjemler som omhandler tvang, frihetsberøving, trusler, kroppskrenkelse, kroppsskade og mishandling i nære relasjoner (se kapittel 1).

Det foreligger et begrenset omfang av domsavsigelser når det gjelder æresrelatert vold der barn har oppholdt seg og eventuelt vært tilbakeholdt i utlandet (se også Lidén mfl., 2017). Det kan være mange grunner til dette. Barn og unge kan oppleve et møte med politiet som utrygt, dessuten kan lojalitet og frykt for hva som kan skje med familien være noe av det som holder dem tilbake fra å fortelle om forhold de har vært utsatt for (se Edvardsen & Berg, 2016). Om forholdene blir anmeldt, vil dette ikke nødvendigvis føre til domsavsigelse. Det er en del ordninger som skal bistå de som anmelder. Alle som er fornærmet i familievoldssaker har rett til bistandsadvokat, og hvis den mistenkte i saken er en av foreldrene til et barn, skal barnet få oppnevnt en setteverge (se Vehusheia, 2016). Formålet med etterforskningen er todelt: Politiet skal finne ut om det har skjedd noe straffbart, og om det straffbare forholdet kan bevises. Det er kjent at personen som anmelder trekker sin forklaring. Om saken etterforskes ferdig, blir den sendt til politiadvokaten eller statsadvokaten, som bestemmer om det vil bli

tatt ut tiltale i saken. Bevisbyrden når det gjelder hvem som er ansvarlig for handlingene i og utenfor landet, kan føre til at saken ikke blir en straffesak. Selv om det reises offentlig tiltale, fordi barnet eller ungdommen ikke vil anmelde eller trekker denne, vil manglende bevis og eventuelt trukket vitneutsagn i retten gjøre at saken svekkes. Det vanligste er at anmeldelsen av familievold blir henlagt på bakgrunn av mangel på bevis.

Lovutvalget som utreder de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold, drøfter nærmere rettsvernet til barn og unge utsatt for bl.a. tilbakehold i utlandet.

Samarbeid mellom lokale instanser

Eksemplene vi har beskrevet viser på litt ulike måter hvordan oppfølgingen av returnerte barn og unge krever samarbeid på tvers av ulike kommunale instanser og ansvarsområder. Flere av våre informanter opplever at mange ikke har fått en tilstrekkelig oppfølging. Slik beskriver et medlem av Kompetanseteamet dette:

De kartleggingssamtalene vi har, blir jo en slags havarikommisjon over alt som har sviktet fram til nå. De kan ha vært sendt ut en gang før, kommet tilbake og ikke fått hjelp. Det kan ha blitt gjort mye riktig også, men de har ikke klart å avverge at de blir sendt ut igjen eller har falt utenom tjenestene. Det er jo en målgruppe som mange ganger ikke forteller så mye selv, med mindre man stiller de riktige spørsmålene. Det er ungdommer som kommer tilbake, har mistet skoleplassen. De måtte «fake» at de gikk på skolen for å få et pusterom fra familien. Men det var ingen som oppdaget at de ikke gikk på skolen. De forsvinner i systemene. De som kommer tilbake må bli sett, bli fanget opp.

Utsagnet viser til manglende hjelpetiltak og kvalifisert kommunikasjon og manglende hjelp til å få igjen skoleplassen. De fanges ikke opp i hjelpetjenestens systemer, viderefører en utenfortilværelse og kan bli utsatt for nye utsendelser. Dette er klare uttrykk for at det sjelden fungerer at ungdom blir overlatt til å finne ut av det kommunale tjenesteapparatet på egen hånd. Unge voksne som har vært lenge i utlandet har mistet viktig tid i skoleløpet, og trenger støtte til å komme inn i et utdanningsforløp eller på arbeidsmarkedet, og de trenger økonomisk støtte for å gjenopprette et normalt liv i Norge.

Når barn og unge returnerer uten bistand fra myndighetene, ved hjelp av familie eller slektninger, kan det ta tid før hjelpebehov fanges opp. Ett eksempel er at barn, særlig gutter, flytter tilbake til faren mens moren fortsatt oppholder seg sammen med yngre søsken i utlandet, motivert av at det er lavere utgifter for familien om de bor i et lavkostland. Det kan også være at et barn flytter tilbake til faren og hans nye familie etter en tid, i tilfeller der moren tilbakeholdes

i hjemlandet (se Lidén mfl., 2024). Barnet eller ungdommen kan ta kontakt med hjelpetjenesten, særlig gjennom skolen eller Nav, men også helsetjenestens lavterskeltilbud kan fange opp at de sliter. Også frivillige organisasjoner er kjent med ungdommer med denne bakgrunnen, hvor hjelpetjenester i liten grad er blitt koblet på. Barn må gjerne bli stilt direkte spørsmål før de forteller om bekymringer om forhold i familien og tiden som tilbakeholdt.

Ett tema som har kommet opp i kommunens kommunikasjon med og tiltak overfor foreldre som holder barn i utlandet, er begrensningene i samarbeid på grunn av tolkninger av taushetsplikten. Ett eksempel er fra en kommune der et større antall barn i flere familier hadde blitt tatt ut av landet. Som et forsøk på å samle instansene som hadde forholdt seg til familiene før de reiste ut av kommunen, opprettet de et samarbeidsforum. Dette inkluderte flyktnings-tjenesten, skoler, barnehager og helsestasjoner. Barnevernet ønsket ikke å delta, og avslø også å dele informasjon. Informanten opplevde at en streng tolkning av taushetsplikten begrenset deres mulighet til å ivareta avvergelsesplikten. Det begrenset muligheten deres for å finne løsninger for barna og familiene, og å arbeide forebyggende.

Sektorinndelingen kan som i dette tilfellet skape barrierer for samarbeid på tvers av etater med overlappende oppgaver, og begrense kommunikasjon og kjennskap til hverandres tiltak overfor samme familier. Det ble skapt usikkerhet om hvordan de skulle tolke og handle ut fra regler for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett, som i dette tilfellet virket hemmende på samarbeid om mulige tiltak og forståelse av familienes livssituasjon. De ulike instansene har ulike oppgaver, og særlig samarbeid mellom hjelpeinstanser og de som har en kontrollorientert tilnærming kan føre til at innholdet får et endret tyngdepunkt i oppfølgingen. Dette er blant annet kjent når det gjelder barnevernets samarbeid med politiet som kan føre til en økt kontrollorientert tilnærming f.eks. rutiner for anmeldelser av vold mot barn (se Bakketeig mfl., 2019, Bredal mfl., 2024).

Samarbeid mellom ulike kommunale etater er lovpålagt fra 2022 (se også Hansen mfl. 2020). Det er kommunens ledelse som skal sikre at «de virksomheter som arbeider med barn, unge og deres foreldre i sitt daglige arbeid, har avtaler om samarbeid på systemnivå som sikrer oppfølging av involverte barn og unge.»⁶⁵ I noen tilfeller er det opprettet ansvarsgrupper rundt enkeltbarn, men i de fleste tilfellene er det mer snakk om behov for en kontaktperson og koordineringsansvar for å opprette og følge opp kontakten med ulike instanser (folkeregister, UDI, fastlege, skole, Nav osv.) for å få tilværelsen på skinner.

Den nye barnevernsloven har styrket kravet til samarbeid (se bvl § 15-8). Som tidligere nevnt skal alle barn med tiltak i barnevernet gjennomgå en helsekart-

⁶⁵ Helsedirektoratet (2019), Kommunens ledelse bør sikre at det er etablerte avtaler om samarbeid mellom virksomheter involvert i oppfølging av barn og unge det er knyttet bekymring til.

legging. Det finnes egne veiledere for barnevernets samarbeid, for eksempel er det utarbeidet en veileder for samarbeidet mellom barnevernet og psykiske helsetjenester.⁶⁶ Dette er også nedfelt i Nav-loven, og i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, at Nav har en utvidet plikt til samarbeid.⁶⁷ Mange av de unge som kontakter Nav har sammensatte utfordringer, og trenger tjenester fra andre instanser enn Nav. De har behov for et godt lag av «gode hjelpere» rundt seg. Nav skal bl.a. samarbeide med utdanningssektoren, helse-tjenestene og andre kommunale tjenester for å gi brukeren et tilstrekkelig tilbud. De fleste Nav-kontorene benytter *tverrfaglig ungdomsteam* som del av den nye ungdomsgarantien,⁶⁸ og forskning viser at slike team fungerer bra for å gi unge med sammensatt problematikk mer helhetlige og koordinerte tjenester (se f.eks. Frøyland mfl., 2016). Også andre velferdslovgivninger, slik som spesialisthelse-tjenesteloven og opplæringsloven, har nedfelt en egen samarbeidsplikt. Formålet er å gi brukeren et godt tilbud, og sektorene skal dessuten samarbeide på strukturnivå for at de ulike etatene skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag.

Koordinering av tiltak og tjenester internt i kommunene kan likevel erfares som utfordrende, ikke bare når det gjelder den aktuelle gruppen med returnerte, men for alle utsatte ungdommer. Som vi ser av et av eksemplene over, er dette også noe som en del kommuner har prøvd å finne gode løsninger på, bl.a. gjennom å samlokalisere tjenestene. Denne typen kommunale grep for å følge opp utsatte ungdommer er fruktbare, også fordi en spisset oppgave, som det å følge opp unge som returnerer fra et utenlandsopphold, plasseres inn i et større innsatsfelt. Det kan være lenge mellom hver gang kommunen møter tilbakevendte ungdommer, selv om det i noen kommuner kan være mer utbredt. Det er derfor viktig at rutiner for oppfølging ivaretas innen et større fagfelt. For en del kommuner kan det likevel være mangel på spesifikk kunnskap og kompetanse innen kommunenes ulike velferds- og hjelpetjenester når det gjelder å identifisere og håndtere ungdom som sliter etter vold og omsorgssvikt over lang tid.

Leirvik, Aasland og Staver (2020) har kartlagt hvordan hjelpetjenestene for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse fungerer, og kan gi et helhetlig hjelpetilbud. De har intervjuet nøkkelaktører på nasjonalt nivå og i hjelpeapparatet på fire ulike steder i Norge,⁶⁹ og har brukt en spørreundersøkelse besvart av aktører fra utvalgte særtiltak og generelt hjelpeapparat. Rapporten vurderer også brukernes opplevelser, tilgjengelighet av hjelp, og navigering i hjelpeapparatet.

66 Se veiledning fra Bufdir og Helsedirektoratet, Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste.

67 Se Nav-loven § 15a. Samarbeid med andre offentlige organer og tjenesteytere og Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 13 Samarbeid med andre deler av forvaltningen.

68 Se ny forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi (kapittel 4 Lovdata).

69 Totalt 37 deltakere: særskilte tjenester (mangfoldsrådgivere, bo- og støttetilbud), lokale sivilsamfunnsaktører, politi, helsesykepleier/helsetjenesten, kommunale og statlige tjenester for voldsutsatte (som krisesenter, familievern), barneverntjenesten, kommunale lavterskeltjenester (som uteteam), opplæringsinstitusjoner (som voksenopplæring o.l.), Nav, regionale og/eller statlige aktører (som RVTS, Bufetat), videregående klasse, brukere.

Et sentralt funn er fragmenteringen av ansvar for oppfølging. Dette oppleves problematisk, bl.a. fordi det påvirker effektiviteten i å hjelpe de utsatte. Også brukerne opplever hjelpeapparatet som oppdelt, og dette gjør det vanskeligere for dem å navigere i det kommunale systemet og motta koordinert hjelp. De ordinære hjelpetjenestene erfarer at arbeidet med denne gruppen krever mer tid og ressurser enn andre saker, bl.a. for å bygge tillit med de utsatte og deres familier. Siden tid er en kritisk ressurs, spesielt for barnevern og politi, men også psykisk helsevern og Nav, mener tjenestene at det er behov for tilstrekkelige ressurser til disse sakene, og at disse kan prioriteres. Barnevernet står overfor spesielle utfordringer, siden mange utsatte og deres familier ofte mangler tillit til tjenesten. Flere hjelpeaktører i det generelle hjelpeapparatet er ikke kjent med særtiltakene som mangfoldsrådgivere og Kompetanseteamet.

I tillegg til behov for økt kompetanse, svarer opplærings- og integreringstjenestene i kommunene at de har begrensede rutiner for håndtering av saker knyttet til negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Samarbeidet mellom ulike tjenester varierer, men mange opplever at det ikke er godt nok koordinert. Undersøkelsen får fram variasjoner i avdekking og kompetanse, der større byer og kommuner med stor innvandrerandel har mer kompetanse, og avdekker flere tilfeller, sammenlignet med mindre distriktskommuner.

Verktøy og kompetanse

Veiledere om oppfølging av barn og unge som er etterlatt i utlandet

Det er utarbeidet en veileder om oppfølging av barn som er etterlatt i utlandet som angir ansvar og gang i sakene (Bufdir, 2021a).⁷⁰ Retningslinjene gjør greie for ansvaret til ulike instanser og forventet samarbeid når det gjelder å forebygge utreise, melde fra om et utenlandsopphold, yte konsulær bistand når barnet er i utlandet, og når det returnerer til Norge. Retningslinjene er detaljerte og klargjør oppgaver til ulike instanser. Den klargjør dessuten forvaltningsorganenes taushetsplikt, samarbeid og informasjonsutveksling. Retningslinjene er ikke oppdatert etter ny barnevernslov.

Det er også utarbeidet retningslinjer som et hjelpemiddel for offentlige instanser som kommer i kontakt med *personer over 18 år* hvor det er bekymring for at en person kan bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold.⁷¹ Retningslinjene gir råd om hvordan etatene kan bistå personer som frykter et ufrivillig utenlandsopphold, og ved akutt fare; de informerer om mulig bistand under et utenlandsopphold og om oppfølging av personen ved retur. De opplyser også om mulige

⁷⁰ Barn i utlandet – retningslinjer om etterlatte barn i utlandet (Bufdir, 2021a) ble utarbeidet i 2021 av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i samarbeid med Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁷¹ Bufdir (2021b) Retningslinjer for saker om personer over 18 år som står i fare for å bli utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, eller som oppholder seg ufrivillig i utlandet.

begrensninger i retten til ytelser etter utenlandsopphold. Retningslinjene er mangelfulle ved at de ikke beskriver oppfølging gjennom Nav etter retur, og er veldig knappe når det gjelder andre kommunale instanser og deres tilbud og ansvar.

Begge veilederne trenger dermed oppdatering.

Metoder for oppfølging

Den kompetansen og oppfølgingen som er utviklet i botiltakene når det gjelder unge som er utsatt for æresrelatert vold, har brutt med foreldrene og trenger å bygge opp en selvstendig tilværelse, har vist seg velegnet, men er ikke gjort tilgjengelig for andre instanser som arbeider med samme problemstillinger, f.eks. barneverntjenesten eller tiltak for unge som ikke får tilbud om botiltak for trusselutsatte over 18 år. En slik kompetanse kan være overførbart til andre bo- og støttetiltak, også i regi av barnevernet og ettervern. Noen av de intervjuede tenåringsjentene i studien til Bredal og Melby (2018) var for eksempel fornøyde med barnevernets hjelp, mens andre følte seg ikke sett eller forstått. Kompetansen som er utviklet i botiltakene som særlig gjelder selvstendigbygging og nettverks- og relasjonsbygging, synes å være relevant også for yngre returnerte barn, så vel som ungdom som i dag ikke får en særlig oppfølging. ISF-rapporten om miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold i det nasjonale bo- og støttetilbudet viser behovet for tilsvarende spesialiserte tilnærminger.⁷² Relasjonsarbeidet er sentralt i miljøterapien som botilbudet gir, og det må sikres gode rammebetingelser for dette arbeidet. Det pekes også på hvor avgjørende det er å inkludere både interne og eksterne miljøer i oppfølgingen av de unge. Det anbefales å organisere arbeidet på en måte som forhindrer nye opplevelser av brudd for beboerne, spesielt i overgangen til selvstendighet. Dette innebærer å involvere andre aktører tidlig for å skape kontinuitet i relasjonene, og integrere de unge i det ordinære hjelpeapparatet. Botilbudene bør få mulighet til å drive oppfølging etter utflytting basert på individuelle behov.

Også Danmark har erfaring med tilpasset miljøterapi i botilbud for unge med utfordringer knyttet til æresrelaterte problemstillinger (se f.eks. Liversage, 2017, og 2018). Det er også etablert et eget RED Senter for menn og LHBT+-personer som flykter fra familien på grunn av æresrelaterte konflikter. RED Safehouse og RED+ kritesenter anvender en helhetlig tilnærming i arbeidet med unge kvinner, unge menn, LHBT+-personer og unge par som ønsker et selvstendig liv. Arbeidsmetodene tilsvarer det som brukes i Norge, som er basert på myndiggjøring, tillit og omsorg. De jobber målrettet med den enkelte unges individuelle situasjon og personlige mål, samt i gruppesammenheng.⁷³ Ifølge VIVEs evalu-

72 Nadim og Orupabo (2014) Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold: Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:13.

73 RED Center mod æresrelaterede konflikter (2023), Red Safehouse.

ring fra 2018, basert på institusjonenes egne tilbakemeldinger, fungerer tilbudene godt.

Botilbudenes erfaringer med miljøterapi og anbefalingene om forankring i ordinære tjenester er relevante også for botiltak for barn og unge som ikke er vurdert til å være trusselutsatt.

Mentorordning for unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap

Et av tiltakene i handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv* (2017–2020) var å opprette en mentorordning for unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap (tiltak 9). Bufdir fikk ansvar for å iverksette ordningen i samarbeid med frivillige organisasjoner. Hensikten er å bidra til at utsatte får hjelp og støtte til å leve selvstendig etter brudd med familien gjennom å etablere et sosialt nettverk, gi veiledning og være aktivitetsvenner. Målgruppen for mentorordningen er unge voksne over 18 år som har brutt med familien sin på grunn av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller æresrelatert vold. De har brutt med familiene, men mange står fortsatt overfor utfordringer med å oppnå en frihet til å leve slik de ønsker. Målgruppen mangler ofte erfaring med å være alene og har begrenset nettverk utenfor familien. Dette fører til ensomhet og utfordringer med å opprette nye relasjoner på grunn av emosjonelle og sikkerhetsmessige bekymringer.

Mentorordningen inkluderte flere ulike tiltak, som Røde Kors' «Mentorfamilie», Norske Kvinners Sanitetsforenings tilbud «Ressursvenn» og nettverket «Sammen» i regi av Oslo Krisesenter. *Mentorfamilie* kobler unge som har brutt med familien sin til en frivillig mentorfamilie, mens *ressursvenn* kobler kvinner som har vært utsatt for vold i nære relasjoner til en frivillig venn. Begge tilbudene er eksempler på hvordan frivillige organisasjoner inngår i et samarbeid med hjelptjenestene. Nettverket *Sammen*, i regi av Oslo Krisesenter, tilbyr et spesialisert nettverks- og aktivitetstilbud for jenter og unge kvinner som har brutt med sin familie, med fokus på tidligere beboere ved krisesenterets bo- og støttetilbud. Nettverket tilbyr noe annet enn mentorfamilie og ressursvenn: «Et fellesskap av personer som er i samme situasjon, som gjør at deltakerne opplever forståelse og respekt, uten at de trenger å fortelle og forklare så mye privat og personlig om seg selv.» (Bråten & Lillevik, 2021, s. 8).

Bråten og Lillevik (2021) har undersøkt hvordan mentorordninger for unge voksne utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap fungerer i praksis, og gir anbefalinger for forbedring. Utfordringen med *mentorfamilie* ligger i å møte de høye forventningene deltakere kan ha til ordningen. Selv om både *mentorfamilie* og *ressursvenn* har potensial til å skape betydningsfulle og varige relasjoner, varierer suksessen avhengig av kjemi og forvent-

ninger. Begge én-til-én-tilbudene viser hvordan frivillig innsats kan bidra til meningsfulle endringer i deltakernes liv. Rapporten belyser de særlige utfordringene for de som er nye i Norge, spesielt i reetableringsfasen. Studien viser dessuten at unge menn i målgruppen opplever noen ekstra utfordringer: Det finnes færre tilbud for menn enn for kvinner, og krisesenterloven krever at tilbud for kvinner og menn skal være separate. Dette begrenser tilgangen til sosiale nettverk som *Sammen*, selv om det er behov for tilsvarende støtte. Ifølge Bråten og Lillevik (2021, s. 58) kan «et alternativ [...] være å lage mer individuelt innrettede tilbud til de unge mennene». Unge menn i målgruppen faller ofte utenfor tradisjonelle mansroller, noe som kan skape utfordringer med selv-aksept og validering fra andre. De kan bli oversett av hjelpeapparatet (fastlege, psykologer, Nav, barnevern), som ikke er spesialiserte på negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Dette har også blitt understreket av deltakere i vår studie, inkludert ansatte i hjelpetjenester og frivillige organisasjoner, som argumenterer for at gutter og unge menn generelt er en vanskeligere gruppe å nå, spesielt i sammenheng med negativ sosial kontroll.

Studien gir anbefalinger som inkluderer behovet for langsiktig finansiering for slike mentortiltak. Det argumenteres også for tydeligere skille mellom én-til-én-tilbud og familie-til-én-tilbud. Det anbefales å gi støtte til ulike typer nettverks- og likepersonsordninger, i tillegg til å styrke mentorordningen gjennom utvikling av de frivilliges rolle i mentorordningene, erfaringsutveksling og videreutvikling av «Mentor Hub» som en arena for faglig samarbeid. Det er også tydelig at det er behov for tilsvarende spesialiserte tilbud rettet mot gutter og unge menn.

Kompetansebehov

Flere undersøkelser har dokumentert at det kommunale tjenesteapparatet trenger mer kompetanse generelt når det gjelder å identifisere negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. En manglende kunnskap på dette feltet er ikke bare bekymringsfullt for det forebyggende arbeidet, men sier også noe om manglende beredskap i sentrale tjenester når barn og unge, og deres familier, trenger hjelp etter at de har kommet tilbake og skal reorientere seg og reintegreres på de ordinære hverdagsarenaene.

Forståelsen av kompetansebehov som gjelder æresrelaterte former for kontroll og vold berører problemstillingen om dette skal sees som et eget kunnskaps- og innsatsfelt eller plasseres i et bredere kunnskapsfelt, hvor det finnes mer erfaringer og verktøy. En ansatt i hjelpeapparatet påpeker at saker som ofte klassifiseres som «æresrelatert» vold er tilfeller av vold i nære relasjoner, og at det å merke dem som «æresrelaterte» saker kan føre til unødvendig usikkerhet og handlingsvegring:

Vi opplever at med en gang ordet «ære» blir nevnt i en sånn setting, blir veldig mange redde for å snakke om det, og gå inn i saken, kanskje fordi det høres veldig alvorlig ut med en gang. Og det kan det jo være. Men slik vi ser det, sammenlignet med «vanlig» familievold i nære relasjoner, har mye av det de samme kjennetegnene. Det kan ofte være mer komplekse saker, men i utgangspunktet tenker vi at man ikke trenger å være fra et spesielt land eller kultur for å føle på ideen om å miste ansikt, for eksempel. Forskjellige familiemedlemmer kan ha ulike syn på æresbegrepet, og det kan være subjektivt. Noen ganger kan det være mer skam i familien enn en tydelig patriarkalsk struktur.

Opplærings- og integreringstjenestene i kommunen som møter nyankomne flyktninger og innvandrere, har i en undersøkelse (Holm mfl., 2021) uttrykt stort behov for mer kompetanse knyttet til negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Når det gjelder ufrivillige utenlandsopphold, svarer mer enn 60 prosent at det er utfordrende å identifisere slike tilfeller, og at det krever en kompetanse som de ikke har. Manglende kunnskap om relevant regelverk er også en utfordring, og de fleste mener at det er behov for mer kompetanse på temaene, inklusiv hvordan man kommuniserer med utsatte, hvordan man avdekker problemene og hvordan man jobber forebyggende. Det er behov for økt oppmerksomhet og kunnskap om hvordan forskjellige grupper, inkludert skeive, opplever negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. To- eller flerspråklige ansatte er viktige for å observere samspill i elev- eller deltakergrupper. Likevel opplever tjenestene flere utfordringer i å avdekke saker, inkludert frykt for konsekvenser, språkbarrierer og manglende forståelse blant nyankomne.

Koordinering mellom de nasjonale særtiltakene

Erfaringene med koordinering av innsatsen i den første fasen er at mye er på plass når det gjelder ansvarsfordeling innen og mellom de ulike særtiltakene som vanligvis blir inkludert i det innledende operative arbeidet. Også samarbeidet med nasjonale instanser, som for eksempel Utlendingsdirektoratet (UDI), Bufdirs Haagenehet og Seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet, fungerer slik det er forventet, fordi i alle fall de sentrale aktørene har klare kontaktpunkter i disse organisasjonene, og langt på vei en gjensidig forståelse av hverandres mandat og også begrensningene som ligger i ansvaret, regelverket og praksis.

Stillingen som spesialutsending for integrering på utenriksstasjonene gjør arbeidet til Kompetanseteamet langt mer forutsigbart og kunnskapsbasert, og forenkler kontakten med og om de utsatte. Utredningen deres er helt avgjørende for å vite hvordan de skal følge opp personen som kommer. De få punktene som ble nevnt av informantene hvor de så forbedringspotensial, var relatert til refusjonsordningen og tiden det tar å få svar på henvendelser eller få avklart saken.

Kompetanseteamet er utenriksstjenestens kontaktpunkt til tjenesteapparatet i Norge i disse sakene, og navet i den første oppfølgingen etter retur. Kompetanseteamets mandat er både operativt og veiledende; de skal etter søknad koordinere ankomsten, eventuelt tildele plass i et statlig botilbud eller veilede kommunens tjenesteapparats oppfølging av den returnerte. Ansvarer ligger hos Kompetanseteamet som helhet, og de ulike representantene har særlige ansvarsoppgaver. Informantene finner at denne arbeidsdelingen er avklart, og samarbeidet fungerer godt. Det er vesentlig at Kompetanseteamets representanter omfatter bredden i sektorene som har et oppfølgingsansvar, og som dermed kan gi spisset veiledning til tjenestene innen sin sektor. De identifiserer også begrensninger i oppfølgingen innen sitt felt, både når det gjelder kompetansebygging i tjenestene og nødvendige oppfølgingstiltak. Mandatet for hvordan ta dette videre til sine sektormyndigheter og forankre arbeidet i tjenestene er ikke entydig. F.eks. er det å styrke Nav sin oppfølging av unge returnerte i kommunene en utfordrende utviklingsoppgave. «Kompetanseheving i Nav er et evighetsarbeid. Det blir da fort litt ildsjelarbeid.»

Utenriksstasjonen kan, som vi har sett, søke Kompetanseteamet om en anmodning på vegne av personen som skal returnere om å koordinere returen. Mens Kompetanseteamet har rutiner for kartlegging av personer som befinner seg i Norge, er det begrenset informasjon om personen som kommer fra utlandet, og dette bidrar til at tilpassede tiltak ikke nødvendigvis er på plass ved ankomst. For unge over 18 år som trenger beskyttelse er det lagt opp faste rutiner ved ankomst. De blir møtt på flyplassen, og personen plasseres i et krisesenter før denne tildeles et sikkert botilbud. Det lokale politikammeret har ansvar for sikkerhet ved ankomst og å eventuelt gjennomføre en sikkerhetsvurdering. Kompetanseteamet inngår i tiltakskjeden for denne gruppen gjennom Bufdirs representant i teamet, som har ansvar for botiltakene.

Også for andre som returnerer legger Kompetanseteamet til rette for den første oppfølgingen etter hjemkomsten. Unge jenter med barn, for eksempel, vil eventuelt plasseres på et krisesenter, for så å få avklart et botiltak. For barn som returnerer alene har barneverntjenesten i kommunen som barnet tilhører, eller skal bosettes i, ansvar for å møte og følge opp barnet. Barneverntjenesten har ansvar for å vurdere om det er forsvarlig å returnere barnet til foreldrene, eller om det er behov for andre tiltak. Kompetanseteamet vil bistå med å ta den første kontakten med instansene, men de mange uløste oppgavene vil følge personen når denne kommer til en kommune.

Den største bekymringen innen Kompetanseteamet, slik vi forstår det, er ressursutfordringer. Dette er særlig knyttet til det operative arbeidet. Antall saker de veileder i har økt betydelig over tid, og særlig noen teammedlemmer opplever stor arbeidsbelastning. Som vi skal se under, er det behov for en styrket

koordinerende instans for oppfølging av returnerte unge som ikke er trusselutsatt, og spørsmålet er om det operative ansvaret til Kompetanseteamet skal utvides til å ha dette utvidede ansvaret, eller om dette skal legges på et regionalt nivå, noe vi vil komme tilbake til. I så fall vil det operative arbeidet kunne bli utvidet. Allerede stor arbeidsmengde for flere i teamet var også et funn i evalueringen av Kompetanseteamet. Hjort et al. (2022) anbefaler en økning av ressurser med minst to dedikerte roller i hvert direktorat, og tid til møter og faglige diskusjoner innad i teamet.

Et annet statlig kompetanseorgan med veiledningsansvar på feltet er Bufdirs enhet for Haagkonvensjonen av 1980 og 1996 (se kapittel 1 og 3). Denne enheten har ansvar for saker som gjelder barnebortføring og barnevern over landegrensene. Som tidligere nevnt er Utenriksdepartementet ansvarlig for oppfølging av barnebortføringssaker til land som ikke er tilsluttet en internasjonal konvensjon om barnebortføring. I Seksjon for konsulære saker finnes et eget team som jobber med saker som omhandler mindreårige.

Samarbeid mellom Kompetanseteamet og mangfoldsrådgivere⁷⁴ kan i noen utenlandssaker være aktuelt, men deres samarbeid er mer rettet mot de kommunale tjenestene etter retur (Leirvik mfl., 2020, se også Bredal mfl., 2015).

Særtiltakenes veiledning og samarbeid med kommunale tjenester

Det kan være behov for bedre samordning mellom ulike kommunale tjenester og enhetene som har ansvar for koordinering på nasjonalt nivå. Det bør også vurderes om det er behov for en mer operativ og koordinerende funksjon i slike saker, med muligheten til å se på organisering og institusjonell tilhørighet (Bredal mfl., 2020).

Hjort mfl., (2020) fant at ansatte i tjenesteapparatet som har hatt kontakt med Kompetanseteamet i stor grad er tilfredse med teamets bistand. De setter pris på teamets spisskompetanse og kjennskap til regelverk og praksis i relevante sektorer. Samtidig var det indikasjoner på at tjenesteapparatet generelt mangler kompetanse om æresrelatert vold og negativ sosial kontroll (NSK), og kjennskapet til Kompetanseteamet er begrenset i mange sektorer.

Vi ser at de kommunale tjenestene som følger opp unge som ikke er risikoutsatt trenger mer spisset kunnskap og veiledning, og at det er begrenset bruk av Kompetanseteamets kompetanse i det ordinære oppfølgingsarbeidet.

Hjort mfl., (2020) anbefaler en styrking av temaet i helse- og skolesektoren og en justering av mandat for å prioritere kompetanseheving, utvikle veiledningsmaterieell og øke synligheten i tjenesteapparatet.

⁷⁴ Mangfoldsrådgivere er et av særtiltakene som ble iverksatt gjennom regjeringens Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008–2011, og har som mandat å jobbe forebyggende mot tvangsekteskap, æresrelatert vold og sosial kontroll (Bredal mfl., 2015).

Leirvik mfl., (2020) har undersøkt de nasjonale særtiltakenes erfaringer ved samarbeid med hjelpetjenestene. De har gjennomgående positive erfaringer, men mener at det er rom for forbedringer, spesielt når de inngår i tverrfaglig samarbeid med tjenestene. De er bekymret over lav kapasitet i tjenester som politi og DPS, som kan hindre effektivt samarbeid. Når det gjelder samarbeid på lokalt nivå, med de ordinære hjelpetjenestene, vises det til stor variasjon, både mellom tjenester og saker. De opplever at tjenestene i slike saker benytter ad hoc-kontakter og har lite koordinert samarbeid, mens andre tjenester jobber mer gjennom formaliserte og koordinerte ansvarsgrupper i enkeltsaker. Der hvor det er etablerte rutiner og ansvarsgrupper, fungerer samarbeidet bedre. Det er også positive erfaringer med overordnet samarbeid i form av samordningsgrupper eller faste møter mellom etater. Kvaliteten på samarbeidet varierer, og er avhengig av personlig kompetanse, kulturell sensitivitet og fenomenforståelse. De uttrykker også et klart behov for å øke fenomenkunnskapen i hjelpeapparatet. Det framheves at flerkulturelle ansatte kan være en styrke, men kompetanse må prioriteres, og at tjenesten har en bestemt person eller enhet med hovedansvar for tematikken (Leirvik mfl., 2020).

Frivillige organisasjoner som del av tiltakskjeden

Frivillige organisasjoner kan gjøre en forskjell, både ved at de har fått tillagt konkrete oppfølgingsansvar for barn og unge, og ved å være en sosial arena hvor barn og unge kan oppleve forankring, fellesskap og generell samfunnsforståelse og systemkunnskap.

Et eksempel på hvordan frivillige organisasjoner inngår i et samarbeid med hjelpetjenestene er mentorordningen som gir støtte til unge og hjelper dem med å etablere en selvstendig tilværelse, slik vi har beskrevet ordningen i kapittel 5.

Gjennom IMDis tilskuddsordninger⁷⁵ gis tilskudd til organisasjoner, både mainstream-organisasjoner, minoritetsorganisasjoner og lokale innvandrerorganisasjoner, som inkluderer tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen. Bråten mfl., (2021) undersøkte tilskuddsordningen, og diskuterer innsatsen mot familiepraksiser som bruker tvang og vold for å kontrollere ekteskapsvalg og hindre individuell frihet. Tiltakene som har fått støtte spenner fra informasjonskampanjer til dialogbaserte og samtalebaserte tiltak. Forskerne finner at problemforståelsen varierer blant organisasjonene; noen fokuserer på kulturelle faktorer som årsak til tvangsekteskap og negativ sosial kontroll, mens andre vektlegger sosiale og utdanningsrelaterte faktorer. Tilskuddene brukes målrettet ut fra en problemforståelse, og tiltakene kan være mobiliserende og inkluderende, og i noen tilfeller

⁷⁵ IMDi (2017) Rundskriv 09/2017 – Tilskuddsordning for frivillige organisasjoners holdningsskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.

fungerer de som sosiale fellesskap, men er ikke først og fremst innrettet mot å møte behov for å ha samlende arenaer.

Informanter i frivillige organisasjoner finner at nåværende begreper forenkler komplekse sosiale situasjoner og skaper unødvendige skillelinjer mellom unge. Dette kan bidra til at unge føler avstand til hjelpeapparatet: «Mennesker responderer ikke på denne typen språk.» De anbefaler bruk av generelle begreper i f. eks. veiledning om foreldrepraksis som dermed framhever felles utfordringer foreldre møter. Ansatte i frivillige organisasjoner legger stor vekt på nødvendigheten av å skape tillit for å nå fram med informasjon til foreldre. Organisasjonene som lykkes best i sitt arbeid, ifølge representanter fra både hjelpetjenestene og frivilligheten, er de som har god kjennskap til målgruppen og de utfordringene de står overfor, samt besitter faglig kompetanse nødvendig for å løse disse problemene, og som også involverer foreldrene. Ansatte i frivillige organisasjoner vektlegger også å gi unge mennesker, spesielt gutter, mulighet til å delta i ulike aktiviteter, som for eksempel sport, språkgrupper og andre fritidsaktiviteter, og gjennom dette tilrettelegge for meningsfulle møteplasser. Dette letter integreringen ytterligere og gir ungdommen en følelse av tilhørighet.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomgått ulike særtiltak, statlige instanser og kommunale hjelpetjenester for å beskrive hvem som inngår i tiltakskjeden, og hva slags beredskap disse har for å ivareta barn og unge som returnerer fra et utenlandsopphold. Vi har pekt på flere muligheter, men også begrensninger i hvordan tiltakskjeden fungerer.

De kommunale hjelpetjenestene er innrettet for å ivareta særlig utsatte barn, unge og familier, og det finnes flere generelle programmer og tiltak som er relevante i en tiltakskjede for barn og unge som returnerer fra utlandet. Vi har bl.a. pekt på at kommuner samler sin innsats rettet mot (utsatt) ungdom på samme sted, og det finnes ordninger som mangfoldsrådgiveres utvidede mandat for oppfølging av elever med bekymringer og problemer forbundet med familierelasjoner, vold og kontroll. Oppfølgingstjenesten er en annen viktig tjeneste med ansvar for ungdom med rett til videregående opplæring som står i fare for eller har droppet ut av skolen. En del ungdommer med utenlandsopphold inngår i denne gruppen. Opplæringstjenesten har kjennskap til ulike virkemidler, som f.eks. Navs IPS ung, og erfaring med samarbeid og andre typer tiltak rettet mot unge som er utsatt på grunn av rusbruk eller kriminalitet. Vår forståelse er at eksisterende hjelpetjenester og ungdomstiltak er egnet for å følge opp gruppen, men disse må i større grad inkludere spisset kompetanse og fleksible ordninger som får returnerte raskt inn i et helhetlig oppfølgingsspor for reintegrering. Denne typen kompetanseløft og kvalitet og bredde i bo- og støttetilbud for

personer utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er noe som flere kategorier barn og ungdom trenger. En gjennomgående utfordring når det gjelder barn og unge som returnerer til en kommune, er å identifisere de særlige oppfølgingsbehovene som følger av utenlandsoppholdet, som f.eks. omfatter støtte i relasjoner til foreldre eller støtte etter brudd med familien, støtte på grunn av ensomhet og manglende nettverk, helseproblemer, atferdsproblemer, manglende motivasjon for eller tilknytning til skole og aktiviteter. Det er behov for lavterskeltilbud, i og utenfor helsetjenesten, som åpner for å bearbeide skuffelser og vanskelige relasjoner, og for individuell støtte fra personer med tilstrekkelig kunnskap om situasjonen de er i.

Til nå er det begrenset med erfaringer av hvordan de nye hjemlene i barnevernsloven, som gjelder barnevernets utvidede virkeområde for barn som befinner seg i utlandet, blir brukt. Det vil være vesentlig å undersøke hvordan disse hjemlene blir brukt og hva slags virkning dette får for å sikre barn tilstrekkelig oppfølging også etter retur til Norge.

For å forstå behovet for hjelpetiltak ved retur er det nødvendig også her å inkludere et bredt familieperspektiv, der søsken, storfamilie og familiens sosioøkonomiske forankring inkluderes. I urovekkende mange tilfeller er det også nødvendig å ha kunnskap om familievold og helseutfordringer, og å se dette fra barnets ståsted. Dette understøtter behovet for å ha et prosessuelt perspektiv på barnets situasjon ved retur, og også å se familiehistorien over tid, inkludert transnasjonalt forgreinede kjønnede og generasjonsspesifikke lojalitets- og konfliktlinjer.

Kapittel 6 Spesialutsendingene for integrering – vurdering av ordningen

I dette kapitlet vurderer vi ordningen med spesialutsendinger for integrering utstasjonert ved et utvalg utenriksstasjoner. Denne ordningen er ett av flere særtiltak som myndighetene iverksatte gjennom handlingsplanen mot tvangsekteskap i 2008 for å forebygge og avhjelpe særskilte former for familievold i familier med innvandrerbakgrunn. Sammen med mangfoldsrådgivere ved skolene, skulle spesialutsendingene for integrering bidra til at utsatte for særskilte former for familievold ikke ble oversett og ignorert på grunn av manglende kunnskap og erfaring i det ordinære offentlige hjelpeapparatet. Stillingene skulle bidra til at problemer knyttet til transnasjonale familiepraksiser ble identifisert, håndtert og forebygget. Tiltaket har siden etableringen blitt videreutviklet. I den første evalueringen av integreringsrådgiverne (nå spesialutsendingene for integrering), utført av ISF i 2011 (Steen-Johnsen mfl., 2010), ble det framhevet at den operative innsatsen, i tillegg til tvangsekteskapsaker, omfattet sammensatte typer familierelaterte saker. Det var behov for økt kunnskap om den transnasjonale dynamikken i familiepraksiser, og å definere disse sakene inn i et bredere arbeidsfelt på utenriksstasjonen som omfatter kvinne-, familie- og kjønns-spørsmål. Allerede i 2012 ble oppgaven utvidet til å inkludere personer som er etterlatt i utlandet. Arbeidet skulle også sees i sammenheng med UD's innsats for likestilling og menneskerettigheter.

Ordningen med spesialutsendingene for integrering ble i 2016 evaluert av Fafo (Bråten & Kindt, 2016). Her ble ordningens to funksjoner, den operative (å bistå aktivt i individuelle saker) og den strategiske (kunnskaps- og kompetansebyggende innsats), gjennomgått. Beskrivelsen av kompleksitet så vel som begrensningene i det operative arbeidet er gjenkjennelig for også dagens bilde. Forskerne finner at spesialutsendingene for integrering gjør en god operativ innsats i et komplisert og mangeartet saksfelt, hvor flere typer begrensninger påvirker arbeidet; hvor omfattende og ressurskrevende sakene er, hvor alvorlig situasjonen er for den som søker hjelp, og hva slags muligheter rådgiveren har for å bistå personen, ut fra sikkerhetsmessige forhold, lovverk o.l.

Forskerne finner at rådgiverne gjør et viktig strategisk arbeid rettet mot utenriksstasjonene og landene de har veiledningsansvar for. Når det gjelder det strategiske arbeidet i Norge, mener de at det stilles for urealistiske krav til kunnskapsbygging og -deling med hjelpetjenesten, gitt den korte tiden, tre uker i løpet av et år, som er avsatt til dette arbeidet. Begrensninger ligger derfor ikke i hvordan

det operative og strategiske arbeidet ivaretas, men i mandat og ressursmessige avklaringer som kan sikre felles praksis på tvers av utenriksstasjoner. Konklusjonen er at tiltakskjeden på innsatsfeltet vil bli vesentlig svekket om denne ordningen opphører, til tross for de identifiserte begrensningene, både i det operative og strategiske arbeidet.

Oppmerksomheten i vår evaluering er særlig om innretningen av ordningen er hensiktsmessig ut fra dagens utfordringsbilde. Videre vil vi undersøke rammebetingelsene for det strategiske arbeidet, det vil si nettverksbygging og veiledning til andre ansatte ved utenriksstasjoner i landene og regionene de oppholder seg i, og arbeidet med kompetanseheving overfor hjelpetjenestene i Norge. På bakgrunn av dette undersøker vi om det er behov for å justere dagens instruks, i så fall hvordan. Avslutningsvis vurderer vi plassering, organisering og den institusjonelle forankringen av ordningen, og om denne er hensiktsmessig for å ivareta ansvar og oppgaver i lys av dagens utfordringsbilde.

Evalueringens datagrunnlag

Evalueringen bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse, bl.a. av spesialutsendingenes årsrapporter til fagmyndighetene (UD og IMDi) for perioden 2016–2022, ulike fagnotater og rapporter,⁷⁶ intervjuer med spesialutsendingene for integrering og deres viktigste samarbeidspartnere, til sammen 18 intervjuer, samt en kartlegging av erfaringer fra et utvalg utenriksstasjoner. Datagrunnlaget inkluderer dessuten observasjon av strategisk formidlingsinnsats.⁷⁷

Et vesentlig grunnlag for våre vurderinger er de analyser vi har gjort på grunnlag av data innsamlet gjennom de to studiene *Barn og unge tilbakeholdt i utlandet* (presentert i denne rapporten) og *Tilbakehold av kvinner og deres barn* (Lidén mfl., 2024). Begge studiene gir innsikt i de sammensatte forholdene som fører til at barn, unge og gifte kvinner tilbakeholdes i utlandet, hva slags bistand de trenger i utlandet, bl.a. av ambassadenes spesialutsendinger for integrering, og ved retur til Norge, samt informasjon og tiltak som trengs for å styrke det forebyggende arbeidet. De mange eksemplene på situasjoner og forhold gir et viktig utgangspunkt for å vurdere spesialutsendingenes instruks og arbeidsforhold.

76 Dokumentanalysen omfatter også IMDis årsrapporter som sammenfatter mangfoldsrådgivernes og spesialutsendingene for integrerings erfaringer, IMDis rapportering (IMDI 2019) i forbindelse med Tildelingsbrevet til IMDi Oppdrag 13 del 3 (2019) for å utrede hvilke oppgaver spesialutsendingene for integrering har i dag, og vurdere om nye oppgaver bør legges til ordningen, samt gjennomgang av tidligere evalueringer og fagrapporter som omtaler ordningen med spesialutsendingene for integrering (ISF, FAFO osv., ekspertgruppen).

77 IMDi-organisert formidling med spesialutsendingene for integrering i form av seminardager 6.–9. mars 2023.

Mandat for spesialutsendingene for integrering

Ifølge Instruks for Arbeids- og integreringsdepartementet⁷⁸ er spesialutsendinger plassert ved et utvalg utenriksstasjoner, hvor de skal yte konsulær bistand til *personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold*. De skal dessuten bidra til kompetanseheving i tjenesteapparatet i Norge gjennom råd og veiledning i enkeltsaker og gjennom kompetansehevingstiltak. Spesialutsendingene skal videre etablere og bygge nettverk i Norge og i utlandet og bidra med anbefalinger og innspill til utviklingen av fagfeltet gjennom årlige rapporteringer og utarbeidelse av fagnotater.

Oppgavene kan deles inn i to hovedområder: et operativt arbeid der de yter konsulær bistand til enkeltpersoner, og en strategisk innsats der de bidrar til kompetanseheving i tjenesteapparatet i Norge. Ifølge instruksjonen skal spesialutsendingen

- gi konsulær bistand til enkeltpersoner i saker som hører inn under utsendingens mandat
- gi råd og veiledning til utenriksstasjoner og tjenesteapparatet i enkeltsaker
- bidra med kompetanseheving av utenriktjenesten og i tjenesteapparatet i Norge
- etablere og bygge nettverk med lokale myndigheter, likesinnede lands ambassader, frivillige organisasjoner og andre aktører som arbeider for å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold
- dokumentere erfaringer og bidra til kunnskapsutvikling gjennom rapporter, innberetninger og fagnotater
- reise til Norge tre ganger årlig for kompetansehevingsarbeid og møter med relevante aktører
- utarbeide rapporter og fagnotater, se punkt 7

Det presiseres at spesialutsendingen skal, på anmodning fra UD, AID⁷⁹ og IMDi, bistå i å utføre andre oppgaver innenfor sitt ansvars- og tjenesteområde.

Ordningen med spesialutsendinger for integreringssaker har en delt fagmyndighet, der UD er fagmyndighet i håndteringen av konsulære saker, mens AID har delegert fagansvaret for spesialutsendingenes arbeid med kompetanseoverføring til hjelpeapparatet i Norge til IMDi.⁸⁰ AID finansierer stillingene gjennom rammeoverførte midler til UD.

⁷⁸ Integreringsavdelingen ble i oktober 2021 overført fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og integreringsdepartementet (AID), og er i dag AIDs spesialutsendinger.

⁷⁹ Hvilket departement som har ansvar for integreringspolitikken, har skiftet med ulike regjeringer. I dag er dette tillagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

⁸⁰ Det er utarbeidet særlige retningslinjer for kontakt om spesialutsendinger for integreringssaker mellom Kunnskapsdepartementet (KD), Utenriksdepartementet (UD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), udatert, 2019. I tillegg gjelder Instruks for Utenriktjenesten av 13. desember 2002.

Tidligere, fra 2008 til 2012, var spesialutsendingene for integrering ansatt i IMDi, og tiden de oppholdt seg på utenriksstasjonen var forstått som *tjenestereise* i utlandet. Ordningen ble i 2012 lagt om, slik at spesialutsendingene gikk fra å være ansatt i IMDi til å være ansatt som spesialutsendinger fra departementet med ansvar for integrering, med midlertidig ansettelse i UD. Det innebar også en tydeliggjøring av UD som fagmyndighet for det operative arbeidet ved utenriksstasjonene og IMDi for det strategiske arbeidet i Norge.

I dag er spesialutsendingene for integrering stasjonert ved ambassadene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi. De inngår som en integrert del av staben ved utenriksstasjonen, og stasjonssjefen er deres nærmeste overordnede, som de rapporterer til. Stasjonssjefen har instruksjonsmyndighet over utsendingen. I særlige tilfeller kan stasjonssjefen pålegge spesialutsendingen andre arbeidsoppgaver, men det skal ikke gå på bekostning av utsendingens hovedarbeidsoppgaver nedfelt i instruksen.

IMDi har ansvar for at spesialutsendingenes kunnskap og erfaring fra konsulære saker gjøres kjent for tjenesteapparatet og relevante myndigheter i Norge. Spesialutsendingene skal også bli løpende orientert om trender og utvikling på fagfeltet i Norge. Det er dessuten forventet at de deler kompetanse og erfaring med hverandre. Et siste punkt er at gjennom fagnotater, halvårsrapporter og årsrapport skal spesialutsendingene bidra med anbefalinger og innspill til utviklingen av fagfeltet.

Avgrensning av mandatet – treffer det utfordringene?

I denne delen spør vi om det operative ansvaret og oppgaver nedfelt i instruksen er hensiktsmessige sett i lys av den type konsulær bistand personer som er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold ber om når de befinner seg i utlandet. Som de mange eksemplene i denne rapporten belyser, kan forholdene og mulighetene for å bistå personer som befinner seg i utlandet og ber om hjelp for å returnere til Norge, være svært begrenset.

Spesialutsendingene innrapporterer hvert år antall og type saker de arbeider med. En sak defineres som veiledning eller oppfølging av en person eller familie, og registreres på saks-kategorien som overensstemmer med saken. Dette kan være utfordrende, fordi en sak er gjerne kompleks og inneholder elementer av flere kategorier. Registrering av saker fra de siste årenes arbeid viser at de fleste sakene spesialutsendingene arbeider med er kategorisert som «ufrivillig utenlandsopphold». Spesialutsendingene formidler samtidig at sakene kan være vanskelige å kategorisere i en hovedkategori. En sak skal kategoriseres på bare en type kategori, selv om den kan inneholde flere elementer.

Tabell 5.1 Antall saker fordelt på sakstype som spesialutsendingene for integrering har arbeidet med. 2017–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	I alt
Negativ sosial kontroll	*	8	10	13	30	8	69
Trusler/vold	18	25	21	26	33	10	133
Tvunget til å forbli i ekteskap	*	*	*	*	*	*	-
Frykt for tvangsekteskap (TVE)	36	29	17	17	31	30	160
Gjennomført TVE	*	7	*	6	11	*	24+
Frykt for barneekteskap	*	*	*	*	*	0	-
Gjennomført barneekteskap	*	*	*	*	*	0	-
Frykt for kjønnslemlestelse (KLL)	*	0	0	0	*	5	5+
Gjennomført KLL	0	0	0	0	0	0	0
Frykt for ufrivillig opphold i utlandet	21	17	13	0	11	8	70
Ufrivillig opphold i utlandet	65	125	118	134	148	172	762
Andre familierelaterte saker***	34	32	74	54	-	-	194
I alt	180	243	257	250	273	235	1438

Kilde: IMDis årsrapporter for mangfoldsrådgivere og spesialutsendingene for integrering.

Tabell 5.1 viser for det første at spesialutsendingene har fått et omfattende antall henvendelser, i alt over 1400 'saker' de siste seks årene. Hver henvendelse registreres som en sak, som så blir kategorisert under ulike temaer. Sakene har ulik grad av oppfølgingsbehov. Antall saker har økt noe i løpet av de seks årene, men har i de siste årene ligget på om lag samme nivå. Særlig antall saker kategorisert som 'ufrivillige opphold' har økt, og denne sakstypen er langt den største kategorien. Sakene som gjelder frykt for tvangsekteskap utgjør en stor andel av sakene, mens det er få saker som gjelder gjennomført tvangsekteskap, barneekteskap og kjønnslemlestelse. Disse sakstypene var i utgangspunktet kjernen i spesialutsendingenes ansvar. Kategorien «andre familierelaterte saker», som dekket barnebortføring, bigami og familievold, brukes ikke lenger, men er fortsatt del av sakene det arbeides med ved utenriksstasjonene.

Kategoriene som brukes er ikke gjensidig utelukkende. Særlig kan kategoriene negativ sosial kontroll og trusler/vold være vanskelige å skille, siden kontrollen gjerne kjennetegnes av virkemidler som trusler og vold. Som en av spesialutsendingene formulerer denne utfordringen:

Det er ikke så lett å bare tikke av hvilken type sak det er. Det er mange ting som spiller inn her; det kan være snakk om at foreldre var redd for barnevern, de har liten forståelse for ungdomslivet i Norge, de ønsker

å bevare egen kultur, de har integreringsproblemer. Bakgrunnen for at de er her er uansatt det faktum at vi klarer ikke å forhindre at familien tar barnet ut fra Norge, så dermed finner vi dem her ute.

At sakene endrer seg ved at den starter som en type sak og går over i en ny, forsterker utfordringen med å kategorisere sakene. I de foregående kapitlene i denne studien og i søsterstudien *Tilbakeholdte kvinner og deres barn* (Lidén mfl., 2024) har vi belyst ulike typer saker som gjelder ufrivillig utenlandsopphold. Oppsummert finner vi at dagens utfordringer for barn, ungdom og kvinner på ufrivillig utenlandsopphold, slik spesialutsendingene møter dem, er:

- Familiemedlemmers utenlandsreiser og opphold hos familie i utlandet er verdsatt og forventet; dette gjelder særlig blant noen innvandrerfamiljer og landbakgrunner. Tilbakeholdssaker utgjør en liten del av alle utenlandsoppholdene.
- Familie vold er gjerne forbundet med æreslogikk, men det kan også være uklart om ære er hovedårsak til tvang, kontroll og grov vold.
- Familie vold og tilbakehold understøttes og utøves i noen tilfeller først og fremst av andre familiemedlemmer enn foreldre/ektefelle.
- Tilbakehold kan ofte være en maktdemonstrasjon for å gjenreise kontroll og autoritet, som igjen blir legitimert gjennom patriarkalsk familielovgivning i landet personene blir tilbakeholdt i.
- Motivet for tilbakehold av kvinner og deres barn i transnasjonale ekteskap i utlandet kan også være utnytting av kvinners arbeid i svigerfamilier, bigami og barnebortføring.

Vår forståelse er at spesialutsendingene for integrering i praksis håndterer saker som omhandler varierte former for vold i nære relasjoner i transnasjonale familier. Våre funn peker mot at sakene kan inngå i samlebetegnelsen *familievold som utøves over landegrensene*. Mye av volden og kontrollen er æresmotivert, men også andre grunner som ekteskapskonflikter, behov for mer kontroll over ektefelle eller barn, eller å unndra seg myndighetenes innblanding i familien er utgangspunktet for at barn, unge voksne og kvinner med barn holdes tilbake i utlandet over kortere eller lengre perioder. Situasjonen er ikke statisk, og grunnene endres ut fra omstendighetene og tiden som går. En frivillig reise endres til problematisk tilbakehold, og andre familiemedlemmer blir berørt. En interseksjonell tilnærming til familievolden belyser hvordan ulike faktorer i enkeltpersoners, familiers og miljøers livssituasjon virker sammen på spesifikke måter, og over tid, og fører til spesifikke former for vold og kontroll, inkludert tilbakehold. Den samlede kunnskapen, så vel som kravene til kompetanse i innsatsfeltet, er i dag utvidet til å omfatte samspillet mellom de ulike behovene, årsakene og motivasjonene for transnasjonale familiepraksiser. Det er snakk om ulike former for vold i nære relasjoner, tvang og utnytting som i mange tilfeller er så grov at det innebærer straffbare handlinger.

Forpliktelser til å følge opp sårbare barn og voksne er nedfelt i ulike internasjonale konvensjoner og forankret i norsk lovverk. I denne sammenheng er det relevant å nevne Istanbulkonvensjonen, som inkluderer kjønnslemlestelse og barne- og tvangsekteskap som særskilte typer kjønnsrelatert vold og vold i nære relasjoner, og Haagkonvensjonen av 1996, som gjelder fastsettelse av staters ansvar og samarbeid for å iverksette beskyttelsestiltak overfor barn.

Norske utenriksstasjoner skal tilby konsulær bistand til norske borgere som er utsatt for eller frykter tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, alvorlige former for frihetsbegrensning (negativ sosial kontroll) og andre former for æresrelatert vold. Konsulær bistand gis på individuelt grunnlag og etter individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Spesialutsendingene forholder seg gjerne til komplekse saker, hvor personen ikke alltid er norsk borger. Meld. St. 12 (2010–2011) kap. 4.2 presiserer hvem som kan få konsulær bistand, inkludert utlendinger med lovlig opphold i Norge. Bistanden kan være forskjellig avhengig hvilket land det er tale om. Det utøves skjønn i det enkelte tilfellet, jf. Prop. 11 L (2014–2015). Skjønnsvurderinger berører både saksforhold og avgrensninger når det gjelder hva norske myndigheter kan bistå med. Dette aktualiseres i en del saker. Et eksempel på skjønn som en spesialutsending beskrev for oss, er en sak som gjelder en ung jente, som vokste opp i et annet europeisk land. Etter å ha flyttet til Norge for å gå på videregående skole, ble hun tatt med til Pakistan og etterlatt i en vanskelig situasjon. Hun hadde ikke lenger oppholdstillatelse i Norge, men det var hjelpetjenestene i Norge som fulgte henne opp. «Noen ved ambassaden stilte spørsmål i denne saken om vi hadde et ansvar for å hjelpe i det hele tatt, hun var jo ikke norsk. Men jeg som IR hadde fått referert saken fra tjenesteparatene i Norge, og løsningen lå hos oss.» I denne saken hadde oppholdstillatelsen gått ut mens jenta ble holdt tilbake i utlandet. Jenta hadde svak tilknytning til Norge, likevel var det denne tilknytningen som var nærliggende for henne å bruke da hun trengte hjelp.

Et nærliggende problem er at «ufrivillig» utenlandsopphold som kategori kan være vanskelig å bestemme når det er snakk om barn. For barnet kan oppholdet være uønsket, fordi det ønsker å være i Norge. Likevel vil foreldre etter foreldreretten ha rett til å bestemme hvor barnet skal bo. Spesialutsendingene vil i sin kartlegging av situasjonen kunne identifisere interessekonflikter og rettighetsdilemmaer, blant annet mellom barnets medbestemmelsesrett vs. foreldreansvaret. Det er derfor andre aspekter enn barnets ønske, og da særlig omsorgssituasjonen og bruk av kontrollvirkemidler som må kartlegges. Et tydelig uttrykk for intensjon om tilbakehold er at personen er fratatt penger og reisedokumenter. Helsemessige virkninger av vold og kontroll kan være en annen dimensjon i vurderingen av en sak.

Når mandatet til spesialutsendingene for integrering i dag er avgrenset til «negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold», er dette en måte å signalisere at det er et avgrenset innsatsfelt som gjelder innvandrere og integreringsfeltet. Argumentet for en slik avgrensning har bl.a. vært å sikre ekstra ressurser til å møte omfanget, logikken og alvorlighetsgraden i familievold over landegrenser. Over tid har innsatsfeltet benyttet mer nøytrale begreper, fra å vektlegge en spesifikk æreslogikk til en bred tolkning av begrepet negativ sosial kontroll. Ufrivillig utenlandsopphold forstås som en form for negativ sosial kontroll, og omfattes dermed av mandatet. Virkemidler som vold, kontroll og tvang kan både være foranledningen til et utenlandsopphold, og også kjennetegnene omstendighetene de lever under. Undersøkelsen av saken kan avdekke alvorlighetsgraden som kjennetegner omstendighetene barnet eller ungdommen befinner seg i.

Et annet dilemma i spesialutsendingenes arbeid er om bistand skal avgrenses til de hvis liv og helse allerede er i fare, eller om innsatsen også skal være forebyggende; at den skal bistå dem som «står i fare for» å utsettes for alvorlige handlinger, som utnyttning, vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er kjent at omstendighetene til utsatte personer kan endres til det verre, men også løse seg gjennom at andre enn myndighetene løser opp situasjonen. I et forebyggende perspektiv skal ansatte i utenrikstjenesten forholde seg til avvergingsplikten i straffelovens § 196 *Plikt til å avverge et straffbart forhold*, som vil være relevant for de lovbrudd som er nevnt i denne bestemmelsen.⁸¹ I saker som omfatter de konkrete forholdene i denne lovbestemmelsen vil utenrikstjenestens ansatte informere relevante politimyndigheter om saken. Ansattes avvergingsplikt er et spørsmål som Lovutvalget om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold⁸² vurderer nærmere. ISF går dermed ikke nærmere inn i problemstillingen. Avgrensningen av ekstra ressurser i form av spesialutsending for integreringsaker for å bistå forhold som gjelder noen typer vold i nære relasjoner forbundet med innvandrerbefolkning, har vært kritisert i tidligere evalueringer av ulike særordninger på innsatsfeltet og tilhørende handlingsplaner (se f.eks. Bråten & Elgvin, 2014; Bråten & Kindt, 2016; Lidén & Bredal, 2017). Det å avgrense hjelp til innvandrerbefolkning gir en spisset innsats. Slik ordningen i dag er utformet, avgrenset til barn og unge utsatt for negativ sosial kontroll, er innsatsen utvidet til å omfatte forhold ut over æresrelatert vold og kontroll. Transnasjonal mobilitet er utbredt i mange typer majoritets- og minoritetsfamilier, og ratifiseringen av Haagkonvensjonen

81 Straffeloven § 196: Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge et lovbrudd eller følgene av det, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og gjelder lovbrudd som nevnt i (utvalgte hjemler som) § 253 (tvangsekteskap), § 255 (grov frihetsberøvelse), § 258 (grov menneskehandel), § 259 (slaveri), § 262 annet ledd (ekteskap med noen under 16 år), § 282 (mishandling i nære relasjoner), § 284 (kjønnslemlestelse), § 291 (voldtekt), § 299 (voldtekt av barn under 14 år), § 303 (grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år).

82 Lovutvalget legger fram sin utredning i januar 2024.

av 1996 har ført til spesifisering av forpliktelser myndighetene har overfor barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet under problematiske forhold. Det bør derfor drøftes om dagens formulering og avgrensing av mandat sikrer oppmerksomhet mot alle typer forhold hvor barn blir plassert i utlandet og etterlatt under problematiske forhold.

Det operative arbeidet

Det operative arbeidet går ut på å håndtere konsulære enkeltsaker. Dette skjer innenfor tydelige rammer, og i samråd med ledelsen og det øvrige konsulære arbeidet ved utenriksstasjonen. Likevel uttrykker spesialutsendingene at det er rom for å utforme det operative arbeidet på sin måte, hvor dette bestemmes av forholdene i landet og i regionen de jobber i. Utover instruksene foreligger det ingen rutinebeskrivelser eller arbeidsmetodikk for spesialutsendingene for integreringssaker. Arbeidet til tidligere utsendinger vil kunne legge noen føringer på hvordan arbeidet videreføres, men ikke nødvendigvis. Typer og omfang av henvendelsene om bistand vil i stor grad forme det operative arbeidet. Det er også månedlig kontakt gjennom møter på Skype/Teams mellom de fire spesialutsendingene, slik at arbeidet bygger på utveksling av erfaringer og arbeidsmåter på tvers av stasjonene.

Stillingen som spesialutsending innebærer *tid og mandat* til å finne en løsning for personer som ber om hjelp til å komme ut av problematiske omstendigheter. Noen saker er svært tidkrevende, og arbeidet kan gå over en lang periode. Denne typen kartlegging av situasjonen og sondering av handlingsmuligheter for å gi hjelp til personer for å returnere til Norge styrker det ordinære konsulære arbeidet ved en utenriksstasjon. Spesialutsendingene for integrering bidrar dermed med en særskilt type innsats og kompetanse. En viktig del av det operative arbeidet går ut på å kartlegge situasjonen som personen befinner seg i når denne henvender seg til utenriksstasjonen, eller andre gjør det på vegne av denne personen. En del av kartleggingen er å verifisere opplysningene som gis.

I IMDis kartlegging av spesialutsendingenes tidsbruk⁸³ går rundt en tredjedel av tiden deres til operativt arbeid, men det varierer mellom spesialutsendingene hvor mye tid de bruker på denne oppgaven. Denne forskjellen kan forklares med at antall saker varierer mellom landene og regionen de er utplassert i. Spesielt har sakene i Nairobi vært mange de siste årene. Ikke bare antall saker er utslagsgivende, men også om mange av de som ber om hjelp, befinner seg i naboland, og hva de da kan bistå dem med i tillegg til råd og veiledning. I intervjuene med spesialutsendingene kommer det også fram forskjeller mellom rådgiverne

⁸³ Jf. IMDis rapportering (IMDi 2019) i forbindelse med Tildelingsbrevet til IMDi Oppdrag 13 del 3 (2019) for å utrede hvilke oppgaver spesialutsendingene for integrering har i dag, og vurdere om nye oppgaver bør legges til ordningen.

i hvordan de utfører oppgaven. Dette begrunnes med flere forhold, som type saker, sikkerhetssituasjonen i tjenesteområdet, deres faglige kompetanse og personavhengig preging av rollen. Flere viser til hvordan tidligere spesialutsendinger har arbeidet, men at de selv arbeider på en annen måte, bl.a. ut fra oppgaver de tillegges av ledelsen, samarbeidsformer og prioriteringer. For eksempel er det forskjellig hvordan de prioriterer det å organisere og bistå krevende returer til Norge. Også de politiske og sikkerhetsmessige omstendighetene endrer seg over tid. Dette innebærer at arbeidet utøves noe forskjellig på tvers av utenriksstasjonene, gitt betingelsene de har i det enkelte landet og i regionen.

Del av utenriksstasjonen

Det operative arbeidet er avhengig av god forankring ved utenriksstasjonen. Et tema i tidligere evalueringer har vært hvor godt spesialutsendinger for integreringssaker inngår som en anerkjent del av staben (Steen-Johnsen mfl., 2010; Bråten & Kindt, 2016). Ordningen er kjent, og alle spesialutsendingene for integrering opplever at de er en ansett del av utenriksstasjonens arbeid og deltar i møter med stasjonens øvrige ansatte, særlig de som arbeider med konsulære saker. «Jeg kom inn i et velfungerende samarbeid, fordi ordningen var vel innarbeidet allerede, det gjør at man er med fra første dag man kommer på ambassaden.» Hvordan deres bidrag inngår i helheten vil likevel være avhengig av den til enhver tid tilstedeværende stab og stasjonssjef ved stasjonen. Spesialutsendingene for integrering samarbeider mest med konsulæravdelingen og visumavdelingen, eventuelt spesialutsendinger på utlendingsfeltet, og mener at deres bidrag er å sikre at saker belyses ut fra flere vinklinger og arbeidsformer. En beskriver dette gjennom et eksempel fra et møte hvor det ble snakket om en sak som berørte flere avdelinger.

Da kunne vi sitte sammen, vi avklarte saken sammen, det var snakk om pass og flere andre elementer, så vi ble enige om at jeg skulle ta en samtale med personen. Det viser viktigheten av å være del av stasjonen, ikke bare sitte på kontoret sitt og holde på med sitt ganske begrensede mandat.

En annen beskriver at de gjerne blir involvert i saker som skurrer, hvor de da samarbeider om saken, eller ansvaret for saken blir overført til i spesialutsendingen. Gjennom den konsulære oppgaven, som å registrere barn født i utland av norsk borger, kan det bli gitt informasjon om bekymringsfulle forhold som kan være vesentlig å ha kjennskap til. «Jeg synes det fungerer veldig godt.»

Instruksen gir stasjonssjefen anledning til å pålegge spesialutsendingen andre ansvarsoppgaver enn det som ligger i mandatet. I tidligere evalueringer er det stilt spørsmål om spesialutsendingene bruker for mye tid på saker som gjelder utlendingsfeltet. Denne problemstillingen er spesialutsendingene bevisst, og mener at de har funnet en balanse i bidraget sitt, slik at de ikke undergraver sitt eget mandat og stilling. En oppgave kan f.eks. være å foreta intervjuer for UDI

ved mistanke om proformaekteskap og tvang. «Jeg lærer så mye av dette. Du bidrar, og utvikler samtidig selv forståelsen av det videre systemet, selv om det ikke nødvendigvis er din oppgave.»

I tillegg til den faglige utvekslingen, er kontakten og samarbeidet med de lokalt ansatte på utenriksstasjonen vesentlig for å få lokalkunnskap. «Vi er totalt avhengig av lokal kunnskap og kollegaer på ambassaden for å kunne finne gode løsninger på vanskelige saker.» Et vesentlig grunnlag for det operative arbeidet er å opparbeide seg innsikt i familierelaterte problemstillinger, lovverk og støtteapparatet i regionen hvor de er utstasjonert. De lokale er således en av flere viktige informasjonskanaler som er avgjørende for det operative arbeidet.

Ved tre av ambassadene blir visumsaker, inkludert familieinnvandrings- og familiegjenforeningssaker, behandlet ved en «knutepunkt»-utenriksstasjon, der den innledende behandlingen er satt ut til ekstern instans. For visumsøknader som gjelder Pakistan og Afghanistan er den ansvarlige stasjonen Abu Dhabi. I Ankara understrekes det at selv om mottak av søknader om visum er satt ut til ekstern instans, gjøres behandlingen av visumsøknadene av utenriksstasjonen, og dermed vil informasjon om eventuelle saker som «skurrer» bli godt ivaretatt. Erfaringen fra Islamabad har tidligere vært at informasjonsflyten kan være begrenset når det gjelder å få kjennskap til visum- og oppholdssaker fra Afghanistan og Pakistan hvor man mistenker tvangsekteskap eller andre problematiske familierelaterte forhold (se bl.a. Årsrapport, ambassaden i Islamabad, 2019).

Operativt arbeid i tjenesteområdet

Hver av spesialutsendingene opererer innenfor definerte tjenesteområder. Ansvar er inndelt i land de har operativt landansvar for og veiledningsansvar for, som igjen er inndelt i primær- og sekundærland. I Amman har spesialutsendingen for integrering operativt ansvar for Jordan og Irak, et veiledningsansvar for Palestina, Iran, Syria, Libanon, Egypt, Libya, Algerie, Tunisia, Marokko, og for sekundærland som omfatter Gulfstatene, inkludert Saudi Arabia. Ankara har landansvar for Tyrkia og saker relatert til tredjelandsborgere i Tyrkia, veiledningsansvar for Russland og sekundært for Øvrige europeiske land. Islamabad har operativt ansvar for Pakistan og Afghanistan, og veiledningsansvar for India, Bangladesh, Sri Lanka og Nepal, og sekundært veiledningsansvar for Sør-Øst Asia og Kina. Ambassaden i Nairobi har operativt ansvar for Kenya og Somalia, veiledningsansvar for Sudan og Etiopia, Djibouti og Sudan, og sekundært for øvrige afrikanske land sør for Sahara.

Ved noen ambassader kan det operative ansvaret i et naboland ta mye av arbeidstiden, også fordi dette kan bli særlig vanskelige og tidkrevende saker. I den nevnte tidsstudien til IMDi oppgir spesialutsendingene å bruke om lag en

tiendedel av arbeidstiden på det operative arbeidet i regionen, men tiden de bruker vil variere mellom utenriksstasjonene.

Flere av landene de har ansvar for er land i krig og konflikt. I alle disse landene kan sikkerhetssituasjonen begrense arbeidet, og samarbeidet med myndighetspersoner og instanser være svært vanskelig eller nærmest umulig. Samtidig er det mange tilbakeholds- og andre saker som gjelder nettopp disse landene. Det operative arbeidet vil da møte flere barrierer, som det at personen må krysse en landegrense for å oppsøke ambassaden der spesialutsendingen befinner seg. Andre barrierer kan være at det legges begrensninger på spesialutsendingenes oppsøkende arbeid på grunn av sikkerhetshensyn, manglende akkreditering eller begrenset mulighet til å gjennomføre tjenestereiser. Hele eller deler av landet kan også være uten fungerende sivile organisasjoner – som situasjonen er i Afghanistan, Sudan og deler av Syria i dag – som kan bistå i å løse en fastlåst situasjon. Å reise inn i Somalia kan for eksempel være svært utfordrende.

Vi reiser inn, men det må iverksettes mange sikkerhetstiltak. Vi skal sende søknad til lokale myndigheter, som skal innvilges, gå gjennom sikkerhetsrutiner, bruke hjelm, skuddsikker vest og hele pakka. Det er kostbare reiser. Dette er realiteten i Mogadishu, der finnes ingen 'green zone' som i Bagdad. Det er reelt utrygt der, det smeller hele tiden, hver eneste dag. Å realitetsorientere norske borgere er viktig. Det er mange unge menn som oppholder seg i Somalia, som spør om hvorfor vi ikke bare kan reise ned og hente dem.

For å kunne utføre operativt arbeid under slike forhold, er det helt avgjørende å arbeide strategisk for å etablere og vedlikeholde kontakter og samarbeid (se senere). Disse støttespillerne og organisasjonene kan bli aktivert for å hjelpe personen til et trygt sted eller ut av landet. Det å krysse grensen vil være en ytterligere barriere. Særlig spesialutsendinger til Amman og Nairobi har i perioder brukt svært mye tid på dette arbeidet. Afghanistan har vist seg svært vanskelig å operere i. Det har vært et behov for å avklare på et overordnet nivå hvordan spesialutsendingenes arbeid skal utføres f.eks. i Afghanistan (Årsrapport, ambassaden i Islamabad, 2019). Etter 2021 er situasjonen blitt enda vanskeligere, Norge har ikke lenger diplomatisk tilstedeværelse i Afghanistan og ambassaden i Kabul holder nå fysisk til ved ambassaden i Islamabad.

Veiledningsansvaret består først og fremst i å veilede ambassaden og andre instanser i nabolandene. Årsrapportene viser at det er mange henvendelser fra personer i disse landene; mange gjelder tilbakeholdte kvinner og barn, som i Afghanistan, Sudan, Etiopia og Eritrea, mens andre henvendelser gjelder barn og ungdom som befinner seg i Tsjetsjenia (Russland), Egypt, Palestina og Iran. På grunn av avstanden til området personen oppholder seg i, kan kartlegging og verifisering av situasjonen være ekstra krevende. Også i disse landene vil det strategiske arbeidet være avgjørende for å kunne arbeide operativt via ambassa-

dene i landene, for å formidle kompleksiteten i tilbakeholdssaker, etablere kontakter og avklare hvilke instanser de kan stole på, f.eks. etablere kontakt med lokalt politi og organisasjoner for å bistå personen der dette er mulig.

Selv om arbeidet begrenses på mange måter, mener spesialutsendingene for integrering at de har opparbeidet seg vesentlig systemkunnskap og nettverk i disse landene, og har innsikt i familiepraksiser som utfyller arbeidet ved utenriksstasjonene i tjenesteområdet. Forankringen av innsatsfeltet er samtidig mer sårbart, både fordi det er tidkrevende, og dermed ulikt hvordan dette arbeidet prioriteres, og fordi det er personavhengig. Og vedlikehold av kontaktflater vil være utfordrende fordi det er stadige utskiftninger ved utenriksstasjonene og innsatsfeltet.

Samarbeid med UD

Utenriksdepartementet er fagmyndighet for utenriksstasjonenes konsulære arbeid. Departementet og utenriksstasjonene utgjør et felles system og jobber sømløst på tvers av førstelinjetjenesten, som utenriksstasjonene utgjør, og andrelinjetjenestene, som ivaretas av departementet. UD, spesialutsendingene for integrering og andre som jobber med konsulære saker på ambassadene, jobber i samme saksbehandlingssystem.

Spesialutsendingene holder tett kontakt med Utenriksdepartementets (UD) Enhet for konsulær bistand (EKB). EKB er organisert i Seksjon for konsulære saker, der også UD's operative senter er plassert.⁸⁴ I EKB arbeider noen erfarne saksbehandlere med saker som gjelder internasjonale barnebortføringer (til land utenfor Haag-80), barnevern over landegrensene, samt tvangsekteskap, alvorlige begrensninger av unges frihet, etterlatte kvinner og barn (negativ sosial kontroll) og kjønnslemlestelse. Det er forventet at spesialutsendingene for integrering holder Seksjon for konsulære saker orientert om komplekse saker de følger opp. Utenriksdepartementet har instruksjonsmuligheter overfor utenriksstasjonen, bl.a. for å sikre likebehandling på tvers av utenriksstasjonene. Tilbakemeldingen vi har fått er at dette samarbeidet fungerer godt, og at denne ressursen utgjør en vesentlig støtte i vanskelige vurderinger om hva slags bistand som er mulig å gi. Samarbeidet i konkrete saker innebærer gjerne at også Kompetanseteamet involveres i samtalen om hvordan saken kan løses.

Samarbeid med norske hjelpeinstanser

En vesentlig del av det operative arbeidet er samarbeid med ulike instanser i Norge. Dette gjelder både i starten av en sak, som del av kartleggingen og ved en eventuell retur. Ambassaden mottar bekymringsmeldinger fra en rekke offentlige instanser i Norge: mangfoldsrådgivere, Kompetanseteamet, politiet,

⁸⁴ De to enhetene er eksempler på at også saksbehandling i enkeltsaker inngår i oppgavene som er tillagt Utenriksdepartementet, noe som vanligvis tillegges direktoratnivået under det enkelte departement.

barneverntjenester, flyktningstjenesten, organisasjoner osv. Det er også privatpersoner, både familiemedlemmer og bekjente, som engasjerer seg i saken og kan gi informasjon om den som de ønsker å få returnert til Norge. Kontakten med disse og andre personer og instanser inngår som del av kartleggingen av saken, for å klargjøre hva som eventuelt er mulig å gjøre for personen som har bedt om hjelp. Instanser som Kompetanseteamet, UDI og Bufdirs Avdeling for internasjonale tjenester, hvor enhet for Haag-konvensjonen av 1980 og 1996 inngår, vil være vesentlige i avklaringen av situasjonen og mulige utfall. Spesialutsendingene vil også inngå i planlegging av retur og oppfølging av personen, det vil si å klargjøre hvem som tar imot personen i Norge, og eventuelt ta kontakt med kommunale instanser om det er nødvendig å avklare dette allerede mens personen befinner seg i utlandet.

En del saker starter med at spesialutsendingene for integrering blir kontaktet direkte av hjelpetjenester eller bekjente av personen i Norge, men like vanlig er det at disse kontakter Kompetanseteamet, som så formidler bekymringen og informasjonen til spesialutsendingen. Informasjonen som blir gitt om bakgrunnen for at personen befinner seg i utlandet, og eventuelt kontaktinformasjon, vil da være vesentlig for det videre arbeidet.

Forventningene til at utenriksstasjonen kan hjelpe personen i utlandet er gjerne høye, og i mange tilfeller urealistiske. Dette kan skape en dynamikk som spesialutsendingene opplever som slitsom og uproduktiv. De mener derfor det er viktig at hjelpeapparatet og eventuelt støttespillere til personen i utlandet «slipper» saken, at de overlater til spesialutsendingene å følge opp saken i det tempoet som er mulig for å kartlegge og finne løsninger på komplekse omstendigheter. Selv om de finner at det ikke er så mye de kan gjøre for å løse opp situasjonen for personen som er tilbakeholdt, opplever de en del ganger at «hjelperne», som kan være ansatte i hjelpetjenesten eller andre støttespillere, ikke «godtar» utfallet, og at disse kontakter UD og andre ved ambassaden enda en gang for å be om hjelp. Kontakten med «hjelperne» er dermed helt avgjørende for å kartlegge en sak, men kan også bli en liten belastning.

Et annet forhold som virker inn i samarbeidet mellom ulike instanser, er taushetsplikten: hva slags informasjon kan deles, og når må saken drøftes på tvers av instanser i form av et anonymisert tilfelle. Dette gjelder også informasjon som er vesentlig for å kartlegge situasjonen, der hjelpetjenestene, og særlig barneverntjenester, ofte er forsiktige med å formidle (tilstrekkelig) informasjon.

Utlendingssaker

Når en person som er utenlandsk statsborger ber om hjelp til å returnere, vil oppholdstillatelsen kunne være et problem, og arbeidet inkluderer dermed kontakt med UDI. Erfaringen er at det er helt vesentlig at det finnes en egen

kontaktperson i UDI som har omfattende kunnskap om de aktuelle problemstillingene i slike utenlandssaker. Denne kontaktpersonen inngår i Kompetanseteamet, og har dermed en særlig stillingshjemmel og ansvar for å veilede i denne typen saker. Tilbakemeldingen er at dette er et samarbeid som fungerer godt.

Samarbeidet mellom UDI og spesialutsendingene for integrering kan dessuten være vesentlig for saksbehandlingen i UDI, ved at betingelser for opphold forklares og at det samles inn dokumentasjon på f.eks. familievold, barneekteskap eller menneskehandel.

Kompetanseteamet

Samarbeidet med Kompetanseteamet er aktuelt under hele arbeidet med en sak om ufrivillig utenlandsopphold. Kompetanseteamet kan ha mottatt informasjon om personen tidligere, eller har kontakt med bekjente eller representanter fra hjelpetjenestene som kontakter dem. De vil i mange saker være avgjørende som samarbeidspartnere om retur til Norge er mulig. Kompetanseteamet representerer ulike etater og spisskompetanse, og dekker dermed forskjellige aspekter ved retur, som politiet som er ansvarlig for å vurdere sikkerhetssituasjonen for personen ved retur, og teammedlemmer som er ansvarlig for botilbud om det er aktuelt, og som representerer Nav-systemet eller oppfølging av barn gjennom bl.a. barnevernet.

Kompetanseteamet blir involvert når personen skal søke om å få refundert reiseutgifter i tilfeller der de ikke har midler til å betale hjemreisen, jf. Refusjonsordningen. Spesialutsendingene for integrering blir ofte involvert i arbeidet med denne søknaden. På vegne av den utsatte kan ambassaden i tillegg søke om at Kompetanseteamet koordinerer kontakten med hjelpetjenester i kommune eller bo- og hjelpetiltak ved retur. Spesialutsendingen eller andre ved utenriksstasjonen fyller da ut informasjon i form av et koordineringsskjema. Mottakerne av denne informasjonen, særlig Kompetanseteamet og krisesenter, uttrykker imidlertid at det er et problem at de får svært knapp informasjon om personen de skal bistå. Også på dette punktet kan det være behov for en bedre veileder.

I evalueringen av Kompetanseteamet (Hjort, 2023) vurderes samarbeidet som godt mellom spesialutsendingene for integrering og Kompetanseteamet, og det er også den tilbakemeldingen vi har fått i vår undersøkelse. Det kommer likevel fram at Kompetanseteamet opplever at ansvarsfordeling mellom de to instansene når personen befinner seg i utlandet burde være mer avklart, f.eks. hvem som holder kontakt med hvilke hjelpetjenester i sakens gang. Utenlandssakene kan ta tid, og er sammensatte, og derfor ikke enkle å lage faste rutiner for. Likevel kan en skriftliggjøring av konkret ansvar og bedre samforståelse av rutiner gjøre samarbeidet mellom disse to instansene mer avklart.

Som samarbeidspartner kjennetegnes Kompetanseteamet av at de har god fenomenforståelse, og at de er en avlastning når det gjelder å ta kontakt med hjelpeapparatet i Norge ved en eventuell retur. Probas evaluering (Proba, 2023) finner, slik også vår studie viser, at koordineringen av mottak ved retur etter ufrivillige utenlandsopphold ikke er god nok. Vi ser at det bør avklares om ansvaret og rutinen skal bli nedfelt i en rutinebeskrivelse.

Hjelpetjenestene

Samarbeid med kommune kan også inntre på ulike tidspunkter i en sak, både i oppstarten, under kartleggingen og om personen returnerer til Norge. I noen tilfeller vil personen som er tilbakeholdt ute, ha en kontaktperson i kommunens tjenester som de har tillit til, og som kan være viktig for å komme videre i saken. I noen tilfeller avtales retur direkte med kommunen, og hvor også den aktuelle hjelpetjenesten i kommunen er aktiv, slik barneverntjenesten har beskrevet enkeltsaker for oss. I noen få tilfeller har de hentet barnet i utlandet, og dermed vært ansvarlige for billetter og utgiftene til hjemreise. En utfordring i det operative arbeidet hvor kommunens tjenester blir kontaktet, er at det er snakk om mange tjenester som er involvert, og at disse må snakke sammen. En annen erfaring er at en del kommunale barneverntjenester vet for lite om handlingsrommet de har når barnet er i utlandet, noe som er utvidet etter ny barnevernslov. En annen erfaring er at barneverntjenesten kan praktisere taushetsplikten strengt, slik at informasjonen ikke blir tilstrekkelig for å gjøre vurderinger av barnets situasjon.

Det er flere tjenester spesialutsendingene for integrering har lite kontakt med, som oppfølgingstjenesten i skolene og tjenester for oppfølging av rus og psykiatri. De etterspør derfor en mer helhetlig tenkning i mottaksapparatet og ser behov for kompetanseheving hos et bredt spekter av tjenester.

Det strategiske arbeidet

I instruksjonen er det strategiske arbeidet spesifisert til å omfatte tre områder: dokumentasjon av erfaringer og å bidra til kunnskapsutvikling, formidlingsvirksomhet og kompetanseheving, og å bygge nettverk som del av det operative og forebyggende arbeidet. Det strategiske arbeidet skal både rettes mot tjenesteområdet og hjelpetjenester og målgrupper i Norge.

Strategisk innsats i tjenesteområdet

Det strategiske arbeidet i tjenesteområdet omfatter både landene de er saksansvarlig for og landene der de har veiledningsansvar. Som det allerede framgår, er den strategiske innsatsen helt vesentlig for utføringen av det operative arbeidet.

Det strategiske arbeidet strekker seg over flere land og kan deles inn i tre hovedoppgaver:

- bidra til kunnskapsutvikling, bl.a. gjennom å dokumentere og systematisere landspesifikt regelverk, politikk og familiepraksiser
- formidlingsaktivitet og mer langsiktig kompetanseheving
- nettverksbygging
 - lokale organisasjoner og offentlige etater
 - samarbeid med likesinnede land, inkludert skandinavisk samarbeid

Kunnskapsutvikling

Lokal fenomenforståelse dokumenteres gjennom å systematisere erfaringer fra det operative arbeidet. I de siste årenes årsrapporter er det forventet at spesialutsendingene beskriver særlige kjennetegn ved arbeidet som er gjort i løpet av året, samt trender og utvikling. I dette inngår kommentarer til statistikken over omfang og sakstyper. Noen temaer har blitt utdypet i fagnotater og rapporter, som de selv har tatt initiativ til eller blitt bedt om å utarbeide. Temaer som er dekket er bl.a. trender i barne- og tvangsekteskap, barneekteskap blant syriske flyktninger, kvinner og barn som er etterlatt i utlandet, mannspektiv på arbeidet mot kjønnsrelatert vold, norsk-somaliske barn og unge i utlandet, og spesifikke temaer som kjønnslemlestelse og grunnskoleopplæring for barn som har utenlandsopphold. Rapportene kan også være et samarbeid mellom flere av spesialutsendingene. Denne skriftliggjøringen av arbeidet er en verdifull del av kunnskapsutviklingen, både ved den enkelte stasjon og for ordningen som helhet.

Sakene som spesialutsendingene for integrering behandler reiser også problemstillinger og kunnskapshull hvor det trengs mer systematisk kunnskapsinnhenting. Lokale ansatte er tidligere nevnt som kunnskapskilde, men det er særlig gjennom å innhente kunnskap gjennom strategiske og faglige nettverk de utvider system- og fenomenkunnskap.

I alle landene der spesialutsendingene er plassert, finnes det store diasporamiljøer fra naboland. Dette gjelder ikke minst Tyrkia, som er et viktig transittland med en stor afghansk, somalisk og syrisk diaspora, hvor felles språk og hverdag deles. Mange har nære slektninger i Europa, og ufrivillige opphold er også kjent fra disse landene.

Dette er upløyd mark. Det var en sak hvor en norsk-pakistansk jente ble utsatt for tvangsgifte i Spania. Det er mange tyrkere i Tyskland og Belgia, og et stort tsjetsjensk miljø i Frankrike. Vi bør tenke litt mer på dette framover. Det vil antagelig være lettere å samarbeide om å løse sakene, alle er Haag-land, og vi kan arbeide gjennom barnevernsporet (spesialutsending for integrering).

En bredere tilnærming til mobilitet i innvandrerbefolkningen, slik flyttemønsteret i kapittel 2 også beskriver, reiser bl.a. spørsmål om oppfølging av barnevernssaker, tilhørighet og definisjon av «vanlig bosted».

I tillegg til fenomenforståelse omfatter den faglige utviklingen arbeidsmetoder og framgangsmåter. For eksempel ble det i 2019 holdt et felles møte mellom representasjonskontoret i Al Ram, ambassaden i Tel Aviv og ambassaden i Amman om involvering og koordinering av diplomatiske forbindelser mellom fire ulike myndigheter (inkludert palestinske myndigheter) i enkeltsaker, f.eks. om utreisetilatelse for personer i Gaza. Et annet eksempel er at spesialutsendingen i Amman, basert på faktasøkende reiser i Irak i 2021 og 2022, planla å utarbeide en praktisk veileder for konsulær oppfølging av familievoldssaker i Irak – til intern bruk for ansatte i Utenriksdepartementet (Årsrapport, ambassaden i Amman, 2021, 2022). Slike og lignende dokumenter er vesentlige for kunnskapsutviklingen på fagfeltet så vel som den spesifikke kunnskapen i feltet. Det finnes eksempler på f.eks. samarbeid med UDI-utsendinger, og med Landinfo, der spesialutsendingene for integrering har bidratt til Landinfos «fact-finding»-reiser for spesifikke temaer angående familiespørsmål, men organiserte fellesreiser med Landinfo synes å være unntak. Mer vanlig er det at det organiseres tjenestereiser enten alene eller sammen med konsulære kollegaer ved ambassaden, eller med ansatte i tilsvarende stillinger ved nordiske ambassader eller ambassadene til «likesinnede» land.

Spesialutsendingene for integreringssaker opparbeider seg en spisset faglig kompetanse som er vesentlig for det operative arbeidet. Noe av denne kunnskapen skriftliggjøres gjennom årsrapporter, fagnotater og temarapporter. Denne kunnskapen deles internt med fagmyndighetene i UD, IMDi og departementet som er ansvarlig for ordningen. Det er likevel et spørsmål om denne kunnskapsutviklingen i større grad skulle systematiseres og bearbeides i en slik form at den ble tilgjengelig for flere. Kunnskapsutviklingen er i dag praksisstyrt og personavhengig, som er helt vesentlig for innsatsen i et utfordrende landskap. Den kunne i tillegg vært mer reflektert inn i en felles forståelse av kunnskapsbehov i form av strategiske diskusjoner og planer, noe som også gjelder formatet på informasjonen.

Kompetanseheving

Kompetansebygging foregår ved ambassaden spesialutsendingen er plassert ved, og ved andre utenriksstasjoner. At de inngår i ukentlige møter på ambassaden og samarbeider med kollegaer i det operative arbeidet er en vesentlig del av kompetansebyggingen. Kompetanseheving foregår også ved andre utenriksstasjoner når de ber om råd og veiledning i konkrete saker. I tillegg er det dokumentert ulike former for formidlingsaktiviteter i årsrapportene, f.eks. deltakelse på knutepunktsamling i regi av visumseksjonen ved ambassaden i Amman og

presentasjon på regionalsamlinger for konsulærfeltet⁸⁵ om håndtering av konsularer saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap, slik dette f.eks. ble arrangert i Istanbul i 2022. Kompetanseheving foregår også gjennom større temasamlinger eller enkeltavtaler som omfatter representanter fra f.eks. samarbeidspartnere og/eller representanter fra andre lands ambassader i det aktuelle landet. Flere innlegg om spesialutsendingenes arbeid er holdt for de andre nordiske ambassadene i distriktet, og i noen tilfeller er det gitt veiledning i konkrete saker.

Også når det gjelder kompetanseheving er det ulikt hvordan denne innsatsen legges opp og prioriteres, gitt de ulike rammene spesialutsendingene for integrering har ved ambassaden de er utstasjonert ved.

Nettverksbygging

Både det operative og strategiske arbeidet er avhengig av nettverksbygging. Denne innsatsen består av ulike typer nettverk. Dette gjelder for det første kontakt med en rekke personer og organisasjoner på lokalt nivå. Det å opparbeide seg kontakter og tillit er et mangefasettert arbeid som kan ta tid og kreve personlig engasjement:

Å få kontakter, innhente informasjon og lokal kunnskap er avgjørende for å forstå grasrotnivået: hvem som er troverdig, hvilke taxiselskaper som er trygge å bruke, hvilke organisasjoner som er troverdige, hvilke «shelters» som finnes og som vi kan stole på. For å få slike kontakter kan vi ikke bare snakke jobb, vi må ta en kopp kaffe, bli kjent, det er utrolig viktig for arbeidet.

Spesialutsendingene beskriver at det er vesentlig å ha denne beredskapen på plass, siden det operative arbeidet kan kreve akutt respons. «Situasjonen kan være prekær, du må ta en telefon midt på natta, da må man ha en nær kontakt.»

Årsrapportene beskriver spennet i nettverksarbeidet, inkludert myndighetspersoner, internasjonale organisasjoner og NGOs på lokalt nivå. I Islamabad er innsatsen rettet mot et spesielt distrikt, hvor det er etablert kontakter med sivilsamfunnsorganisasjoner og lokale myndigheter. En tjenestereise i området kan f.eks. omfatte krisesenter, lokalt politi, en lokal avdeling av Union Council, hvor ekteskap og skilsmisser registreres, og politisk ledelse.

Under pandemien ble flere planlagte samlinger, møter og reiser avlyst. Det kan bety at kontakter må etableres på ny etter et par års avbrudd. En begrensning for å utøve dette arbeidet, som flere peker på, er at stillingen ikke har øremerkede midler til å gjennomføre tjenestereiser. De forstår det slik at rammene har blitt mer begrenset de senere årene. «Du er avhengig av å reise litt, få erfaring. Det

⁸⁵ Slike regionalsamlinger inkluderer alle utenriksstasjonene i en region, og er et viktig kompetansehevende tiltak på konsulærfeltet. Normalt avholdes samlinger vår og høst, slik at to av regionene (Europa, Midtøsten og Nord-Afrika (MØNA), Afrika, Asia og Amerika) får en samling hvert år. IR-ene deltar som oftest på disse.

går på friheten til å gjøre det du mener er riktig. En ting er håndtering av enkelt-saker, en annen ting er kunnskapsinnhenting og kontakt med lokale organisa-sjoner, utvikle et nettverk.»

Samarbeidet med organisasjoner omfatter i noen tilfeller organisasjoner som får tilskuddsmidler fra IMDi i Norge eller som støttes gjennom bistandsmidler. Det er ulikt mellom områdene hvor aktuelt det er for dem og hvor engasjert spesi-alutsendingene er i å skape kontakter gjennom organisasjoner. I Irak har f.eks. kvinneorganisasjoner som har blitt støttet av norske midler vært trukket inn som viktige støttespillere i det operative arbeidet. Tidligere har forankringen av arbeidet mot æresrelatert familievold f.eks. i Pakistan og Irak vært knyttet faglig til bistandsarbeidet, mens en slik kobling har vært mindre framtreddende i det strategiske arbeidet i de senere årene.

Faglige nettverk og samarbeid med andre lands utenriksstasjoner

Årsrapportene dokumenterer også en betydelig innsats for å etablere og vedlike-holde nettverk blant kollegaer ved skandinaviske og andre «likesinnede» lands ambassader. Dette kan foregå som møter og seminarer for konsulærenhetene ved ambassadene i landet de er utstasjonert i, eller det kan være regionale møter. Et eksempel er det konsulære nettverket *Somalia Focus Group* i Nairobi, som møtes jevnlig for å utveksle erfaringer om det konsulære arbeidet rettet mot Somalia. Et annet eksempel er at de deltar i møter og fora som gjelder menneskerettighetsarbeid, som ambassadene er involvert i. Et slikt nettverk er virksomt f.eks. i Islamabad.

Samarbeid med andre nordiske ambassader er allerede nevnt under punktet kompetanseheving. Den svenske utenriktjenesten har en lignende stilling som den norske ordningen med spesialutsendinger for integreringssaker, hvor disse er utplassert i Nairobi og Beirut. Samarbeidet på tvers av ulike lands utenriks-stasjoner omfatter både møter, tjenestereiser og utveksling av erfaringer og arbeidsmåter. «Vi konfererte med den svenske ambassaden i en Syria-sak, om hvordan de pleier å gjøre det. Sverige reiser inn i Damaskus, noe ikke vi som spesialutsendinger gjør, så vi bruker hverandres erfaringer.»

Strategisk arbeid i Norge

Det strategiske arbeidet i Norge er tredelt, og består av

- kompetanseheving av tjenesteapparatet
- formidling av kunnskap og innspill til relevante myndigheter i Norge
- løpende orientering om trender og utvikling på fagfeltet i Norge til spesial-utsendingene

IMDi har hovedansvaret for alle disse områdene. Formidlingsvirksomheten består både av skriftlige rapporter og fagnotater, og av muntlig formidlings-

arbeid gjennom møter og seminarer som foregår hovedsakelig i løpet av en uke om våren, forsommeren og høsten, hvor spesialutsendingene oppholder seg i Norge. Særlig under pandemien var formidlingen nettbasert, men nettbasert formidling er brukt i begrenset grad.

Orientering om trender og utvikling på fagfeltet

Spesialutsendingene for integrering ønsker løpende faglig oppdatering, slik at de kan ta del i den faglige utviklingen av feltet. Som en formulerer dette: «Faglig påfyll for oss mens vi er i utlandet er like viktig som det at vi informerer i Norge, vi trenger faglig input og å følge med på hva som skjer i Norge, hva som diskuteres i fagmiljøene.» Den faglige orienteringen og utvekslingen er del av den pågående kommunikasjonen med IMDi ansvarlige for spesialutsendingene og andre de har kontakt med i IMDi, og i møtene under norgesoppholdet. Det kommer ikke fram klare rutiner for denne oppgaven ut over dette.

Formidle kunnskap og innspill til relevante myndigheter i Norge

Spesialutsendingenes kunnskap og erfaringer fra konsulære saker gjøres først og fremst kjent for relevante myndigheter i Norge gjennom årsrapportene og tematiske rapporter og fagnotater. Det holdes også uregelmessige møter med representanter for direktorater og underliggende etater i ukene de er i Norge. I årsrapportene nevnes f.eks. møter med aktuelle direktorater eller faginstanser som Bufdirs enhet for Haagkonvensjonen og Kripos.

Kompetanseheving av tjenesteapparatet

Denne oppgaven skal ivaretas i løpet av de tre ukene hvor spesialutsendingene er i Norge. IMDi samarbeider med UD og spesialutsendingene om å utarbeide et program. Kompetanseheving av tjenesteapparatet er et stort felt; det er snakk om mange ulike instanser og tjenester som er spredt over hele landet. Ukenes program er ofte tettpakket, der de deler seg på flere korte eller heldagsarrangementer. Våren 2023 innebar dette for eksempel tre heldagsarrangementer som omfattet ulike hjelpetjenester og regioner: Det ble holdt en fagdag om *Ufrivillig opphold i utlandet* i Larvik i regi av Vestfold og Telemark fylkeskommune, RVTS sør og IMDi, der to spesialutsendinger innledet i tillegg til representanter for Kompetanseteamet, mangfoldsrådgivere og IMDi. Målgruppe var ansatte som møter sårbare og utsatte for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, som ansatte ved skoler, Nav, barnevern, helse, utekontakt, politi og frivillige organisasjoner. Hensikten var å bli kjent med de særskilte hjelpetjenestene og hvordan de kan bistå tjenesteapparatet i saker for å forebygge og bistå ved ufrivillige utenlandsopphold. Det ble også holdt en fagdag for barneverntjenesten i Lillestrøm og kommunene rundt, der alle spesialutsendingene deltok. En tredje fagdag ble holdt i Fredrikstad. I tillegg ble det arrangert et møte for lærere ved Kuben videregående skole i Oslo, hvor ufrivillig utenlandsopphold var temaet.

Andre former for kompetanseheving, som når et bredere spekter, er f.eks. spesialutsendingenes deltakelse på en større landsdekkende konferanse i regi av IMDi våren 2022, med deltakere fra hele landet.

Andre eksempler på målgrupper som nås er møter med frivillige organisasjoner og innvandrersorganisasjoner. Dette er en måte å nå målgruppen på i form av foreldre og medhjelpere, sentrale opinionsledere og endringsagenter, bl.a. for å forstå konsekvenser av utenlandsopphold for barn og unge, og for å skape tillit til alternative problemløsninger for familier, der hjelpetjenestene kan inngå som en ressurs for familien. Denne typen kompetanseheving er vesentlig i det forebyggende arbeidet. Informasjon og formidling til ungdom foregår først og fremst gjennom nettbaserte kanaler, bl.a. gjennom IMDis nettside NORA.no, hvor også spesialutsendingene for integrering har bidratt med tekster.

I våre intervjuer kommer det fram at spesialutsendingene savner en klarere strategi for formidlingsarbeidet.

Jeg savner en plan for hvordan vi skal kunne dekke oppgaven med kompetanseheving, hvem vi skal snakke med, og hvorfor vi skal gjøre det. Det er så mange vi bør kjenne til, som vi aldri kommer i kontakt med. Og vi må tas inn i vurderingen av hvor det trengs kompetanseheving, for dette møter vi ut ifra våre samtaler med tjenesteapparatet gjennom de konkrete sakene.

Gjennom det operative arbeidet møter de på mange instanser som de ikke når gjennom formidlingsarbeidet, både på grunn av geografisk beliggenhet og at de ikke inngår i målgruppen for møtene og fagdagene, og det er eventuelt få fra hver instans som får muligheten til å delta på seminarene. Barnevernet, Nav, kommunenes ungdomsteam og skolenes oppfølgingstjeneste er bare noen instanser som må bli nådd bredt for bedre å jobbe forebyggende og følge opp returnerte barn og unge fra ufrivillige utenlandsopphold.

Den strategiske tenkningen er nødvendig for å utnytte potensialet, ikke bare når det gjelder tjenesteapparatet, men for hele spekteret av det strategiske arbeidet.

Jeg opplever at veldig mye av det vi gjør som er direkte underlagt UD, IMDi og AID mangler strategisk tenkning, utover de tre ukene vi er i Norge i året. De fleste av oss føler vi har mer kapasitet. Også UD kan bli flinkere til å bruke oss. Vi sitter på mye kunnskap som kan være relevant for andre ambassader, for eksempel.

Siden omfanget av det operative arbeidet er noe ulikt for spesialutsendingene, vil kapasiteten til å arbeide strategisk, ute og hjemme, være forskjellig, og det signaliseres at dette kan utnyttes bedre.

Konklusjoner

Spesialutsendingene for integrering er samstemte om at de gjør en viktig innsats, og får til mye, til tross for begrensningene i rammene for å utføre oppdraget, slik disse to utsagnene uttrykker:

- *Jeg er veldig fornøyd med ordningen, jeg føler vi får til veldig mye.*
- *Kanskje jeg er naiv, men jeg føler vi får til mye i dette vanskelige landskapet. At vi ikke kan løse saker, handler ikke om dårlig samarbeid, men andre faktorer, som sikkerhet.*

Utenriksstasjonene har mange henvendelser som gjelder bistand til personer med trøblete utenlandsopphold. Årsakene til utenlandsopphold og tilbakehold er mange og sammensatte. Informasjon om at ambassadene kan gi hjelp har nådd ut til aktuelle miljøer. Det er flere grunner til at myndighetene ikke kan bistå personer som ber om hjelp til å komme tilbake til Norge. Dette gjelder først og fremst norske myndigheters begrensede handlingsrom når personene befinner seg på et annet lands territorium, men også sikkerhetssituasjonen i landene og personens oppholdsstatus i Norge spiller inn. Realiteten er at svært mange sårbare personer forblir værende under svært vanskelige omstendigheter.

Bakgrunnen for at ordningen med spesialutsendingene for integrering ble opprettet i 2008, var at regjeringen ønsket å styrke arbeidet mot tvangsekteskap ved utenriksstasjoner som ligger i områder med betydelig innvandring til Norge og hvor tvangsekteskap forekommer. Utenriksstasjonene hadde da allerede instruks om å bistå i konkrete saker som gjelder tvangsekteskap, og UDI hadde utarbeidet en egen veileder for utenriksstasjonene om oppfølging av unge i en slik situasjon. I handlingsplanen for 2012 ble arbeidet mot kjønnslemlestelse og æresrelatert vold utført i utlandet del av begrunnelsen for å videreføre ordningen. Arbeidet til spesialutsendingene hadde da gjort den transnasjonale dimensjonen ved ekteskapsinngåelser blant minoritetsgrupper i Norge mer synlig og fått fram ny kunnskap gjennom dette. Denne kunnskapen ga viktige innspill til det forebyggende arbeidet, og bidro til at arbeidet mot tvangsekteskap ble forankret innen et bredere familie- og kjønnsrelatert innsatsfelt. I de senere handlingsplanene har ufrivillig utenlandsopphold fått større oppmerksomhet, og spesialutsendingenes rapporter er en av flere kilder til kunnskap om dette.

Økningen i ufrivillige utenlandsopphold, som i antall langt overstiger saker som omfatter tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, gjenspeiler sammensatte forløp og motiver for kontroll og vold. Som tidligere påpekt viser innsatsen til et vidt spekter av bistand i saker som gjelder transnasjonal familievold. Gjennomgangen av de ulike typene saker og situasjoner som er gjort kjent gjennom spesialutsendingenes operative arbeid, har avdekket kontroll og voldsbruk i fast-

låste situasjoner, hvor innsatsen til spesialutsendingene ofte er avgjørende for å få hjelp til å returnere til Norge. Det er også en kjensgjerning at det bare er en liten del av henvendelsene som resulterer i retur til Norge. Med en stadig økende andel av befolkningen som lever ulike former for transnasjonale liv, antas det at mange flere personer enn de kjente sakene befinner seg i omstendigheter som kan utløse bistand fra ambassadene.

Spesialutsendingene for integrering representerer et fagfelt som over tid har opparbeidet seg en forståelse av hvordan familiekonflikter og -vold som ofte, men ikke alltid, er æresmotivert, kan forsterkes og forverres gjennom et transnasjonalt handlingsrom. Denne innsikten er vesentlig både for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold og for å hjelpe sårbare personer ut av uholdbare situasjoner. I tillegg til denne spisskompetansen er utsendingenes strategiske innsats for å opparbeide seg kontakter og nettverk vesentlig for å kunne handle i et krevende farvann. Stillingene gir en unik anledning for å arbeide med tidkrevende saker, noe disse henvendelsene til ambassaden ofte innebærer. Spesialutsendingenes spisskompetanse, strategiske arbeid og den øremerkede oppgaven om å bistå personer i kompliserte situasjoner er derfor vesentlig for å imøtekomme de politiske ambisjonene om å følge opp utsatte personer mens de er i utlandet. De representerer en nødvendig tilleggsressurs og kompetanse ved utenriksstasjonene hvor de er plassert. Veiledningsansvaret de har overfor andre utenriksstasjoner, og det strategiske kunnskaps- og nettverksarbeidet som de nedlegger i det utvidede tjenesteområdet de har ansvar for, gir dessuten et større nedslagsfelt og utvidet kunnskapsområde. Slik vi ser det, arbeides det godt både når det gjelder det operative og strategiske arbeidet i de landene hvor de har saksansvar, og i de landene hvor de ofte blir bedt om å gi veiledning, gitt de begrensningene som sikkerhetssituasjonene i disse landene innebærer. Gitt dagens mobilitetsmønstre og konfliktsituasjoner, er plasseringene ved de fire utenriksstasjonene veloverveide valg.

Vi vil også vise til noen begrensninger. Ut fra det vi har fått kjennskap til, foregår det begrenset aktivitet overfor land og regioner de er gitt veiledningsansvar for, men har få henvendelser fra: for Ankara gjelder dette Europa, Sentral-Asia, Amerika og Oseania; for Islamabad gjelder det Sør- og Sørøst-Asia, inkludert Thailand og Filippinene; for Nairobi gjelder det f.eks. Vest-Afrika. Amman har over tid hatt kontakt med f.eks. land i Nord-Afrika som Egypt og Marokko, men heller ikke her synes det å være snakk om en strategisk satsing. Det pekes bl.a. på begrensninger i ressurser for å gjennomføre tjenestereiser, men også at kontakt gjerne er saksorientert.

I vår kartleggingsundersøkelse til et utvalg utenriksstasjoner med erfaring fra saker, spør vi om hvordan ambassadene vurderer sin egen kompetanse på familiesaker, inkludert tilbakehold. Ved alle de fire ambassadene hvor spesial-

utsendingene for integrering er utstasjonert, svarer de at de i stor grad har kompetanse på dette området. Tre av femten ambassader svarer at de i liten grad har kompetanse på saker. Dette gjelder ambassader i opprinnelsesland eller transittland for relativt store grupper av innvandrere/flyktninger til Norge. Seks av ambassadene, de fleste er i land som spesialutsendingene har et aktivt veiledningsansvar for, svarer at de i noen grad har kompetanse.

Vår tolkning av denne tilbakemeldingen er at en større konsentrasjon om saks- og veiledningsansvar for noen naboland er vesentlig for å sikre kontinuitet og bredde i å bygge opp kompetanse i en region. Innsatsen er krevende, slik at dette ansvaret kan bli mindre fokusert om det blir spredt på for store områder. Veiledning i enkelttilfeller hvor spesialutsendinger for integreringssaker bruker sin spisskompetanse kan likevel være svært nyttig, og da vil en inndeling i regioner og kontinenter være en fornuftig inndeling for hvilken utsending som skal kontaktes. Seksjon for konsulære saker i UD har uansett det overordnede ansvaret for konsulær bistand, også i saker under spesialutsendingenes mandat.

Gjennomgangen viser en betydningsfull innsats når det gjelder det strategiske arbeidet i land der de har et aktivt saks- og veiledningsansvar, både overfor lokale myndigheter og lokale og internasjonale organisasjoner, og utvikling av fagkontakter i norske og internasjonale diplomatiske nettverk. Kunnskapsutveksling mellom ambassader er helt vesentlig, og styrker bredden i arbeidet. Også her kan arbeidet bli mer strategisk gjennomtenkt, samtidig som styrken også ligger i det reaktive ved å benytte anledningene til å samarbeide og bidra når situasjonen byr seg.

En gjennomgående tilbakemelding fra spesialutsendingene er at instruksene er lite detaljert. Det er i stor grad opp til hver utsending å utforme arbeidet på sin måte. Dette gir rom for å tilpasse innsatsen ut fra lokale forhold og utsendingens spesialkunnskap, slik at for eksempel det operative arbeidet får stor plass der det kommer mange henvendelser til ambassaden, og at utsendingens fagbakgrunn kan gi en særlig innsats på noen felt, f.eks. politifaglig eller barnefaglig felt, som dermed bidrar til den felles kunnskapsutviklingen. Samtidig kan arbeidet bli for personavhengig og for lite strategisk styrt over tid. Manglende skriftliggjøring av rutiner og nettverk vil dessuten begrense det erfaringsbaserte, kumulative arbeidet som gjøres ved utenriksstasjonene og i regionen. Personalet ved utenriksstasjonene, inkludert spesialutsendingene, skiftes ut jevnlig, og det er viktig at man gjennom for eksempel overføringsnotatet sikrer kontinuitet i gode praksiser, nettverk og kunnskapsutvikling vil være ekstra viktig. Vår vurdering er at spesialutsendingene i tillegg kan inviteres til å komme med erfaringer og innspill til rutiner og arbeidsmetoder som har fungert godt og eventuelt bør nedfelles i en veileder som legges ved instruksene. I denne veilederen vil det også

være nødvendig å reflektere inn gode rutiner og erfaringer fra samarbeidet med hjelpeinstanser i Norge.

Et annet område der det er behov for mer overordnet og systematisk tenkning, er det strategiske arbeidet rettet mot hjelpetjenestene i Norge. Her har IMDi fagansvaret, blant annet for å planlegge formidlingsarbeidet og kompetansehevings tiltak i Norge. Behovet for kompetansebygging er stort og variert, ut fra hjelpetjenestens særlige utgangspunkt. Formidlingsarbeidet foregår som oftest som et samarbeid med andre av de særskilte hjelpetjenestene. Også dette arbeidet bør være et utviklingsarbeid der spesialutsendingene inviteres inn i den langsiktige strategitenkningen, slik at planleggingen på kort og lengre sikt trekker veksler på deres erfaringer fra saker som viser behov for forebygging og kompetanseheving av hjelpetjenestene.

I tillegg til opplærings- og formidlingsaktiviteter er det behov for mer strategisk formidlingsarbeid i skriftlig form. For eksempel kunne kunnskap nedfelt i de ulike temarapportene som oversendes UD, AID og IMDi vært mer tilgjengelig. Selv om disse rapportene må bearbeides før de presenteres for et større publikum, vil de kunne være egnet som grunnlag til å formidle oppdatert kunnskap på feltet rettet mot ulike målgrupper. Et annet eksempel er IMDIs årsrapporter for ordningene med mangfoldsrådgivere og spesialutsendingene for integrering. Disse rapportene består hovedsakelig av statistikk, med begrenset formidling av fenomenforståelse og trender. Tidligere handlingsplaner har hatt mange kompetansehevende tiltak rettet mot ulike grupper, og det foreligger en rekke publikasjoner (se f.eks. IMDi, 2011; VOX, udatert; Barne- og familiedepartementet, udatert). Denne typen formidling om spesifikke tema og målgrupper trengs å bli laget og oppdatert. Ikke minst gjelder dette opphold i utlandet, både når det gjelder regelverk og fenomenforståelser, hvor bl.a. kunnskapen til spesialutsendingene er vesentlige bidrag. Også nettbaserte veiledere, inkludert *Barn i utlandet – retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* på Bufdirs hjemmeside, trenger å bli oppdatert.

Kapittel 7 Erfaringer fra Norden

I dette kapittelet ser vi nærmere på fenomenet ufrivillige utenlandsopphold i Danmark, kjent som «genopdragelsesreiser» eller «ufrivillig udlandsophold», og i Sverige, betegnet som «utlandsresor» eller «bortføring». I begge landene anses slike hendelser som en del av æresrelaterte konflikter eller vold. Disse sakene er komplekse, og motivene for at barn, unge og kvinner blir holdt tilbake i utlandet er ofte overlappende. Derfor tar vi for oss alle tre kategoriene i vår beskrivelse.

Vi ser på hvordan Danmark og Sverige bruker forståelsen av æresrelaterte konflikter i sine nasjonale strategier og handlingsplaner. Dette inkluderer en gjennomgang av hvordan begge land har utviklet og implementert lovgivning for å forebygge og håndtere ufrivillige utenlandsopphold. Vi utforsker også den innsatsen som gjøres for å håndtere disse sakene. Videre presenterer vi data og statistikk som kaster lys over omfanget av problemet i begge land. Evalueringer av eksisterende tiltak blir også undersøkt, og vi trekker fram eksempler på vellykkede tilnærminger og strategier som Danmark og Sverige har iverksatt.

Til slutt vil vi se på læringspunkter for Norge og diskutere potensialet for et utvidet samarbeid mellom de skandinaviske landene. Målet er å gi innsikt i effektive metoder og strategier som kan benyttes for å håndtere ufrivillige utenlandsopphold saker.

Danmark

Fenomenforståelse

«Genopdragelsesreise» og «ufrivillig udlandsophold» er sett som en konflikttype på et «æresrelatert område».⁸⁶ Ifølge Regjeringens «National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015» og den følgende «Nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol 2016»,⁸⁷ oppstår æresrelaterte konflikter i nære, familiære relasjoner, hvor konflikten skyldes en oppfatning av at familiens ære er blitt krenket. Utsatte for æresrelaterte konflikter er vanligvis unge (15–20 år), men det kan

86 Regeringen (2012), National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015; Justitsministeriet (2016), Den nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol; Ny Identitet – Center mod æresrelaterede konflikter (2023), Hvad er æresrelaterede konflikter?

87 Den nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol (2016); Justitsministeriet (2016), Den nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol.

også være voksne. Når en ung person opptrer på en måte som familien anser som ærekrenkende, kan familiens reaksjon variere fra forbud, trusler og psykisk vold til for eksempel isolasjon, tvangsekteskap, «genopdragelsesreise», ufrivillig utenlandsopphold, voldelige overgrep og i verste fall drap.

Definisjonen av fenomenet, og dens årsaker, er lik forståelsen i Norge. «Genopdragelsesreiser» defineres i den nasjonale handlingsplanen som «reiser, hvor et barn eller en ung ufrivillig blir sendt til foreldrenes opprindelsesland eller et annet land i en lengere periode med henblik på adfærdsregulering.» Andre «ufrivillige utlandsopphold» kan forekomme blant annet på grunn av at personen skal bli tvangsforlovet, tvangsgiftet, eller for kvinners vedkommende, utsettes for kjønnslemlestelse. Forståelsen inkluderer også tilfeller hvor personen forhindres i å reise hjem til Danmark, eller tilfeller hvor en borger sendes til eller holdes tilbake i et land fordi han eller hun har krenket familiens ære.⁸⁸

Handlingsplanen (2016) framhever at kvinner og jenter ofte er underlagt sterk sosial kontroll og utsatt for æresrelaterte konflikter, siden æresbegrepet er knyttet til kvinners dydighet og seksuelle atferd, og hvor brudd på uskrevne normer om «riktig oppførsel» kan føre til konflikter. Likevel kan gutter og unge menn oppleve disse konfliktene, spesielt ved valg av partner, opposisjon mot arrangerte ekteskap eller åpen homoseksualitet.⁸⁹ Det kan også være foranlediget av at foreldre ønsker å forebygge kriminalitet eller relasjoner til kriminelle miljøer, og derfor i avmakt sender barnet eller den unge bort på gjenoppdragelsesreise. LHBT+-personer med innvandringsbakgrunn kan også oppleve problemer, inkludert trusler, vold og press for å bli gift mot sin vilje, og volden kan ofte karakteriseres som æresrelatert vold.⁹⁰ Disse er viktige observasjoner om andre berørte grupper som også bør utforskes videre i Norge.

I tillegg viser Ankestyrelsens 2018-rapport stor variasjon i lengre utenlandsopphold blant barn og unge med ikke-vestlig bakgrunn. Oppholdene deles i tre typer. Forlengede ferieopphold, ofte frivillige og mindre problematiske, kan påvirke skolegangen. Gråsoneopphold er vanskelig å vurdere, på grunn av usikkerhet om barnets opplevelse. Åpenbart problematiske opphold er ofte ufrivillige, knyttet til vold, æresrelaterte problemer og sosial kontroll, og anses klart skadelige for barnets trivsel.⁹¹

En viktig kunnskap for Norge er knyttet til den sosioøkonomiske situasjonen til de som har oppholdt seg ufrivillig i utlandet. VIVEs 2023-registerundersøkelse

88 Justitsministeriet (2016, s. 9), Den nasjonale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll.

89 Regeringen (2012), National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015; Justitsministeriet, Den nasjonale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll (2016); Ny Identitet – Center mod æresrelaterede konflikter (2023); Hvad er æresrelaterede konflikter?; SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2023); Sikkerhedskonsulenterne.

90 Regeringen (2012), National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015; Justitsministeriet (2016), Den nasjonale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll.

91 Ankestyrelsen (2018), Længerevarende udlandsopphold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund.

viser at de som bor på RED Safehouse (et botilbud for unge på flukt fra æresrelaterte konflikter) er preget av en sårbar oppvekst og familiesituasjon med få ressurser.⁹² De fleste kommer fra, eller deres familier kommer fra, MENAPT-land,⁹³ men sammenlignet med jevnaldrende med MENAPT-bakgrunn er færre RED-beboere i utdanning, flere har hatt kontakt med psykiatrien, er anklaget for kriminalitet eller har vært utsatt for kriminalitet. Mange lever i fattigdom, i «ødelagte» familier, og flere har foreldre med få utdanningsressurser og begrenset tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange RED-beboere og deres søsken har fått forebyggende tiltak eller har blitt plassert utenfor hjemmet.⁹⁴

Lovverk

Den mest relevante lovgivningen i forhold til personer utsatt for æresrelaterte konflikter er *Serviceloven*, *Finansloven*, lov om *Det Centrale Personregister*, *Straffeloven* og *Udlændingeloven*.⁹⁵ Sammenlignet med Norge er lover og regler i Danmark rundt fenomenet innrettet slik at de skal virke avskrekkende mot praksisen.

Serviceloven bistår barn og unge som trenger særlig støtte, herunder behov som følger av æresrelaterte konflikter. Veiledning om spesiell støtte til barn og unge og deres familier inneholder et eget kapittel om bruken av loven ved æresrelaterte konflikter, samt særlige forhold som skal tas hensyn til i saker som omhandler æresrelaterte konflikter. Kommunene skal sørge for at personer over 18 år utsatt for æresrelaterte konflikter gis mulighet til gratis rådgivning.⁹⁶ Det finnes en tilsvarende refusjonsordning som i Norge, ved at Udenrigsministeriet – eller kommune – kan dekke utgifter til hjemtransport for personer over 18 år med opphold i Danmark etter et ufrivillig opphold i utlandet, når personen ikke har egne midler for helt eller delvis å dekke kostnadene ved hjemreisen.⁹⁷

I tillegg sikrer lov om «Det Centrale Personregister» særskilt adressevern for personer som blir utsatt for trusler mot sin person i forbindelse med æres- eller samlivsrelaterte konflikter.⁹⁸

Straffeloven inneholder regler om forbrytelser mot liv og legeme, fredskrenkelser og æreskrenkelser, inkludert trusler. Loven inneholder også regler om forbrytelser mot personlig frihet, inkludert tvang. Dette gjelder spesielt i tilfeller av

92 VIVEs registerundersøkelse fra 2023 om utsatte som bor på RED Safehouse, viser at fra etableringen i 2005 til 2019, registrerte RED Safehouse 1125 innmeldinger av 913 unike individer. Flertallet av oppholdene varer en måned eller mindre. 85 % av beboerne er kvinner, og 77 % er mellom 18 og 25 år ved første innmelding. De fleste beboerne er etterkommere eller selv innvandrere, hovedsakelig fra MENAPT-landene. Flertallet er oppvokst i Danmark eller har tilbrakt en stor del av barndommen sin der.

93 Land i Midtøsten og Nord-Afrika samt Pakistan og Tyrkia.

94 Olsen og Dahl (2023), Tidlige tegn på æresrelaterede konflikter, VIVE.

95 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2023), Love og regler.

96 Bekendtgørelse af lov om social service, LBK nr. 170 af 24/01/2022.

97 Dette gjelder bare for ufrivillig opphold som følge av omskoleringsreise, tvangsekteskap, tvangsforlovelse, religiøse ekteskap uten sivil gyldighet eller annet ekteskapslignende forhold, eller som følge av annen æresrelatert konflikt. Se SIRI – Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2023), Håndbog om æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol til rådgivning på voksenområdet.

98 Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier, VEJ nr. 9007 af 07/01/2014.

tvangsekteskap og religiøse vielser uten borgerlig gyldighet, samt ekteskapsliggende forhold.⁹⁹ Det er verdt å merke seg at straffeloven har en egen lovparagraf om psykisk vold som omfatter grovt nedverdiggende, ydmykende og krenkende atferd som er egnet til å upassende kontrollere en person som tilhører eller har vært nært knyttet til husholdningen, herunder gjennom utøvelse av «negativ sosial kontroll».¹⁰⁰ Videre finnes en egen straffehjemmel som omhandler et utenlandsopphold under forhold som er til alvorlig fare for barnets helse eller utvikling, med en strafferamme på fire år.

Bestemmelsen omfatter barnets og den unges juridiske foreldre, dvs. personer som i juridisk forstand har foreldremyndighet, farskap eller felles morskap til barnet, herunder adoptivforeldre. Begrepet «barnets helse og utvikling» omfatter barnets eller den unges allmenntilstand, som omfatter ikke bare helsemessige forhold, men også andre forhold av betydning for barnets eller den unges ve og vel.¹⁰¹

I henhold til de alminnelige reglene i Danmark går en oppholdstillatelse ut etter seks eller tolv måneders opphold i utlandet. Det kan imidlertid søkes om å beholde oppholdstillatelsen. Denne anses ikke som utgått hvis utlendingens langvarige opphold i utlandet skyldes «genopdragsreise» eller lignende negative utenlandsopphold for mindreårige. Kommuner skal videreformidle relevante opplysninger for å vurdere om oppholdstillatelsen skal anses som utgått. I spesielle tilfeller kan danske myndigheter føre barneopplysningssamtaler uten foreldrenes tilstedeværelse når det er til barnets beste.¹⁰² Et tidligere krav om at oppholdstillatelsen skulle tilbakekalles etter tre måneder i utlandet¹⁰³ ble endret i 2022, for å sikre at barn ikke skal miste sin oppholdstillatelse fordi de er sendt på gjenopdragsreise av sine foreldre.¹⁰⁴ Det kan også nektes, ifølge Udlændingeloven, å utstede et særlig reisedokument for en mindreårig utlending hvis det er grunn til å tro at barnet ellers vil bli sendt til utlandet under forhold som kan skade barnets helse eller utvikling, eller for å inngå ekteskap eller lignende forhold.

Udlændingeloven og *Straffeloven* inneholder også regler om utvisning av foresatte for bl.a. brudd på strafferettslige bestemmelser som kan gjelde «negativ sosial kontroll» og æresrelaterte forbrytelser. Det inkluderes tilfeller hvor en utlending blir dømt til ubetinget fengsel for psykisk og fysisk vold, religiøse vielser uten borgerlig gyldighet, ekteskapsliggende forhold med mindreårige, eller å tvinge noen til ekteskap eller holde dem i et slikt forhold mot deres vilje.

99 Ifølge straffelovens § 260 straffes den som ved vold eller ved trussel om vold tvinger noen til å inngå ekteskap eller religiøst ekteskap uten borgerlig gyldighet eller til å inngå et annet ekteskapsliggende forhold, eller holdes noen under tvang i et slikt ekteskap eller forhold, kan straffen øke til fengsel i inntil fire år; eller tvinger noen til å bruke et plagg som skjuler personens ansikt, kan strafferammen øke til fengsel i inntil fire år.

100 Ifølge straffelovens § 243 straffes psykisk vold med bøter eller fengsel i inntil tre år.

101 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2023), Love og regler.

102 Udlændinge- og Integrationsministeriet (2023), Love og regler.

103 Målet var å forhindre at barn som har rett til opphold i Danmark blir sendt tilbake til hjemlandet for lengre perioder.

104 Udlændinge- og Integrationsudvalget (2022), L 185 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven.

Disse straffelovshjemlene, spesielt tap av oppholdstillatelser, har vært et tema for diskusjon i Danmark, hvor fagfolk og forskere har vært kritiske til tiltakene på grunn av liten effektivitet. Derfor bør eventuelle overveielser om strengere straffereaksjoner ved ufrivillig utenlandsopphold ta hensyn til erfaringer fra Danmark (se avsnittet «Evaluering»).

Organisering, ansvarsfordeling og bistand

På nasjonalt nivå er Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Social-, Bolig- og Ældreministeriet ansvarlig for ulike aspekter ved «æresrelaterte konflikter», inkludert håndtering av «genopdragsreiser» og ufrivillig utenlandsopphold. Disse myndighetene koordinerer og finansierer også lokale tilbud i danske kommuner. Som i Norge har Danmark særlige tjenester på nasjonalt nivå, men har i tillegg innført særtiltak som jobber lokalt med æresrelaterte konflikter, inkludert «genopdragsreiser» og ufrivillig opphold.

I barnebortføringssaker bistår Udenrigsministeriet og danske ambassader med å etablere kontakt med advokater i landet barnet befinner seg i, som kan gi råd om familierett og sosiallovgivning. Advokatene kan informere om det juridiske grunnlaget for barnets opphold i landet, og vurdere muligheter for en positiv domstolsavgjørelse. Ambassaden kan også kontakte familien, hvis mulig (i tråd med Wien-konvensjon) besøke barnet for å se hvordan barnet har det, snakke med bortføreren om barnets kontakt med den andre forelderen, og diskutere løsninger på konflikten. Videre kan ambassaden hjelpe med å utstede nytt pass eller reisedokumenter, samt arrangere lokal overnatting og transport ved retur til Danmark.¹⁰⁵ «Koordinationsenhed for Børnebortførelser» i Social-, Bolig- og Ældreministeriet er den sentrale myndigheten for Haagkonvensjonen av 1980. De kan starte saker, koordinere behandling med myndigheter i både Danmark og utlandet, og involvere Udenrigsministeriet hvis barnet befinner seg i et land utenfor Haagkonvensjonen. Enheten håndterer alle saker om barnebortføring til og fra Danmark.¹⁰⁶

Udlændinge- og Integrationsministeriet i Danmark koordinerer innsatsen mot æresrelaterte konflikter gjennom SIRI (Styrelsen for International Rekruttering og Integration) og Sikkerhedskonsulenterne, og finansierer RED Center mod æresrelaterede konflikter. SIRI og sikkerhetskonsulentene gir rådgivning til kommuner, myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og andre aktører for å forebygge æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll.¹⁰⁷ Dette inkluderer hjelp til kommunal organisering, arbeidsprosesser, samarbeid med sivilsamfunnet og faglig oppkvalifisering. SIRI tilbyr spesifikk rådgivning til kommuner om forebygging, oppdagelse og håndtering av slike konflikter. Sikker-

¹⁰⁵ Udenrigsministeriet (2023), Børnebortførelser.

¹⁰⁶ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2023), Koordinationsenheden for Børnebortførelser.

¹⁰⁷ SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2023), Æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll.

hetskonsulentordningen, etablert i 2018 som del av en nasjonal handlingsplan fra 2016, fungerer i en rådgivende rolle uten selvstendig myndighet.¹⁰⁸ De bistår offentlige myndigheter som kommunen og politiet med støtte til de utsatte, og tilbyr anonymisert rådgivning over telefon om saker som «genopdragsreiser» og ufrivillige utenlandsopphold. Sikkerhetskonsulentene er basert i København, Aarhus, Odense og Aalborg, men fungerer som et nasjonalt team tilgjengelig for alle kommuner i landet.¹⁰⁹ Behovet for en slik særlig tjeneste er også nevnt i noen av våre intervjuer med kommunenes hjelpetjenester, bl.a. barnevernet og representanter for IMDi, med konkrete henvisninger til ordningen med de danske sikkerhetskonsulentene.

RED består av RED Rådgivning, RED Safehouse og RED+ Krisesenter. RED Rådgivning tilbyr landsdekkende profesjonell rådgivning om æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll. De gir råd til unge, foreldre og fagpersoner som enten opplever eller jobber med disse problemene. RED Safehouse driver to sikre og skjulte bosentre for unge på flukt fra æresrelaterte konflikter, som tar utgangspunkt i for eksempel negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap eller trusler om dette. RED+ er et krisesenter for LHBT+ unge med æresrelaterte problemstillinger. Det er for alle kjønn i aldersgruppen 16–30 år. Ifølge RED+ finnes det ikke et lignende krisesenter som anerkjenner spesialiserte behov for LHBT+-personer i sammenheng med æresrelaterte konflikter.¹¹⁰ Behovet for en slik tjeneste også i Norge bør undersøkes.

På lokalt nivå i Danmark organiseres innsatsen mot æresrelaterte konflikter gjennom forskjellige møter, støttet av veiledningsdokumenter og bistand fra sikkerhetskonsulenter. Flere håndbøker om håndtering av æresrelaterte konflikter, «genopdragsreiser» og ufrivillige utenlandsopphold er utviklet, særlig etter den nasjonale strategien fra 2012 og handlingsplanen fra 2016. Disse håndbøkene, rettet mot helsepersonell, lærere, pedagoger og krisesenterpersonale, fokuserer på lovgivning, sikkerhet og beskyttelse i slike saker. En sentral håndbok gir veiledning til saksbehandlere og ledere i kommuner, og dekker emner som tidlig oppdagelse, håndtering av varsler, skolefravær, samarbeid, informasjonsutveksling, vold, seksuelle overgrep, kommunale beredskapsplaner og samtaler med barn om varsler.¹¹¹ I ettervernet av æresrelaterte konflikter inkluderer tiltakene døgnopphold, fast kontaktperson for den unge, utreise-system fra anbringelsesstedet og annen støtte for overgang til selvstendig liv. Sikkerhetsplaner anbefales for unge som bor alene eller får oppfølging etter å ha mottatt botilbud. Voksne i slike situasjoner, som ofte må ta initiativ selv for å søke hjelp, står overfor utfordringer som at de er overvåket og utsettes for

¹⁰⁸ Justitsministeriet (2016), Den nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol.

¹⁰⁹ SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2023), Sikkerhetskonsulentene.

¹¹⁰ RED Center mod æresrelaterede konflikter (2023), Er din frihed under pres fra familien?

¹¹¹ SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2021), Håndbog til kommuner om æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol.

kommunikasjonskontroll, sosiale restriksjoner og vold. Veiledere understreker at det er viktig at fagpersoner i deres nettverk, som saksbehandlere og helsepersonell, gir støtte. Barn som er med moren til et kvinnekrisesenter tilbys psykologisk behandling av autorisert psykolog. Menn utsatt for æresrelaterte konflikter trenger også trygghet, beskyttelse og rådgivning. Kommunen skal tilby midlertidig bolig for personer med sosiale problemer.¹¹²

Innsatsen kan variere lokalt. I København kommune koordineres for eksempel innsatsen mot æresrelaterte konflikter av Etnisk Konsulentteam, bestående av fem konsulenter, inkludert tre sikkerhetskonsulenter. Teamet, en del av Socialforvaltningen i Center for Brobygning, Rådgivning og Flexible Indsatser, håndterer saker relatert til kontroll, press, begrensninger, tvangsekteskap, ufrivillige utenlandsopphold, myter om jomfruhinnen og kjønnslemlestelse. De er også involvert i «Beskæftigelses- og integrasjonsforvaltningens handlingsplan» for negativ sosial kontroll, hvor de blant annet bidrar til å kvalifisere skoleansatte.¹¹³ Teamet tilbyr konsulentbistand i saker om æresrelaterte problemstillinger og har samlet en ressurside med blant annet «hotlines», sosialt samvær, mentorprosjekter, rehabilitering, LHBT+-ressurser, informasjon om radikalisering, undervisningsmaterieell og juridisk rådgivning.¹¹⁴ Kompetencecenter for Transkulturel Psykiatri er en viktig ressurs som tilbyr diagnostikk og behandling for pasienter med transkulturell bakgrunn, inkludert behandling av traumatiserte flyktninger.¹¹⁵ Vi framhever spesielt denne ressursen om psykisk helse ettersom behovet for kultursensitiv psykisk helsestøtte ble påpekt i mange av våre intervjuer. Erfaringen er at dårlig mental helse og kommunikasjonsbarrierer mellom foreldre og barn eskalerer familiekonflikter, som i noen tilfeller resulterer i ufrivillige utenlandsopphold.

Omfang

Siden det ikke finnes offentlige registerdataundersøkelser tilgjengelig, er det vanskelig å måle antall utenlandsopphold i Danmark. Noen nye tall er tilgjengelig i dansk presse og fra lokale undersøkelser. I 2022 mottok RED Center mod Æresrelaterede Konflikter 96 henvendelser om gjenoppdragelsesreiser. 16 var fra barn eller unge som ville hjem fra utlandet. I 2021 var SIRI involvert i 46 saker der en dansk borger ble sendt til utlandet mot sin vilje. Det var også 53 saker der borgere fryktet å bli sendt til utlandet.¹¹⁶

De fleste sakene har historisk sett vært i København kommune. På grunn av dette, og mangel på offentlig nasjonal statistikk, vil vi se nærmere på disse

112 SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2021), Håndbog til kommuner om æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll.

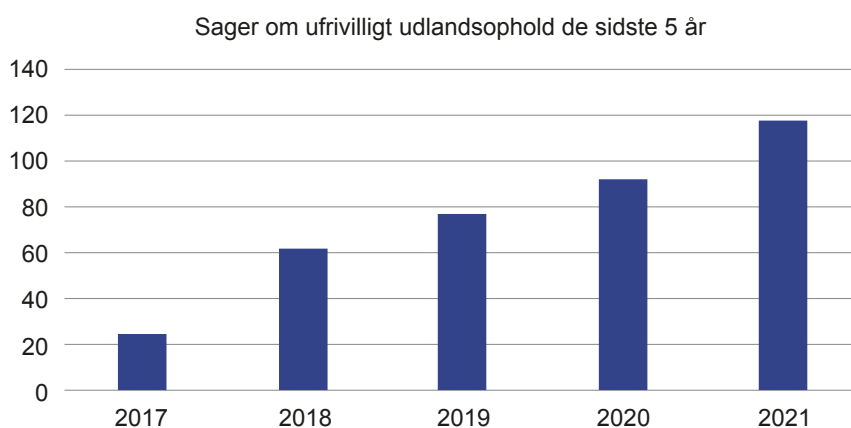
113 København Kommune (2023), Om Etnisk Konsulentteam.

114 Etnisk Konsulent (2023), Sociale, forebyggende og opplysende tilbud og foreninger.

115 Kompetencecenter for Transkulturel Psykiatri (2023).

116 Jyllands-Posten (2023), Myndighed fik næsten 100 henvendelser om genopdragelsesreiser i 2021.

tallene.¹¹⁷ I 2021 var Etnisk Konsulentteam i København kommune involvert i 123 saker hvor ufrivillig utenlandsopphold (som innebærer barn, unge og voksne), inkludert «genopdragelsesreise», var en årsak til henvendelsen. 75 av sakene omhandlet borgere fra København kommune. 60 personer var blitt sendt på ufrivillig utenlandsopphold (som fortsatt var der, eller som hadde returnert dette året), 35 hadde mottatt trusler om ufrivillig utenlandsopphold, og 28 personer fryktet et ufrivillig utenlandsopphold. Den økende trenden med at Etnisk Konsulentteam mottar stadig flere saker relatert til ufrivillige utenlandsopphold, fortsatte gjennom 2021.¹¹⁸



Figur 3. Udviklingen i antal sager om ufrivillige udlandsophold de seneste fem år

Kilde: Konsulentteamets statistikk, Årsrapport 2021, s. 6

I 2021 håndterte teamet også 18 saker om tvangsekteskap. I to tilfeller var borgeren reelt blitt tvangsgiftet. Dette gjaldt unge kvinner over 18 år. Av de personene som fryktet eller ble truet med tvangsekteskap, var det elleve kvinner og fire menn, seks gjaldt personer under atten år. Æresdrap har vært årsak til henvendelsen i 44 saker. To kvinner over 18 år hadde reelt vært forsøkt drept, 16 fryktet æresdrap, og 26 ble direkte truet med æresdrap. Tre fjerdedeler av sakene i 2021 omhandlet jenter eller kvinner, vel halvparten gjaldt barn, og en av dem gjaldt unge mellom 18 og 25 år.¹¹⁹

Evaluering

National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015 fra 2012 omfattet totalt 32 forskjellige initiativer, som sammen skulle bidra til at

¹¹⁷ I 2018 undersøkte Ankestyrelsen langvarige utenlandsopphold blant barn og unge med ikke-vestlig bakgrunn i 95 kommuner de siste 3 år. 50 kommuner rapporterte at de ikke kjenner til noen saker siden 2015, og 11 kommuner svarte «vet ikke». De 33 kommunene (bortsett fra København) kjente til totalt 204 saker, som inkluderer forlengede ferieopphold. De fleste av disse kommunene kjente til mellom en og fem saker. Fem kommuner kjente til 6–10 saker, og en kommune kjente til 50 saker. I København var det 580 saker. Tallene er estimert av kommunene og ikke basert på registerdata; Ankestyrelsen (2018), Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund.

¹¹⁸ Etnisk Konsulentteam (2021), Årsrapport. Endringen i antall saker kan avhenge av registreringsmetoden for saker eller sakskomplekser. Dette kan også forklare det lavere antallet saker registrert i Danmark sammenlignet med Norge. I Danmark, kan én eller flere personer bli registrert i samme sak. I 2021 ble det i flere tilfeller registrert flere søsken, eller en mor og barn som én enkelt sak.

¹¹⁹ Etnisk Konsulentteam (2021), Årsrapport.

færre unge ville bli utsatt for æresrelaterte konflikter.¹²⁰ En 2018-evaluering utført av VIVE viser at flere av de 32 tiltakene i strategien har ikke fullt ut nådd sine mål.¹²¹ Strategien ble i 2016 fulgt opp av *Den nationale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll*.¹²² Handlingsplanen omfattet 22 tiltak inndelt i fire innsatsområder: bedre hjelp til utsatte for æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll, styrket forebygging av æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll, mobilisering av oppgjør med undertrykkelse og negativ sosial kontroll og systematisk kunnskaps- og dokumentasjonsinnsats.

En evaluering av handlingsplanen fra 2016, utført av COWI¹²³ på vegne av SIRI, viser at handlingsplanen har styrket innsatsen i kommunen ved å etablere særskilte tjenester. For eksempel Sikkerhetskonsulentordningen, VISO, SIRIs reiseenhet og RED Rådgivning er sentrale for at sakene håndteres riktig. Dette har bidratt til at flere personer utsatt for æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll har fått hjelp, ifølge COWI. Handlingsplanen har også styrket akuttområdet, spesielt når det gjelder flere bo- og støttetiltak. Det har vært en økning i kompetanseutvikling av kritesentermedarbeidere og økt psykologhjelp. Imidlertid har det vært utilstrekkelige ressurser, det er behov for flere botiltak og mer psykologhjelp. Ifølge COWI har handlingsplanen også styrket det strategiske nivået i kommunene. 86 av 98 kommuner har vært involvert i initiativer under planen, med fokus på å utvikle beredskaps- og handlingsplaner og oppkvalifisering av fagpersoner. Dette har bidratt til økt kompetanse for å identifisere og håndtere saker om æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll. Mobiliserende initiativer har skapt adgang til lukkede miljøer med utfordringer knyttet til æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll. Samtidig overstiger behovet for akutt hjelp i denne gruppen kapasiteten som er tilgjengelig. Forebygging og påvirkning av lokalsamfunnet skjer best gjennom sivilsamfunnsaktører, og en peer-to-peer-tilnærming har vist seg effektiv for holdningsendring. Likevel er det fortsatt behov for mer kunnskap, spesielt om sammenhengen mellom disse utfordringene og andre sosiale problemer. Fagpersoner i feltet har vært kritiske til manglende fokus på familiebehandling i handlingsplanen. Nøkkelpersoner i feltet mener også at et initiativ rettet mot familiebehandling startet for sent. Samlet sett har handlingsplanen skapt et godt fundament for videre arbeid på området, med de fleste initiativene vurdert som relevante og anvendelige.

En 2022-rapport fra Ankestyrelsen, utarbeidet i samarbeid med SIRI, viser at faste samarbeidspartnere og systematiske arbeidsprosedyrer bidrar til bedre og mer helhetsorientert saksbehandling i saker om æresrelaterte konflikter. Kom-

120 Regeringen (2012), National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015.

121 Liversage (2017), National strategi mod æresrelaterede konflikter – En evaluering, VIVE.

122 Justitsministeriet (2016), Den nationale handlingsplan til forebygging af æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll.

123 Grundtvig, Juhl og Petersen (2020), Evaluering av den nasjonale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll, COWI A/S.

pleksiteten i disse sakene krever ofte at flere forvaltninger og myndigheter involveres. Kommunene samarbeider internt, spesielt på tvers av barne- og familieavdelingen, jobbsenteret og «ytelsesteamet» i saker om negativ sosial kontroll. Saksbehandlere i kommuner som har utpekt kunnskapspersoner for æresrelaterte saker, opplever en trygghet i å ha en sparringpartner i disse komplekse sakene. Når kommunene samarbeider og informerer hverandre på tvers av avdelinger, opplever de at de kan gi bedre saksbehandling, fordi de da blir mer helhetlig orientert. Kommunene står imidlertid overfor utfordringer med samarbeid på tvers av avdelinger knyttet til samtykke og deling av informasjon, inkludert med politiet. Rapporten framhever at systematiske arbeidsprosedyrer, som handlings- og beredskapsplaner, samt kjennskap til faste samarbeidspartnere både internt og eksternt, hjelper kommunens saksbehandlere. Dette skaper klarhet over handlingsmuligheter og hvem de kan kontakte for hjelp.¹²⁴

I 2018 evaluerte VIVE forebyggingsmetoder mot æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll i Norden. Rapporten fokuserer på forebyggende og støttende tiltak, identifikasjon og samtalestrategier for å hjelpe unge med behov. Den diskuterer utfordringer i undervisning om rettigheter og reproduktive forhold, og behovet for sensitivitet i samtaler med unge for å unngå stigmatisering. Rapporten påpeker viktigheten av å utvikle metoder rettet mot gutter og unge menn, og behovet for sikre botilbud og psykologisk støtte for unge som flykter fra vold. Den adresserer også behovet for mer kunnskap om situasjonen til unge etter at de forlater botilbud, og utfordringer med sikkerhetsarbeid og verktøy. Begrenset mekling og dokumentasjon på resultatene av mekling, samt behovet for ettervern og støtte til etniske minoritetskvinner, blir også framhevet. Rapporten understreker behovet for tilpasning og kontinuerlig utvikling av metoder for å takle disse komplekse problemstillingene.¹²⁵

Når det gjelder sårbare grupper, viser en 2022-undersøkelse om levevilkårene og hjelpebehovene til LHBT+-personer fra en ikke-vestlig minoritetsbakgrunn i første og andre generasjon i Danmark («nydanske») at spesielt «nydanske» LHBT+-personer fra familier med sterke æresnormer opplever diskriminering, inkludert diskriminering relatert til deres seksuelle orientering/kjønnsidentitet. Samtidig kommer det fram i flere intervjuer at informanter fra denne gruppen også opplever å bli utsatt for diskriminering fra egen familie og deres opprinnelsesmiljø. Omtrent halvparten av «nydanske» LHBT+-beboere ved RED Safehouse har vist tegn på PTSD eller kompleks PTSD og har behov for behandling eller terapi.¹²⁶

124 Ankestyrelsen og SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2022) Faste samarbeidspartnere og prosedyrer giver bedre sagsbehandling i æresrelaterede sager.

125 Liversag (2018), Metoder i arbeidet med æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol, VIVE.

126 Følner, Goor og Bjerregaard (2022), Nydanske LHBT+ personers levevilkår og støttebehov, SIRI.

Det som er relevant for Norge her, er arbeidet med spesialiserte tjenester på lokalt og regionalt nivå, og de strategiske planene og prosessene som er utviklet lokalt. Dette vil kunne svare på behovet for lokal veiledning vi ser i Norge når det gjelder saker om ufrivillig utenlandsopphold.

Erfaringer og «best practices»

Noen av tiltakene som er iverksatt av Danmark, kan være overførbare til Norge, mens andre er nok mer kontroversielle. Danmark har implementert flere lover som tar sikte på å beskytte individer fra tvangsekteskap, psykisk og fysisk vold og ufrivillig utenlandsopphold, samt å styrke deres personlige frihet og sikkerhet. Etter utgivelsen av den nyeste nasjonale statistikken startet en diskusjon på feltet, med kritikk av myndighetenes forebyggende metoder, spesielt endringene i Straffeloven og Utlendingsloven. Fagfolk og forskere intervjuet av avisen BT mener at selv om regjeringen har økt strafferammen for å sende barn på gjenoppdragelsesreise og det ble mulig å inndra barns pass, øker antall barn og unge som blir sendt til utlandet, eller tallet på de som frykter å bli det har fortsatt økt.¹²⁷ Kriminaliseringen av sosiale problemer har sjelden gitt de forventede resultater, og vi mener at det kan hindre andre forebyggende tiltak basert på dialog og tillit, en tilnærming som er foretrukket av tjenester i Norge.

Evalueringer i Danmark legger vekt på at strategiske planer har bidratt til mer kunnskap i kommuner og kvalifisering av fagfolk. SIRIs «Rejsehold» og særtiltak på nasjonalt nivå forankret lokalt, som sikkerhetskonsulentene, som gir spesialisert støtte i konkrete saker, har blitt beskrevet som en suksess. De tilbyr veiledning og støtte til kommuner, andre myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner, fagpersoner som arbeider med målgruppen og målgruppen selv. De bidrar til koordinering av tjenester og innsats på tvers av ulike sektorer. De fremmer samarbeid mellom kommuner, politi, sosialtjenester og andre relevante aktører, og bidrar til opplæring og kapasitetsbygging blant fagpersoner. Dette omfatter undervisning, bl.a. i identifisering av risikofaktorer og effektiv håndtering av saker som involverer æresrelaterte konflikter. Dette bidrar til kommunenes forebyggende arbeid på en betydelig måte. Det økende antallet saker kan imidlertid forklares med bedre informasjon, rapporteringsmekanismer og kunnskap i kommuner. Lokalt forankret særlige tjenester er relevant for Norge, da mange i hjelpeapparatet har tatt opp poenget om en spesialisert, koordinerende person eller tjeneste.

Foruten kvinner og jenter, er oppmerksomheten rettet mot utsatte grupper som LHBT+-personer. LHBT+-personer med innvandrerbakgrunn kan være spesielt utsatte for æresrelaterte konflikter. I Danmark anerkjennes behovet for spesielle tiltak for å støtte LHBT+-ungdommer, noe som reflekteres i opprettelsen av

¹²⁷ BT (2023), Myndighed fik næsten 100 henvendelser om genopdragelsesrejser i 2021.

spesialiserte krisesentre og støtteprogrammer. RED+ Krisesenter gir sikkerhet og støtte til unge på flukt fra æresrelaterede konflikter, uavhengig av kjønn og seksuell orientering. Unge (15–20 år) er også sett på som spesielt sårbare. Selv om kvinner og jenter ofte er mer utsatt for æresrelaterede konflikter, omfatter disse også unge menn. I tillegg kan gutter og unge menn som er en del av kriminelle miljøer være utsatte gjennom kompliserende forhold som voldsoffer og voldsutøver. Evalueringer på feltet viser at kunnskap om denne gruppen er nødvendig, og det er også nødvendig å utvikle forebyggende metoder rettet mot gutter og unge menn. Dette resonnerer med funnene i vår studie i Norge, som også viser at gutter og menn, på ulike måter, kan være utsatte og trenger oppfølging.

Det finnes varierte verktøy og informasjon, både til kommuner og til individer som er berørt av æresrelaterede konflikter. Håndbøker veileder kommunale tjenester med enkle og tilgjengelige metoder, og etablerer felles definisjoner og arbeidsmetoder. Blant disse er *Håndbog til kommuner om æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll* og *God praksis – Inspirationskatalog om æresrelaterede sager*, som viser eksempler på god praksis. Denne informasjonen er særlig rettet mot saksbehandlere, og inkluderer en liste over relevante myndigheter og organisasjoner for videre støtte i slike saker.¹²⁸ Formatet er tilgjengelig og engasjerende og bør være relevant for håndbøker i Norge (f.eks. IMDi sin kommende *Håndbok for håndtering av saker om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, barneekteskap og æresrelatert vold*).

Sverige

Fenomenforståelse

Barn, unge og kvinners ufrivillige utenlandsopphold forstås i sammenheng med «hedersrelaterat våld och förtryck», som i Danmark og Norge. Æresrelatert vold og press ses på som et samlebegrep for bruk av kontroll, trusler, isolasjon, barneekteskap og tvangsekteskap, «utlandsresor» og «bortförande», konverteringsforsøk, eller vold med mål om å tvinge et familiemedlem til lydighet for å opprettholde en families ære eller anseende.¹²⁹ «Utlandsresor» ligner «genopdragelsesreise» i Danmark. Begrepet «bortförda personer i en hederskontext» refererer til personer som blir tatt ut av Sverige eller holdt tilbake i utlandet på grunn av æresrelaterede konflikter (f.eks. tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, «utlandsresor» og konverteringsforsøk, eller for å unngå sosiale myndigheter).¹³⁰

128 SIRI – Styrelsen for internasjonal rekruttering og integrering (2019), *God praksis – Inspirationskatalog om æresrelaterede sager*.

129 Jämställdhetsmyndigheten (2021), *Forebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck – Riktat till pojkar och unga män i Sverige – utvärderingsforskning och praktik*; Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2022), *Årlig redovisning av verksamheten*.

130 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022* (Merk: Må ikke forveksles med «Bortförda barn» som reguleres av Haagkonvensjonen av 1980).

Sentralt er kontrollen over kvinnens seksualitet for å opprettholde familiens ære. Risikoen for vold mot barn og unge øker med begrensning av bevegelsesfrihet, særlig for dem som lever med æresrelatert vold og undertrykkelse.¹³¹ Ifølge *En nasjonell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor* rammer æresrelatert vold jenter og kvinner hardest, men påvirker også gutter og menn.¹³²

Mange av bortføringene skjer i en ærekontekst, men i noen tilfeller blir barn og unge tatt med til utlandet for å oppdras strengt i henhold til foreldrenes kulturelle eller religiøse normer og verdier, ofte i land hvor disse normene er mer utbredt. Noen bortføringer skjer for å unngå myndighetsbeslutninger eller intervensjoner. Rusproblemer er også nevnt som en årsak til at noen barn blir sendt på «utlandsresor». I noen tilfeller, mener svenske myndigheter, kan foreldrene ha en legitim bekymring for barnets rusmisbruk, noe som fører til at de sender barna til utlandet for at de skal «komme seg unna» disse problemene. For gutter og menn er de vanligste årsakene til at de blir sendt på oppfostringsreiser kriminalitet eller andre former for «destruktiv» oppførsel. LHBT+-tilhørighet kan også være et underliggende tema i noen av bortførings sakene. Personer som er utsatt for æresrelatert vold anerkjennes nå som en spesielt sårbar gruppe.¹³³ Som i Danmark, mener også svenske myndigheter at selv om jenter og kvinner er mest rammet, er gutter, unge menn og LHBT+-personer også utsatt for «utlandsresor» eller «bortförande».

Lovverk

I løpet av de siste årene har det vært en rekke lovgivningstiltak innen området æresrelatert vold og undertrykkelse i «Brottsbalken», «Utlänningslagen», «Socialtjänstlagen» og «Finanslagen». Sammenlignet med Norge har lover og regler rundt fenomenet i Sverige fokusert mer på å forebygge kriminalitet.

Som i Danmark og Norge, har også tvangsekteskap vært kriminalisert i Sverige siden 2014, ifølge straffeloven, og siden 2016 har muligheten til å få tillatelse til å gifte seg for personer under 18 år blitt fjernet. I tillegg ble «hedersförtryck» innført i straffeloven i 2022. En forutsetning er at handlingene innebar en gjentatt krenkelse av personens integritet, og var egnet til å skade dennes selvfølelse alvorlig. I tillegg kreves det at motivet for hver av handlingene var å bevare eller gjenopprette ære for en person eller familie, slekt eller annen lignende gruppe.¹³⁴

I 2020 ble det innført tre nye forskrifter i form av reiseforbud, barneekteskapsforbrytelser og «æres motiver» som grunnlag for strengere straff. I forbindelse

131 Jämställdhetsmyndigheten (2022) Barn riskerar tvångsgifte under sommarlovet.

132 Regeringen (2016) En nasjonell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor; Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023), Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

133 Regeringen (2016) En nasjonell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

134 Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

med det ble også kriminalitetsbetegnelsen «villedende til tvangsekteskapsreiser» endret til «villedende til ekteskapsreiser». Utreiseforbudet er lovregulert med særbestemmelser om omsorg for unge. Vedtak om reiseforbud treffes av forvaltningsretten etter søknad fra sosialnemnda. Utreiseforbudet kan gis dersom det er en risiko for at barn blir tatt med til utlandet for å inngå ekteskap eller et ekteskapslignende forhold, eller for å bli utsatt for kjønnslemlestelse.¹³⁵ Å føre et barn ut av Sverige i strid med utreiseforbud eller midlertidig utreiseforbud er straffbart.¹³⁶

I tillegg har det kommet flere forslag siden 2022. I notatet Ds 2022:9 foreslås det at utreiseforbudet utvides til også å omfatte tilfeller der barn under 15 år bortføres eller holdes tilbake for å hindre at vedtak om omsorg eller umiddelbar omsorg som utføres etter «Lag om vård av unga (LVU)» unndras.¹³⁷ Et annet forslag om utvidelse av utreiseforbudet ble fremmet i 2023.¹³⁸ Forslaget innebærer et forbud mot å ta med personer under 18 år til utlandet for jomfruelighetsprosedyrer eller -kontroller. Dette trer i kraft hvis et tidligere forslag om utvidet reiseforbud ikke gjennomføres, men jomfrukontroll vil være dekket hvis det første forslaget realiseres. Forslaget inkluderer også kriminalisering av unnlatelse av å avsløre tvangsekteskap og barneekteskap. Alle som kjenner til slike planlagte ekteskap skal rapportere dem. Straffansvar gjelder for dem som tilrettelegger for eller tillater et barn å inngå ekteskap eller et ekteskapslignende forhold, inkludert den som gifter seg med et barn. Forsøk på, forberedelse til eller medvirkning i barne- og tvangsekteskap blir også kriminalisert. I 2023, mens vi skrev denne rapporten, jobbet «Sosialdepartementet» med et forslag til utvidet reiseforbud som kan gi den kommunale sosialtjenesten verktøy for å hindre ufrivillige utenlandsreiser for barn av flere grunner enn dagens regelverk tillater.¹³⁹

«Socialtjänstlag» pålegger visse yrkesgrupper, bl.a. helsevesenet, «socialtjänst» og politiet, å umiddelbart melde fra til sosialnemnda hvis de mistenker at et barn er i fare. Fra 2021, under visse forutsetninger, kan «Socialnämnden» dele informasjon med politiet hvis det er risiko for at en person vil begå alvorlig kriminalitet mot en nærstående.¹⁴⁰ Informasjonen må antas å forebygge kriminaliteten, og utvekslingen må ikke være upassende. Ansatte i «socialtjänst» kan bryte taushetsplikten for å rapportere mistanker om alvorlige forbrytelser til påtale-

135 Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

136 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

137 Riksdag, Departementsserien (2022:9), Ett utvidgat utreseförbud för barn, ISSN 0284-6012, 2022; Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU); Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

138 Statens offentliga utredningar, Förstärkt skydd för den personliga integriteten (2023); Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

139 Kommunikasjon med Sosialdepartementet (2023).

140 «Socialtjänstens» ansvar er regulert i «socialtjänstlagen». «Socialnämnden» er politisk oppnevnt og har ansvar for kommunens «socialtjänst». «Socialtjänst» hører under «Socialnämnden» og er det organet som utfører arbeidet i praksis.

myndigheten og politiet, forutsatt at forbrytelsen har en minimumsstraff på ett års fengsel, eller to år ved forsøk på forbrytelse. Ved mistanke om forbrytelser mot barn under 18 år, som omfatter forbrytelser mot liv, helse og frihet, seksualforbrytelser eller kjønnslemlestelse, kan taushetsplikten brytes. Forbrytelser omtalt i lov om forbud mot kjønnslemlestelse omfattes også av bestemmelsen.¹⁴¹

Forslag Ds 2023:15 handler om å gi sosialtjenesten flere verktøy å arbeide med for å forebygge kriminalitet og styrke beskyttelsen av barn. Det foreslås at flere myndigheter og aktører skal ha meldeplikt ved bekymring for barn, at «Socialnämnderna» skal få utvidede muligheter til å innhente opplysninger fra mistanke- og belastningsregistre, og det kreves skriftlig tilbakemelding etter en bekymringsmelding for barn innen en fastsatt tidsramme. Videre foreslås det forbedret søkbarhet av dokumenter som omhandler barn, lengre tidsfrister før dokumenter slettes, samt utvidede muligheter for informasjonsdeling mellom ulike sosialtjenester, og utvidede muligheter for sosialnemnder å innhente informasjon i saker som omhandler foreldrerett, bosted og samvær. Barns personopplysninger må bli sikret håndtert på en måte som er effektiv både for å beskytte deres velferd, og samtidig ivaretar deres rettigheter og privatliv.¹⁴² Ifølge «Socialstyrelsen»¹⁴³ bør «socialnämnden» anmelde til politiet dersom det er mistanke om forbrytelser mot barn som omfattes av brudd på taushetspliktforordningen, med mindre det er mot barnets beste. Dersom det er uklart om det skal foretas politianmeldelse, bør politiet eller statsadvokatembetet konsulteres. Æresrelatert press, barneekteskap, kjønnslemlestelse og villedende ekteskapsreiser er noen av forbrytelsene som omfattes av «Socialstyrelsen»s innstilling om politianmeldelser.

Disse lovforslagene, spesielt reiseforbudet og eventuelle unntak fra taushetsplikt, når i tvil, er også tatt opp i våre intervjuer med lokale tjenester, som ser dem som nødvendige for forebygging og samarbeid mellom tjenestene.

Organisering, ansvarsfordeling og bistand

På nasjonalt nivå har Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck ved Länsstyrelsen Östergötland det overordnede ansvaret for spørsmål om æresrelatert vold og undertrykkelse, samt med Utrikesdepartementet og Jämställdhetsmyndigheten i Arbetsmarknadsdepartementet. Sverige har en relativt lik organisering som Norge når det gjelder nasjonale spesialiserte tjenester, inkludert spesialutsendingene for integrering plassert ved ambassader i utlandet.

Utrikesdepartementet og ambassadene har i oppdrag å gi konsulær støtte til personer som blant annet utsettes for ulike former for tvang, trusler og vold

141 Sosialtjenesteloven (2001: 453); Offentlighets- og sekretesslagen (2009: 400); Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

142 Riksdag (2023), Departementsserien 2023:15, Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. ISSN 0284-6012.

143 «Socialstyrelsen» i Sverige er en statlig myndighet som har ansvar for å fremme helse og velferd for befolkningen.

i utlandet.¹⁴⁴ Utrikesdepartementet er sentralmyndighet i Sverige for både Bryssel II-förordningen og Haagkonvensjonene av 1980 og 1996. Utrikesdepartementet har mulighet til å hjelpe en forelder når et barn har blitt ulovlig «bortført» eller blir holdt i et annet land. I tillegg hjelpes svenske statsborgere og personer bosatt i Sverige som under en utenlandsreise står i fare for «familjerelatert og hedersrelaterat våld och förtryck».¹⁴⁵ Når en person med vilje blir tatt ut eller tilbakeholdt i utlandet – i en æresrelatert eller patriarkalsk sammenheng – håndteres det som «familjerelatert tvång» innen Utrikesdepartementet i Stockholm og ved Sveriges ambassader.

Det konsulære oppdraget omfatter svenske borgere som er bosatt i Sverige, flyktninger eller statsløse som er bosatt i Sverige, samt, ved særlige grunner, svenske borgere som ikke er bosatt i Sverige eller andre utlendinger bosatt i Sverige. Som en del av den bredere innsatsen for å forebygge æresrelatert vold og press, besluttet regjeringen å styrke arbeidet i Utrikesdepartementet ved å budsjettere og opprette tre stillinger i Utrikesdepartementet og to stillinger som regionrådgivere ved ambassadene i Amman og Nairobi. Rådgivernes rolle er, i likhet med de norske spesialutsendingene for integrering tilby støtte i komplekse saker, spesielt de som involverer tverrnasjonale juridiske utfordringer eller krever spesifikk kunnskap om lokale forhold som påvirker sakshåndteringen. De tilbyr også støtte til retur. De arbeider dessuten med konsulære og sivilrettslige saker. En del av deres oppgave er også å identifisere, styrke eller opprettholde kontakter med myndighetene og med sivilsamfunnet i de aktuelle landene.¹⁴⁶ Utrikesdepartementet kan bistå med bankoverføring, lån, eller mulighet for pårørende til å sette inn midler via Utrikesdepartementet, men det finnes ingen egen refusjonsordning for å dekke hjemreise, slik det er i Danmark og Norge.¹⁴⁷

Nasjonellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) ved Länsstyrelsen i Östergötland, aktivt siden 2005, har ledet nasjonale tiltak mot æresrelatert vold og undertrykkelse. Fra 2014–2022 ble dette arbeidet styrt av et nasjonalt kompetanseteam, fokusert på koordinering og støtte mot æresrelatert vold, barne- og tvangsekteskap, samt kjønnslemlestelse. Veiledningen tar for seg den transnasjonale dimensjonen av æresrelatert vold og press og sikter mot å sikre menneskerettighetene for barn, unge og voksne utsatt for slike forhold. Den dekker både forebygging og langsiktig oppfølging. NCH har også etablert en nasjonal støttetelefon og nettside, samarbeidet med myndigheter, og drevet forskning for å utvikle effektive tiltak. I 2021 fikk det nasjonale kompetanseteamet i oppdrag å forberede opprettelsen av et nasjonalt kompetansesenter mot

144 For øvrig styres svensk konsulært arbeid, slik som i Norge, av Wien-konvensjonen om konsulære forbindelser (SÖ 1974:10).

145 Regering, Internationella familjefrågor, 2023.

146 Sveriges Riksdag (2018), Statens budget; Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, Det var ikke bare ferie (2020); Barnafriid – Linköpings Universitet, Nulägesanalys Barnafriid (2022).

147 Lag (2003:491) om konsulært økonomisk bistånd (2003).

æresrelatert vold og undertrykkelse. Länsstyrelsen Östergötland har fått nytt oppdrag i 2022. Oppdraget omfatter arbeid mot æresrelatert vold og press, inkludert å informere og veilede i kampen mot æresrelatert kriminalitet. Det inkluderer også forebygging og innsats mot kjønnslemlestelse av jenter og kvinner, samt å fortsette etableringen av det nasjonale kompetansesenteret mot æresrelatert vold og undertrykkelse.¹⁴⁸ Kompetansesenteret planlagt av NCH kan tilby en modell for et eventuelt tilsvarende kompetansesenter i Norge, for å imøtekomme behovet for kompetanseheving i alle tjenester.

Langsiktig oppfølging blir forstått som tilgang til psykologisk rådgivning og terapi for å hjelpe ofre med å bearbeide traumer og emosjonelt stress, juridisk bistand, hjelp til å fortsette eller gjenoppta utdanning og støtte til yrkesrettet opplæring og arbeidsmuligheter, tilgang til sosiale tjenester og til støttegrupper som kan hjelpe individer med å gjenoppbygge sine sosiale nettverk og få tilbake en følelse av normalitet og sikkerhet i deres liv, bolig og økonomisk støtte for de som må flytte og for de som trenger å etablere seg på nytt for å unngå trusler eller vold, og tilgang til helsetjenester, inkludert behandling av fysiske skader og tilstander som kan ha oppstått som følge av vold eller press.¹⁴⁹

Jämställdhetsmyndigheten er en forvaltningsmyndighet for saker som gjelder likestillingspolitikk, og arbeider i henhold til statens instruksjer. Denne myndigheten har en sentral rolle i å håndtere vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, inkludert nye og utvidede oppdrag om voldsutsatthet blant eldre og i unges parforhold.¹⁵⁰ Nylig har myndigheten fått i oppdrag å gjennomføre informasjonskampanjer for å øke kunnskapen om konsekvensene av vold i nære relasjoner og æresrelatert vold og undertrykkelse, spesielt hvordan det påvirker arbeidslivet. Oppdraget omfatter også myndighetens arbeid med å samarbeide med forskjellige institusjoner og organisasjoner for å utvikle og spre metodestøtte.¹⁵¹

For å sikre et koordinert, langsiktig og effektivt arbeid for å forebygge og bekjempe kjønnsrelatert vold og æresrelatert vold og press, har regjeringen til hensikt å utvikle et nytt handlingsprogram som skal gjelde fra 2024–2026. Handlingsplanen mot kjønnsrelatert vold og æresrelatert vold og press vil dekke eksponeringen av LHBT+-personer, menn og gutter for vold i nære relasjoner, samt prostitusjon og menneskehandel.¹⁵² Gjennom satsingen kan vernet mot vold og undertrykkelse styrkes samtidig som støtten til de utsatte forbedres. Forekomsten av barneekteskap, tvangsekteskap og polygami i Sverige skal også

148 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2018, s. 8), Årlig redovisning av verksamheten.

149 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2022), Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.

150 Arbetsmarknadsdepartementet (2023), Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck stärks.

151 Arbetsmarknadsdepartementet (2023), Uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet.

152 Arbetsmarknadsdepartementet (2023), Paulina Brandberg leder samtal om pojkars och mäns utsatthet för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Regjeringen foreslår i budsjettproposisjonen for 2024 at arbeidet mot æresrelatert vold og press, vold i nære relasjoner, kjønnsrelatert vold, prostitusjon og menneskehandel skal styrkes gjennom en treårig investering på 50 millioner SEK per år i løpet av 2024–2026.

kartlegges.¹⁵³ En slik tverrtematisk og -faglig innsats på feltet kan være en relevant referansemodell for Norge.

Omfang

Det finnes ingen nasjonal statistikk over antall «bortførte personer i en hederskontext». Informasjon om slike saker er tilgjengelig fra NCH og Utrikesdepartementet (UD). NCH har i 2022 gjennomført en kartlegging av «bortførte personer i en hederskontext» (lik en tidligere kartlegging fra 2019).¹⁵⁴ Dette året var over en femtedel av kommunene kjent med bortførte personer.¹⁵⁵ Av de kjente tilfellene involverte ni av ti barn. I seks av ti tilfeller kjente sosialtjenesten til de berørtes situasjon før bortføringen. I omtrent en fjerdedel av tilfellene der barn var kjent før bortføringen, hadde sosialtjenesten søkt om reiseforbud. Sosialetatene oppgir at det vanligste formålet med bortføringene er å unnsnippe myndighetsvedtak/myndighetsinngrep i familien. Andre formål som kommer fram er for eksempel barneekteskap, tvangsekteskap, utdanningsreise, konverteringsforsøk eller kjønnslemlestelse av jenter og kvinner.

Utrikesdepartementets enhet for konsulære og sivile saker (UD-KC) har kjennskap til totalt 820 individer – hvorav 538 er barn – som ble bortført eller holdt tilbake i utlandet i løpet av de 5 årene som rapporteres (2018–2022).¹⁵⁶ Dette er saker som gjelder «familjerelatert tvång» – når en person blir tatt ut av Sverige eller holdt tilbake i utlandet mot sin vilje i «hederspræglad eller patriarkal kontext». I 2022 dreier det seg om 65 saker. I 36 av disse sakene hadde UD ved tidspunktet for sammenstillingen (våren 2023) kunnet bekrefte at den eller de bortførte personene hadde returnert til Sverige. I 29 av tilfellene som gjelder 2022, hadde UD fått bekreftet at sosialtjenesten hadde kjennskap til individet eller individene før bortføringen. UD's sammenstilling viser også at det foreligger opplysninger om en konkret risiko for barne- eller tvangsekteskap i tolv av tilfellene. Like mange tilfeller skal ha dreid seg om såkalte «oppfostringsresor». I årene 2018–2023 har støttetelefonen mottatt samtaler fra totalt 937 personer som omhandler bekymring før en planlagt bortføring og konstaterte bortføringer. Tallet er omtrent på samme nivå som antall saker angående konstatert bortførte eller tilbakeholdte, som har kommet til svenske UD's kjennskap.

¹⁵³ Arbetsmarknadsdepartementet (2023), Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck stärks.

¹⁵⁴ Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022; Jämställdhetsmyndigheten (2023), När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.

¹⁵⁵ Sosialtjenestene i 33 kommuner opplyser totalt 159 saker, hvorav 57 prosent er jenter/kvinner og 39 prosent er gutter/menn. 139 av det totale antallet er barn (87 prosent).

¹⁵⁶ Endringen i antall saker kan være avhengig av hvordan saker/sakskompleks registreres.

Tabell 7.1 Inkomne ärenden till UD-KC gällande familjerelaterat tvång 2018–2022.

	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Antal ärenden	104	114	72	72	65	427
Totalt antal individer	214	211	134	141	120	820
– varav barn	138	138	88	99	75	538

Kilde: Länsstyrelsen Östergötland, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022, Rapport 2023:17, p. 20

Evaluering

Ifølge NCH kan muligheten for sosialnemnda til å søke om reiseforbud, som ble innført i 2020, være en vesentlig grunn til at tallet på tilfeller av familjerelatert tvång har gått ned. En annen forklaring kan være at covid-19-pandemien har påvirket antallet utenlandsreiser generelt, selv om det ikke er opplagt at den type reiser som kan medføre søknader om reiseforbud har blitt påvirket i samme grad. Antallet saker som kommer inn til UD i de kommende årene vil vise om nedgangen fra og med 2020 er vedvarende.¹⁵⁷

NCH mener at erfaringer fra lovverket rundt reiseforbudet viser at det kan være et godt verktøy for å beskytte barn, særlig siden mulighetene for å hjelpe barn som allerede er i utlandet er begrenset. Det blir også vurdert i kartleggingen at vernet for barn som står i fare for å komme til skade under utenlandsopphold må forbedres. Virkeområdet for reiseforbudet foreslås derfor utvidet slik at flere situasjoner dekkes.¹⁵⁸ Jämställldhetsmyndigheten, i deres 2023-sluttrapport *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, om æresrelatert press, samt andre former for vold og press knyttet til utenlandsopphold, mener også at mens reiseforbudordningen har hatt en viss suksess, må den brukes i større grad, og i kombinasjon med andre beskyttelsestiltak. Myndigheten mener at mange barn og unge som står i fare for å bli, eller allerede har blitt bortført, har erfart systematisk fysisk og psykisk vold, ofte innenfor en kontekst av ære. Støtten som tilbys barn og unge fra svenske myndigheter er fragmentert og mangler et langsiktig perspektiv.¹⁵⁹ Det er viktig, slik det argumenteres også for Norges del, å ha en helhetlig tilnærming og at tjenestene kommuniserer og samarbeider.

Tjenester i Sverige har lignende problemer som i Norge. Flertallet av sosialforvaltningene som svarte på NCHs kartlegging, rapporterte at de manglet rutiner for å håndtere mistenkte bortføringer, til tross for sosialtjenestens ansvar for å raskt undersøke barns behov for beskyttelse og andre tiltak. Skolene spiller en viktig rolle i å identifisere personer som risikerer å bli bortført, samt i å opplyse

¹⁵⁷ Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

¹⁵⁸ Länsstyrelsen Östergötland (2022), Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet – Att agera och ge stöd och skydd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet. För yrkesverksamma inom socialtjänst, skola, polis och hälso- och sjukvård.

¹⁵⁹ Jämställldhetsmyndigheten (2023), *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*.

elever om deres rettigheter angående æresnormene de møter. Utdanningsmyndighetene rapporterte at de ikke inkluderer informasjon til elever om bortføringer i en æreskontekst, eller var usikre på om de gjorde dette. Det er foretatt relativt få politianmeldelser i forhold til antall kjente tilfeller av bortførte personer. For øyeblikket mener sosialnemndene at de ikke har lovlig grunnlag for å politianmelde forsøk, forberedelse eller oppfordring til barneekteskap, noe som er sentralt for effektivt samarbeid mellom myndighetene for å kunne forhindre at barn blir tatt ut av landet for å inngå barneekteskap. NCH og flere andre myndigheter anbefaler en gjennomgang av taushetsbestemmelsene for å gi sosialtjenesten mulighet til å politianmelde flere tilfeller av æresrelatert kriminalitet, inkludert forbrytelser i forberedelsesfasen.¹⁶⁰

En 2021-analyse fra NCH/Barnafrid,¹⁶¹ som en del av et regjeringsoppdrag om informasjon og veiledning i arbeidet mot æresrelatert kriminalitet, fokuserer på erfaringer fra koordinatorene for «barnhus», sosialtjenesten og generelle synspunkter samlet inn under prosjektet. «Barnhusene», som tilbyr spesialisert støtte og behandling til barn og deres familier i slike saker, har identifisert flere utfordringer med å anvende gjeldende lovverk. Disse inkluderer manglende kunnskap og utfordringer i samhandling, spesielt rundt rapportering og bruk av nye lovbestemmelser. Ledere i sosialtjenesten viste til at mange har liten praktisk erfaring med det nye lovverket, og det er et klart behov for økt kompetanse om æresrelatert vold og press. De finner stor usikkerhet knyttet til tematikken og lovverket, som reiseforbud, reaksjon på barneekteskap, og bruk av «æres motiv» som grunnlag for strengere straff. Fagfolk trenger klarhet i hvordan de skal håndtere saker der barn blir bortført, står i fare for barneekteskap eller er utsatt for kjønnslemlestelse. Rapporten peker også på at covid-19-pandemien har påvirket arbeidet med æresrelaterte saker ved at det har ført til økt vanskelighetsgrad i sakene som behandles, og det er muligens også tilfellet med den relativt store nedgangen i antall personer som ringer hjelpelinjen. Oppsummert identifiserer analysen behov for bedre kunnskap og samarbeid for å forebygge og håndtere æresrelatert kriminalitet, og behov for å utvikle og formidle effektive arbeidsmetoder og rutiner på dette området.

Jämställdhetsmyndighetens 2023-rapport viser også at barn og unges utsatthet for æresrelaterte reaksjoner ofte har vært kjent for myndigheter som skoler og sosialtjenester. Rapporten anbefaler å etablere et nasjonalt system for oppfølging av bortførte barn og voksne, som inkluderer risikovurdering for landoverskridende bortføring og æresrelatert vold i barneundersøkelser. De anbefaler å integrere beskyttelse mot æresrelatert vold og utenlandsbortføringer i den tiårige strategien mot barnevold, og å forsterke samarbeidet mellom sosialtjenesten og

160 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.

161 Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, Länsstyrelsen Östergötland / Linköpings universitet, Nulägesanalys Barnafrid, DNR LIU- BKV-2020-01202.

politiet for risikovurderinger, spesielt for barn. Videre foreslås det å implementere tiltak for å styrke beskyttelse og oppfølging til plasserte barn og unge, både på kort og lang sikt, og å klargjøre sosialtjenestens ansvar for langvarig støtte og oppfølging. De vurderer behov for å revurdere organisering, ansvarsfordeling og samarbeid mellom aktører, inkludert PTSD-screening for bortførte barn ved retur til Sverige.¹⁶² Disse anbefalingene er relevante for den norske situasjonen, der tjenester møter de samme utfordringene.

Erfaringer og «best practices»

Svenske myndigheter mener at lovverk som reiseforbudet, og at brudd på dette er straffbart, kan være et godt verktøy for å beskytte barn. Ytterligere utvidelse av vilkårene for reiseforbudet er for tiden under diskusjon. Det foreslås at straffeansvaret utvides til å omfatte tilfeller der barn under 15 år «bortføres» eller holdes tilbake og mangler omsorg, blir fysisk eller psykisk mishandlet, viser sosialt forstyrrende atferd, blir utnyttet, eller det er risiko for at barnets eller den unges helse eller utvikling skades. Sosialtjenestens taushetsplikt er også under diskusjon, og det anbefales av flere myndigheter at sosialtjenesten burde ha mulighet til å politianmelde flere tilfeller av æresrelatert kriminalitet. Disse to tiltakene representerer diskusjonspunkter for tjenester i Norge, og kan vurderes i framtidige tiltak. En ulempe med en slik økt intervensjon er at den kan forstørre gapet i tilliten mellom myndighetene og de berørte familiene og øke frykten for myndighetene.

Det anbefales av ulike svenske instanser at tiltak må inkludere både jenter og gutter, og anerkjenne de ulike årsakene til at de kan bli sendt ut av landet. Selv om jenter ofte rammes hardest, er gutter og unge menn også utsatt. Vi mener at det er viktig også i Norge å anerkjenne at både jenter og gutter kan være utsatt for æresrelatert vold og press. LHBT+-tilhørighet kan også være en underliggende årsak i noen tilfeller av ufrivillige utenlandsopphold. Regjeringens neste Handlingsplan mot kjønnsrelatert vold og æresrelatert vold og press (2024–2026) vil dekke eksponeringen av LHBT+-personer og menn og gutter for vold i nære relasjoner, samt prostitusjon og menneskehandel.

¹⁶² Jämställhetsmyndigheten (2023), När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.

Kapittel 8 Hovedfunn og anbefalinger

I dette kapittelet trekker vi tråder fra de kvantitative og kvalitative delstudiene og trekker fram hovedfunnene i utflyttingsmønstre, fenomenforståelse og tjenesteapparatets oppfølging av barn og unge som har vært tilbakeholdt i utlandet. Vi avslutter kapittelet med å identifisere de viktigste innsatsfeltene og dele våre anbefalinger.

Utflyttingsmønstre

Den kvantitative analysen av utflytting og retur presentert i kapittel 2, gjen-speiler i store trekk den mobiliteten som beskrives i de kvalitative intervjuene med ansatte i hjelpeapparatet og organisasjonene. Den gir også et større bilde hvor de ufrivillige oppholdene kan plasseres som særtilfeller. Dette gjelder særlig alder. De aller fleste barn registrert som utvandret, utvandret før ungdomsskolealder, med litt flere i barneskolealder enn førskolealder. En grunn er at særlig nylig bosatte flyktningfamilier flytter ut når barna er mindre (se Lidén mfl., 2014), og at småsøsken gjerne også følger med når motivet for utreise er knyttet til et eldre barn. Andelen registrerte utvandrede i aldersgruppen 14–17 år og 18–23 år er relativt lav. Dette er den aldersgruppen som først og fremst er i søkelyset når det gjelder tilbakeholdte, og som tiltakskjeden er innrettet mot. En grunn kan være at en del utenlandsopphold i denne aldersgruppen er (i utgangspunktet) midlertidige, og de blir dermed ikke registrert som utflyttet.

En indikasjon på at barn oppholder seg i utlandet uten at dette er registrert, er at utbetaling av barnetrygd har opphørt, samtidig som foreldrene er registrert som bosatt i Norge. Dette gjelder særlig barn fra Somalia, Syria og Irak, og omfattet om lag 1300 barn mellom 6 og 17 år med somalisk bakgrunn, vel 500 barn med irakisk bakgrunn og nesten 400 med syrisk bakgrunn. Disse tallene indikerer at et relativt stort antall barn har minst en forelder i Norge mens de selv oppholder seg i utlandet, der utflytting ikke har blitt registrert til myndighetene.

I utflyttingsmønsteret er det ikke store forskjeller ut fra kjønn. I barneskolealder er det en *litt* større andel somaliske gutter som utvandrer, og litt flere jenter med irakisk eller pakistansk bakgrunn som er registrert utflyttet, mens det ikke er tilsvarende forskjeller i de eldre årsgruppene. Disse forskjellene resonnerer med forskjeller vi finner i det kvalitative datagrunnlaget, som igjen peker mot noen ulike grunner for utenlandsopphold. Likevel, det er ikke grunnlag for å vise til noen klare kjønnede mønstre. Tvert imot. For utvandrede barn med somalisk,

irakisk og pakistansk bakgrunn har alders- og kjønns sammensetningen vært relativt stabil over tid.

Av utvandrede barn som ikke har returnert, peker de med somalisk landbakgrunn seg ut. Det er tre ganger så mange utvandrede barn med denne landbakgrunnen som barn fra Irak, som utgjør den nest største gruppen av utflyttede. De med landbakgrunner som Pakistan og Russland har bare halvparten så mange utvandrede barn som de fra Irak.

For noen landgrupper, særlig de med somalisk bakgrunn, er mobilitet en nærliggende tilpasningsform for familien. Det er ikke uvanlig å reise videre fra det landet de har fått statsborgerskap i, som gir dem mulighet som norsk borger til å flytte videre. Denne gruppen, sammen med de med syrisk bakgrunn, har en relativt kort botid i Norge, og utflytting og mobilitet knyttes gjerne til det som ansatte i hjelpeapparatet har beskrevet som integreringsbarrierer. En del utflyttinger gjelder nok mer permanent sekundærbosetting, som omfatter hele familien, eller først og fremst mor og barn, til et lengre opphold på steder der diasporaen fra ulike land samles, hvor de lettere kan benytte eget språk, livsform og religion. I en del tilfeller vil barnas far fortsatt ha arbeid og inntekt i Norge.

Når det gjelder hvilke land de utvandrer til, gjenspeiler den kvantitative studien det vi også finner i den kvalitative studien. Det er forskjell mellom de gruppene som hovedsakelig flytter til hjemlandet, som Tyrkia, Irak, Russland, Filippinene og Thailand, og grupper med fluktbakgrunn, som Somalia, Eritrea, Afghanistan og Syria, hvor det er relativt få som oppgir at de utvandret til opprinnelseslandet. Enkelte landgrupper, som Somalia og Syria, hadde en relativt høy andel der det ikke var registrert hvilket land de hadde flyttet til. En del oppgir at de flytter til et ikke-vestlig land; dette gjelder særlig landbakgrunnene Syria, Somalia, Russland og Eritrea. En stor andel av alle landgrupper har utvandret til vestlige land. Storbritannia skiller seg ut som sentralt tilflyttingsland for flere av landgruppene. For de største landgruppene har det vært en økning i andelen som flytter dit i tiårsperioden vi har undersøkt.

Tilbakeholdssaker kan gjelde barn og unge som tilbakeholdes uten foreldre. I alle landgruppene er det færre barn som flytter ut alene, enn de som flytter sammen med mor og/eller far. Det er vanligere å flytte ut med bare mor enn å reise ut med mor og far, eller bare med far. Dette mønsteret gjelder over tid for de fleste landbakgrunner. Den somaliske gruppen er et tydelig unntak. I denne gruppen er andelen som flytter alene høyere enn for andre landbakgrunner, men har gått ned fra rundt fem av ti i 2012, til en av ti i 2021.

Selv om mønsteret i den kvantitative studien gjelder et langt større fenomen av utflytting, gir bildet studien tegner likevel resonans også i den kvalitative studien.

Intervjumaterialet nyanserer og spesifiserer utflyttingsmønsteret, slik at dynamikken blir mer synlig. For eksempel er det mange eksempler på at barn flytter ut sammen med søsken og mødre, eventuelt også med far, men at de eventuelt returnerer til Norge på forskjellig tid. Dessuten, selv om barn reiser ut med foreldre, betyr ikke dette at de ikke ender opp med å bli tilbakeholdt, slik dette kom fram i eksemplene i kapittel 3. Som også studien av tilbakehold av kvinner og deres barn viser (Lidén mfl., 2024), kan mødre med barn ende i et høyst ufrivillig opphold. Det er også eksempler på at foreldrene bor hver for seg selv om de begge er utflyttet, hvor bigami kan være en grunn for dette. Eksempler viser at situasjonen for barnet kan være høyst problematisk også om de bor med foreldrene, f.eks. om de blir boende sammen med far som stifter en ny familie, eller ved tilbakehold med mor hos farens familie.

Det er en stor andel av de som flytter ut som ikke returnerer til Norge. Det kan dermed være snakk om mer permanent bosetting i utlandet, eller lange utenlandsopphold. Vi finner at blant barn og unge fra de største gruppene som flyttet ut i perioden 2012–2021, så hadde om lag en tredjedel returnert til Norge ved inngangen til 2022. Dette gjelder for eksempel de med irakisk (35 prosent retur) og pakistansk bakgrunn (37 prosent retur). Den klart største gruppen med utflyttede barn og unge, de med somalisk bakgrunn, hadde vesentlig lavere returrater til Norge i løpet av tiårsperioden. Av disse var det en av fire (24 prosent) som hadde returnert til Norge per 1.1.2022. Dette er trolig uttrykk for mer langvarige og permanente bosettinger i tredjeland eller hjemland. Studien *Transnasjonal oppvekst* (Lidén mfl., 2014) viste en økt utflytting av familiemedlemmer fra Somalia i årene etter at familien fikk norsk statsborgerskap. Familiemedlemmer vil dermed kunne returnere til Norge fordi de har norsk pass. At personer ikke returnerer kan også være fordi oppholdstillatelsen deres utgår, og de ikke får fornyet den, og i enkelte tilfeller kan det ha med bortfall av oppholdsgrunnlag i Norge å gjøre. Utenriktjenesten er kjent med utfordringer som en del har med utgåtte oppholdstillatelser, og med at familier blir værende over tid, også i de områdene de tidligere har flyktet fra.

Omfang av tilbakehold og retur er usikkert

Vi har innhentet tallmateriale som kan si *noe* om omfanget av tilbakehold av barn og unge, men her er det også store mørketall. Det vi kjenner er antall *henvendelser* til myndighetene om ufrivillig utenlandsopphold, og hvor mange som har fått hjelp til å returnere. I perioden 2017–2022 har spesialutsendingene for integrering ved de fire ambassadene de er utstasjonert ved fått 762 henvendelser som gjelder ufrivillig utenlandsopphold. Dette gjelder både barn og voksne.

I vår kartlegging, som gjelder de to siste årene, har spesialutsendingene og ambassadeansatte ved fire andre ambassader meldt at de har arbeidet med 176

saker som gjelder barn, og 44 saker som gjelder unge i aldersgruppen 18–24 år. I tillegg ble det meldt om henvendelser fra 123 kvinner. Alvorlighetsgraden i de ufrivillige utenlandsoppholdene blir kartlagt av spesialutsendingene for integrering, ofte i dialog med Seksjon for konsulære saker i UD og med Kompetansteamet. Gitt ulike begrensninger har kun et fåtall av personene fått bistand til å returnere til Norge. Av de kjente sakene de to siste årene har 30 barn, 15 unge og 15 kvinner fått bistand til å returnere gjennom ambassaden. At ikke flere får hjelp til å returnere, har flere grunner: mange lever under sterk kontroll, det kan være vanskelig for dem å reise i landet de befinner seg i, og de må eventuelt passere landegrensener for å komme til ambassaden. De kan ha vært lenge utenfor Norge, slik at oppholdstillatelsen er utgått. Mange har fått konfiskert ID-dokumenter, og dette kan ta lang tid å skaffe til veie. For barn kan et ytterligere hinder for å returnere være at de mangler pass. I henhold til passloven skal en søknad om å utstede nødpass for et barn underskrives av begge foreldrene. Ambassaden kan derfor ikke utstede pass om en av foreldrene ikke vil underskrive. Det gjøres imidlertid noen unntak i henhold til passlovens unntaksbestemmelse.

Antall innvilgede søknader om refusjon av reiseutgiftene, en ordning som Kompetansteamet administrerer (se kapittel 4), kan også antyde antallet returnerer der myndighetene har bistått. I 2022 ble alle søknadene innvilget; dette gjaldt åtte barn og seks voksne. I 2021 ble 16 søknader innvilget. Også denne kilden viser til et begrenset antall barn og unge som returnerer til Norge, og som trenger hjelp til reintegrering.

Tilbakehold – tre hovedkategorier

Hjelpetjenesten trenger informasjon om forholdene barn og unge lever under når de er i utlandet, for å forstå hjelpebehovet og type oppfølging når de returnerer. Også når vi skal vurdere tiltakskjedens innretning og egnethet er det nødvendig med god fenomenforståelse. Studiens særlige bidrag er derfor utfyllende kunnskap om variasjonsbredde i hvem som befinner seg i en fastlåst situasjon, omstendigheter de lever under, og alvorlighetsgraden i forholdet.

Vi skiller mellom tre hovedkategorier tilbakehold: barn og unge som er etterlatt hos slektninger grunnet æresrelatert kontroll, opphold hvor målet er å disiplinere eller endre atferd, inkludert opphold på disiplineringsanstalt, og barn og unge som er tilbakeholdt sammen med en forelder.

Å beskytte æren

Motivasjonen for tilbakehold, slik mange andre studier finner (IMDi, 2011; Bredal mfl., 2020, se også Bjøranger og Svensson, 2024) er gjerne nært forbundet med æreslogikk. Det vil si at en vid krets av familiemedlemmer invol-

veres for å beskytte familiens ære, og for å kontrollere og straffe barn og unges normbrudd. Dette gjelder særlig jenter, men også gutter utsettes for press og forventninger til å utøve kjønnsbasert vold og kontroll. Kjønnsbasert vold og kontroll er dessuten rettet mot skeive ungdommer. For yngre barn kan slike reaksjoner overfor eldre søsken føre til at også de blir tilbakeholdt. Det represive regimet forsterkes gjerne av andre konfliktlinjer og uhelse, hvor dette kan bidra til å eskalere voldsbruken.

Disiplinering

I vår studie har særlig tilbakehold av gutter vært et tema, hvor utenlandsoppholdet er foreldrenes løsning for at den unge skal bryte med belastede miljøer. Dette kan også gjelde jenter. Ungdom sendes til slektninger for å endre atferd og gjennomgå «kultur-rehabilitering» som en løsning på rusproblemer og involvering i kriminalitet. Noen foreldre benytter disiplineringanstalter for å straffe ungdommen og få dem på rett vei. Slike anstalter er et relativt nytt fenomen og finnes særlig i Somalia, som et svar på etterspørselen fra diasporaforeldre som ønsker kontroll over vestliggjort ungdom. Plassering i disiplineringsinstitusjoner er et ekstremt tilfelle av tilbakehold.

Gjenvinning av kontroll – patriarkalsk makt

Tilbakehold av barn er også resultat av ekteskapskonflikter, trusler om skilsmisser og barne bortføringer. Bigami kan også være en årsak til tilbakehold. Når kvinner tilbakeholdes, vil dette ofte omfatte barna (se Lidén mfl., 2024). Tilsvarende kan mødre bli fanget i et ufrivillig opphold på grunn av at barna holdes tilbake av faren, gjerne i farens hushold, selv om han selv ikke er til stede. Barn kan tilbakeholdes sammen med en forelder, men hvor denne ikke ivaretar omsorgen. De kan i stedet bli utnyttet gjennom husarbeid eller annet arbeid, og plasseres i en utsatt posisjon i farens hushold.

Utenlandsopphold i hjemlandet, hos farens familie, er en effektiv måte for en ektefelle/far å reetablere sin tidligere maktposisjon og kontroll over familiedlemmer. Hjemlandets lovverk og de sosiale omgivelsene gir ham retten til å gjenvinne et makthierarki i familien som ikke ble støttet i Norge.

De tre hovedkategoriene vil aldri være bare enten ære, disiplinering eller patriarkalsk makt; det er nettopp kombinasjonene av samspillet mellom disse grunnene for kontroll og vold i nære relasjoner som skjerper alvorlighetsgraden.

Alvorlighetsgraden

Et utenlandsopphold gir tilgang til flere virksomme kontrollmekanismer. Et første virkemiddel er å frata personen ID-dokumenter og pass. Familielovgivningen i oppholdslandet gir i mange tilfeller faren/ektemannen en entydig avgjørelsesmyndighet over familiemedlemmene.

Eksemplene vi har fått presentert i denne studien gjennom ulike kilder beskriver utbredt bruk av vold i nære relasjoner. Volden og kontrollen kan virke disproportjonal med hensikten med oppholdet. Et funn er derfor det repressive regimet barn som tilbakeholdes er underlagt, og at vold i nære relasjoner er utbredt. Andre slektninger involveres i voldsbruk og kontroll over barnet. Tilbakehold har derfor alvorlige virkninger på barnet, inkludert tillitsbrudd og psykiske belastninger. Ved return må barn og unge få tilstrekkelig oppfølging av slike voldserfaringer i helsevesenet.

Disiplineringsanstalter er et ytterpunkt for bruk av vold og tortur. Våre informanter viser til at i dag er voldsbruken en tilgjengelig kunnskap som foreldrene, både via myndighetspersoner og gjennom muntlig informasjon i diasporaen, vet om. Foreldrene har ansvar for barnets omsorgssituasjon i utlandet, også når barnet er plassert hos slektninger, på en kostskole eller på en disiplineringsanstalt. Den utstrakte bruken av vold i oppdragelsen er ulovlig i Norge. Foreldre som oppholder seg i Norge kan derfor stilles til ansvar for den situasjonen barnet befinner seg i under utenlandsopphold. For eksempel kan det etter ny barnevernlov pålegges foreldrene hjelpetiltak og gå i dialog med foreldrene, når dette anses som et egnet tiltak ut fra barnets behov. Dette gjelder også når barnet befinner seg i utlandet, men har vanlig bosted i Norge.

Behov for større tiltaksvifte

Det er gjort et godt arbeid for å få på plass en operativ tiltakskjede i den første fasen av en retur av ungdom over 18 som er trusselutsatt. Ansvarsfordelingen er avklart mellom de ulike særtiltakene som spesialutsendingene for integreringsaker og Kompetanseteamet, og med nasjonale myndighetsinstanser med overordnet ansvar på hver sine områder: Utenriksdepartementet og utenriksstjenestens konsulære bistand til norske borgere i utlandet, utlendingsforvaltningen (UDI), forvaltningen for integrering (IMDi) og Haagenheten i Bufdir. Også de involverte lokale tjenestene som politiet og krisesentre i Ullensaker kommune, der den mest brukte flyplassen ligger, er kjent med oppgavene de har. Rutinene er ikke like innarbeidede ved andre flyplasser. En utfordring i den første fasen er tidsperspektivet, at det kan være snakk om akutte forløp og avgjørelser som krever en beredskap som ikke nødvendigvis er sikret i tjenestene. Et annet tema er tilgjengelig informasjon om den utsatte personen. Spesialutsendinger for integreringssaker har kartlegging som del av sin oppgave, og har også veiledningsansvar for utenriksstasjoner i sin region slik at dette kan skje ved disse stasjonene. De vil dessuten bistå i det operative arbeidet, bl.a. med søknader etter refusjonsordningen. Dessuten har UD ved Seksjon for konsulære saker det overordnede ansvaret for konsulær bistand, også i sakene som spesialutsendingene følger opp, og har også tett dialog med stasjonene om oppfølging i komplekse konsulære saker.

For barn er barnevernet den sentrale instansen for å følge opp den som returnerer med bistand fra myndighetene. For den kommunale barneverntjenesten vil det være uregelmessig og ekstraordinært at de får ansvar for et barn som har returnert etter tilbakehold. Også for barnevernet bør den foreliggende veilederen utdype ytterligere rutiner for barneverntjenestens framgangsmåte. Dette gjelder for barneverntjenestens oppfølging av barn som flytter tilbake til foreldrene og de som kommer tilbake til kommunen sammen med en av foreldrene, når barneverntjenesten har opprettet et barnevernstiltak før eller under oppholdet i utlandet. Det gjelder også for barn som er plassert i en barnevernsinstitusjon eller fosterhjem.

For ungdom over 18 år som ikke anses å være trusselutsatt omfatter ikke prosedyren ved retur at personen blir møtt på flyplassen. Som tidligere nevnt, har regjeringen i den nye opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) foreslått å utvide bo- og støttetilbudet med fire plasser for personer over 18 år som har returnert fra ufrivillig utenlandsopphold og som ikke favnes av dagens tilbud, hvor unge med særlige behov kan få et tilpasset bo- og støttetilbud. Dette kan gi ny kunnskap om tilpasset oppfølging til denne gruppen.

I dag finnes ikke et spisset botilbud eller støttetiltak for de som ikke er trusselutsatt, de som takker nei til et slikt tiltak og de som har gjennomført et slikt opphold. Det er et entydig funn at det mangler en særlig tiltakskjede for denne gruppen *ungdommer*. Dette gjelder både den første fasen, og den videre oppfølgingen av kommunale tjenester. I den første fasen vil de returnerte ha behov for informasjon om ulike typer støtteordninger, hjelp til å kontakte offentlige instanser som folkeregister, UDI, fastlegeordning o.l., til å identifisere manglende ID-dokumenter og starte prosessen med å få slike dokumenter på plass, og til å få tilgang til banktjenester. Det må også være et egnet bosted tilgjengelig i denne fasen, med oppfølging.

Det mangler en kommunal tiltakskjede i det videre arbeidet for reintegrering når personen returnerer til hjemkommunen. Noen ungdommer vil returnere til familie, noen til bekjente, og noen vil umiddelbart være helt avhengige av å få bolig og økonomisk hjelp gjennom Nav. Erfaringen er at selv om de flytter hjem, vil dette kunne bli midlertidig. De trenger da et egnet bosted, og et tildelt ansvar for veiledning og bistand i kontakt med de kommunale hjelpetjenestene, samt innmelding på skoler. Også de som bor hjemme trenger veiledning og bistand i kontakt med kommunale hjelpetjenester, inkludert kontakt med Nav. Det er også nødvendig å tenke inn lavterskel helsehjelp i denne fasen. Ungdommene vil kunne ha ulike oppfølgingsbehov, det kan være snakk om f.eks. en ung mor med barn, personer som er sterkt motivert for skolegang og utdanning, personer med store helseproblemer og de som trenger hjelp til å bryte med rus og

kriminalitet. Det må derfor være beredskap som treffer bredden av dem som trenger varierte typer oppfølging, eventuelt i tilknytning til et botilbud. I dag er det opp til ungdommen selv å ta kontakt med hjelpetjenesten. Det synes at oppfølgingen må være mer proaktiv. Et annet sentralt problem er at en del mister botiltak med oppfølging fordi de er rusbrukere, uten at de nødvendigvis får tilpasset oppfølging for rusproblemet, slik at situasjonen deres forverres ytterligere.

De kommunale hjelpetjenestene er innrettet for å ivareta særlig utsatte barn, unge og familier, og det finnes flere generelle programmer og tiltak som er relevante i en tiltakskjede for barn og unge som returnerer fra utlandet. Vi har bl.a. pekt på at kommuner samler sin innsats rettet mot (utsatt) ungdom på samme sted, og det finnes ordninger som mangfoldsrådgiveres utvidede mandat for oppfølging av elever med bekymringer og problemer forbundet med familierelasjoner, vold og kontroll. Oppfølgingstjenesten har et ansvar for ungdom med rett til videregående opplæring, Navs IPS ung og samarbeid og tiltak som følger opp rusbruk eller kriminalitet, som oppfølgingsteam o.l. Man kan også dra veksler på tiltak og erfaringer fra bl.a. barnevernets ettervernstiltak og botiltak for bosatte enslige mindreårige flyktninger. Vi har også vist til ulike meklingsinstanser, hvor det til nå er lite systematisert erfaring med mekling i konflikter mellom barn og foreldre. Tiltakskjeden kan eventuelt kobles på slike offentlige tiltak og tjenester på kommunalt og regionalt nivå for utsatte ungdom. Også samarbeid med frivillige organisasjoner kan være avgjørende i oppfølgingen av ungdom.

Vår forståelse er at eksisterende hjelpetjenester og ungdomstiltak er egnet for å følge opp gruppen, men disse må i større grad inkludere *spisset kompetanse og fleksible ordninger* som får returnerte raskt inn i et helhetlig oppfølgingsspor for reintegrering. Denne typen kompetanseløft og kvalitet og bredde i bo- og støtte-tilbud er noe som flere kategorier barn og ungdom trenger. En gjennomgående utfordring når det gjelder barn og unge som returnerer til en kommune, er å identifisere de særlige oppfølgingsbehovene som følger av utenlandsoppholdet, som f.eks. omfatter støtte i relasjoner til foreldre eller støtte etter brudd med familien, støtte på grunn av ensomhet og manglende nettverk, helseproblemer, atferdsproblemer, manglende motivasjon for eller tilknytning til skole og aktiviteter. Det er *behov for lavterskeltilbud*, i og utenfor helsetjenesten, som åpner for å bearbeide skuffelser og vanskelige relasjoner, og for individuell støtte fra personer med tilstrekkelig kunnskap om situasjonen de er i.

Siden slike returere er begrenset i omfang, og mange kommuner sjelden vil møte denne oppgaven, er det nødvendig 1) å identifisere en kontaktperson og koordinering av aktuelle tjenester, 2) skriftliggjøre rutiner og ansvar i veilederen slik at den omfatter denne kategorien returnerte ungdom og 3) fungere som veiled-

ningstjeneste for de kommunale instansene som en utvidet oppgave lagt til Kompetanseteamet. Dagens veileder utarbeidet av Bufdir i 2020 omfatter ikke tiltakskjede og botiltak for denne gruppen ungdom. Dette fenomenet og ansvarsområdet bør også presiseres og innarbeides i Navs håndbok/veileder for vold i nære relasjoner.

I Danmark er det opprettet regionale sikkerhetskonsulenter med et operativt ansvar for barn og unge utsatt for æresrelatert vold. I stedet for et slikt særtiltak med en æresrelatert avgrensning, argumenterer vi for at det er behov for *en koordinerende kontaktinstans som er forankret i kommunens ordinære forebyggende innsats overfor utsatt ungdom*. Det vil da være nødvendig å sikre tilstrekkelig kompetanse og spisset ansvarsområde som del av ordinære stillinger. En måte å sikre tilstrekkelig kapasitet, fleksibilitet og kompetanse på er å tenke på tvers av ulike innsatsområder når det gjelder utsatt ungdom. Vi finner at oppdeling i ulike innsatsområder og sektordeling når det gjelder vold i nære relasjoner og æresrelatert vold har konsekvenser for ansvars- og opplæringsavgrensninger i praksis.

Vi har sett nærmere på forpliktelser til og behov for samarbeid når det gjelder å følge opp barn og unge som returnerer til kommunene. Barneverntjenestens frivillige hjelpetiltak i familiene er del av tiltaksviften de kan iverksette for å sikre barnet tilstrekkelig oppfølging på skolen og i fritidsaktiviteter, og sikre helseoppfølging. En helhetlig oppfølging av barn under barnevernstiltak er lov-pålagt. Også på dette området synes det å være behov for å konkretisere ansvar, inkludert koordineringsansvar. Også Nav skal ivareta samarbeid med andre etater for å gi ungdom tilstrekkelig oppfølging.

Mangfoldsrådgivere er en ressurs med kompetanse på ufrivillige utenlandsopp- hold, og kan tenkes inn i tiltakskjeden i de kommunene hvor de er utplassert og ved skoler de kjenner til i nærområdet. I tillegg til at de er i en posisjon der de oppnår tillit hos ungdommen og foreldre, og sitter med konkret informasjon i enkeltsaker, har de ansvar for å gi råd og veiledning til ansatte i lokale flykt- ningstjenester, Nav, voksenopplæringsinstitusjoner og andre hjelpetjenester som del av sin innsats. De passer dermed inn i tiltakskjedens behov for en koordine- rende instans og kan eventuelt operere som hovedkontaktperson for ung- dommen.

Både barn som returnerer til familien, og barn som får et botiltak gjennom barnevernet, vil trenge en egen kontaktperson og talsperson. Dette kan forankres i form av en setteverge med et spesifikt oppdrag. De kan også ha nytte av andre former for mentorordninger. Også ungdom vil ha behov for en støtteperson, og en koordinerende hovedkontakt opp mot ulike hjelpeinstanser.

Flere informanter, inkludert flyktningtjenesten og mangfoldsrådgivere, viser til at taushetsplikten begrenser samarbeidet. Dette er en kjent tematikk, og det er viktig å avklare hvordan taushetsplikten håndteres slik at aktuelle instanser inviteres inn i et samarbeid.

Vi har vist til ulike verktøy som kan øke kvalitet og kompetanse i arbeidet rettet mot utsatte barn og ungdom. Den miljøterapeutiske metoden som er utviklet i botiltak for trusselutsatte ungdom bør benyttes også for barn og ungdom som returnerer til kommunen. Også barnevernet kan med fordel dra nytte av den miljøterapeutiske metoden som er utviklet i botiltak for trusselutsatte. Verktøy for selvstendigjøring og bevisstgjøring om oppdragervold er også egnet i ulike aktiviteter og tiltak i regi av frivillige organisasjoner.

Barneverntjenesten har pekt på veiledningsbehov i konkrete saker, med spisskompetanse på barnevernssaker, regelverk og mulige tiltak og samarbeidsparter. Det går an å tenke seg at det etableres et fagteam bestående av saksbehandlere med erfaring med utenlandssaker (f.eks. satt sammen av ulike bydeler i Oslo eller på tvers av de større byene) med ansvar for veiledning i barneverntjenestens ivaretagelse av barn som har returnert. De vil også kunne fungere som et kontaktpunkt i barnevernet for å drøfte situasjonen når barnet befinner seg i utlandet. Teamet vil kunne fronte temaet og gi det faglig oppmerksomhet og foreslå kompetansebygging innen dette feltet.

Forebygging

Handlingsrommet for å bistå tilbakeholdte barn og unge voksne når de befinner seg i utlandet er svært begrenset. Mange som kontakter utenriksstasjonene og ber om hjelp, kommer ikke tilbake til Norge. De som får hjelp, har i mange tilfeller blitt værende over lengre tid under vanskelige forhold. Spesialutsendingene for integreringssaker nevner spesielt at barn må vente til de blir myndige for å få utstedt pass slik at de kan returnere, eller at sikkerhetsforholdene gjør det vanskelig å bistå ungdommen. Forebygging av et utenlandsopphold er derfor avgjørende i innsatsen mot ufrivillige utenlandsopphold. Avslutningsvis går vi derfor nærmere inn på hva våre analyser, ulike offentlige instanser og frivillige organisasjoner sier om hva slags tiltak og informasjon som bør foreligge for å styrke det forebyggende arbeidet.

Representanter både for hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner understreker at foreldre og barn må oppleve seg forstått og respektert, og at hjelpetjenestene må vise kulturell kompetanse og sensitivitet. Tett samarbeid med familien er nødvendig for å forstå situasjonen, identifisere mulige problemer og finne løsninger i fellesskap. Flere ser skolen som en viktig dialog- og forebyggingsarena når det gjelder å avverge utenlandsopphold.

Det forebyggende arbeidet må legges til grunn en utvidet fenomenforståelse, som gjelder både et familielivsløpsperspektiv, et kjønnsperspektiv og forståelse av vold i nære relasjoner.

Familielivsløpsperspektiv. En del foreldre i transnasjonale familier betrakter (ufrivillig) utenlandsopphold som løsningen på mange typer utfordringer, som at barn mister foreldrenes språk og identitet, æresmotivert kontroll over jenters seksualitet, fornorsket ungdomsliv, og hvis barn og ungdom blir involvert i rus og kriminalitet. Utenlandsopphold kan også starte med foreldrenes ekteskapskonflikter, helseproblemer, økonomiske problemer eller andre integreringsbarrierer. Det forebyggende må derfor ta utgangspunkt i en bred fenomenforståelse, og ha tiltak som møter foreldres sammensatte bekymringer og problemer. Tjenestene som forholder seg til familiene må ha fenomenforståelse som inkluderer forebygging i et bredt familie- og tidsperspektiv. I vår studie har vi rettet særlig oppmerksomhet mot tre kategorier familier (se også Lidén mfl., 2024): nylig bosatte flyktninger og andre med rett til introduksjonsprogram og språkopplæring blir fulgt opp gjennom programperioden og får tilgang til informasjon om rettigheter og sentrale samfunnsinstitusjoner. I noen familier vil integreringsbarrierer de påfølgende årene kunne føre til utenforskap, samtidig som de har begrenset kontakt med støtteapparat. En annen gruppe er familier der ektefellen kommer til Norge gjennom familieetablering. Disse har ingen plikt til norskopplæring, slik at kontaktflate og deltakelse utenfor hjemmet kan begrenses, og de blir sårbare for kontroll. I vår studie skiller disse to kategoriene familier seg ut når det gjelder utenlandsopphold som løsning på familiekonflikter. En tredje gruppe er kulturkonservative familier i veletablerte diasporaer.

Kjønnsperspektiv. I hjelpeapparatet er det jenter og unge kvinner som har fått oppmerksomhet, og de er også mest utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Mindre oppmerksomhet er rettet mot gutter og unge menn som har vært eller står i fare for å bli sendt til utlandet. Det forebyggende arbeidet må derfor ha et tydelig kjønnsperspektiv. Bevisstheten gjelder også skeive ungdommer. Tiltak og hjelpetjenester må kommuniseres og utformes på måter som resonnerer med ulike kategorier jenter og gutter slik at de kjenner seg igjen i situasjonen og har tillit til hjelpen som tilbys.

Vold i nære relasjoner. Mange av studiens eksempler omfatter sammensatte former for vold i nære relasjoner. I mange tilfeller er ikke denne volden blitt fanget opp før utenlandsoppholdet, eller det er ikke satt inn tilstrekkelige tiltak. Ulike former og uttrykk for kjønnsbasert og æresrelatert vold må inkluderes i forståelser av vold i nære relasjoner, ikke bare i helseprofesjonene, men også i andre sosialfaglige profesjoner som arbeider i Nav, barnevernet, meklings-tjenester, i utdanningssektoren osv.

Kobling mellom vold i nære relasjoner og utenforskap bør forstås bedre, bl.a. for barn og ungdommer som utnyttes til kriminalitet. Psykisk helse hos foreldre som kan resultere i vold i nære relasjoner er et underkommunisert tema, som kan bidra til alvorlige familiekonflikter og barn og ungdoms gateliv.

Avslutningsvis vil vi påpeke at hjelpetjenestenes tiltak og spissede tiltak som er sentrale i oppfølging av returnerte barn og unge også er avgjørende i det forebyggende arbeidet.

Anbefalinger – tiltak

Tiltakskjeden for unge over 18 år

- Vi anbefaler at det vurderes å utarbeide en tiltakskjede ved ankomst for ungdom over 18 år. Et slikt tilbud kan omfatte:
 - rutine for å møte utsatt ungdom når de ankommer landet
 - informasjon ved ankomst
 - eventuelt å tilby plass i et bo- og støttetilbud
 - veiledning og bistand for å skaffe nødvendig ID, bankkort og andre presserende systemer
- Vi anbefaler å utarbeide en tiltakskjede ved retur til kommunen for ungdom over 18 år. Tilbudet bør omfatte:
 - egnet bosted med ulike grader av oppfølging
 - spisset informasjon til returnerte ungdommer
 - oppnevning av en primærkontaktperson – som bistår i kontakt med ulike offentlige systemer og tjenester
 - innføre rutiner for helsekartlegging av ungdom ved retur
 - tilgang til lavterskel helseoppfølging

Vi anbefaler at en slik tiltakskjede ivaretar ulike livssituasjoner og varierte behov, f.eks. ung kvinne med barn, ungdom som bor hjemme, og eventuell tilleggspromblematikk hos unge på grunn av psykisk helse, rus og oppfølging av tidligere kriminalitet.

Det er behov for å utrede hvordan bo- og støttetiltak til denne gruppen kan inngå i eksisterende tiltak for utsatt ungdom, samtidig som de skal ivareta spisset hjelp og kompetanse.

- Vi ser behov for å gjennomgå kommunenes opplærings- og informasjonsmateriell og handlingsplaner om vold i nære relasjoner, slik at æresrelatert vold og tilbakehold i utlandet inngår i alle dokumenter og kommunenes praksis på innsatsfeltet «vold i nære relasjoner».

- Vi anbefaler å oppdatere *Retningslinjer for saker om personer over 18 år som står i fare for å bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, eller som oppholder seg ufrivillig i utlandet*, slik at denne inkluderer tiltakskjeden for de som ikke er trusselutsatt.

Vi ser behov for at Nav utvikler spesifikke prosedyrer for håndtering av saker som gjelder ungdom som returnerer fra ufrivillige utenlandsopphold, for å sikre konsistens og effektivitet i tjenesteleveringen. Dette omfatter:

- å inkludere æresrelatert vold og retur fra ufrivillig utenlandsopphold i Navs håndbok og veileder om vold i nære relasjoner
- å inkludere temaet i kompetansebygging på innsatsfeltet «vold i nære relasjoner»
- å samle aktuelle ressurser og verktøy angående æresrelatert vold og utenlandsopphold, inkludert Kompetanseteamets veiledning, på en lett tilgjengelig plattform i Nav

Anbefalte tiltak for å styrke oppfølging av barn

- Det er behov for å oppdatere *Barn i utlandet – retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*.
- Det anbefales å vurdere å etablere et fagteam for barneverntjenesten som kan gi råd og veiledning til andre barneverntjenester, bl.a. spisset fenomenforståelse, erfaringsbaserte råd om nødvendige og egnede tiltak og samarbeidspartnere, oppfølging av returnerte barn i familien mm.
- Vi anbefaler å gi barn som returnerer til familie og barn i barnevernet en setteverge og utpeke en primærkontakt med spisset kompetanse som de har tillit og fortrolighet til.
- Det må sikres at traumebevisst omsorg benyttes i tjenester som jobber med barn og unge som har opplevd ufrivillige utenlandsopphold.

Felles anbefalinger for begge aldersgrupper

- Helsetjenesten bør utforme lavterskeltilbud for utsatt ungdom som gir dem hverdagsmestring og samtaleterapi, som også når den aktuelle gruppen returnerte.
- Det er behov for å sikre tilstrekkelige ressurser til politiets lokale forebyggende og oppfølgende arbeid. Innsats mot ungdomskriminalitet må inkludere overlappende fenomenforståelser, inkludert utnyttning og familievold.
- Vi anbefaler å vurdere hvordan kompetansen og stillingen som mangfoldsrådgivere ved utvalgte ungdoms- og videregående skoler kan benyttes aktivt som ressurs i oppfølgingen av barn og unge som returnerer fra utenlandsopphold.

- Vi anbefaler å sikre (fortsatt) tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med bl.a. tilbud til returnerte barn og ungdommer, kvinners deltakelse og rettigheter, mentorordninger, brobyggerarbeid og informasjonsarbeid angående oppdragervold og vold i nære relasjoner. Vi anbefaler at det iverksettes tiltak og samtalegrupper om æresrelatert vold rettet mot gutter og fedre.
- Vi anbefaler at frivillige organisasjoner inkluderes i kommunenes tiltakskjeder overfor denne gruppen barn og unge.

Spesialutsendingen for integreringssaker

- Vi anbefaler å videreføre ordningen med spesialutsending for integrering.
- Vi anbefaler at det vurderes om formulering av målgruppe og oppgaver i mandatet for spesialutsending for integrering er tilstrekkelig dekkende for dagens operative og strategiske praksis.
- Vi anbefaler å videreutvikle samarbeid med nordiske og andre lands utenriksstasjoner i det operative arbeidet i regionen, i enkeltsaker, men også ved å styrke nettverk til lokale myndigheter og organisasjoner og gjennom kompetansebygging.
- Det bør vurderes om ressurser til spesialutsendingenes strategiske arbeid (reiser, nettverksbygging, møter) i landet og regionen de opererer i er tilstrekkelig.
- Vi anbefaler at det strategiske arbeidet i Norge styrkes gjennom en mer langsiktig strategi for formidling og kompetanseheving av hjelpetjenesten.

Kompetanseheving

- Det er behov for å videreutvikle og formidle en bred fenomenforståelse av ufrivillige utenlandsopphold, som ser æresmotivert vold og andre former for vold i nære relasjoner i sammenheng, og også hvordan disse forsterker hverandre.
- Vi anbefaler at kompetansehevingstiltak rettes mot hele bredden i kommunenes tjenesteapparat, og særlig i tiltak rettet mot utsatt ungdom, inklusive Nav-tiltak, lokalt politi og rus- og kriminalomsorg.
- Det anbefales å gjennomgå relevante offentlige dokumenter som veiledere, verktøy og informasjonsmateriale og planer, og tilse at en bred fenomenforståelse av vold i nære relasjoner og av utenlandsopphold benyttes i dokumenter.
- Vi anbefaler å inkludere ungdom i utforming av informasjonsmateriale og i valg av formidlingskanaler.

- Det er behov for å spre verktøy og metoder som er utformet innenfor særtiltak, som f.eks. den miljøterapeutiske metoden som er utviklet i botiltak for trusselutsatte, til andre av hjelpetjenestens tiltak for utsatte barn og unge, bl.a. til bruk i barnevernsinstitusjoner, ettervern og kommunale botiltak.

Forskning

- Det er behov for å innhente og systematisere erfaringer med hvordan de nye hjemlene i barnevernsloven som gjelder barnevernets utvidede virkeområde for barn som befinner seg i utlandet er brukt, og hva slags virkning dette har hatt for å sikre barn tilstrekkelig oppfølging når de er i utlandet og etter retur til Norge.
 - Herunder innhente og systematisere erfaringer med bruk av barnevernets hjelpetiltak som kan pålegge dialog mellom barnevernet og foreldre i Norge for å finne en minnelig løsning og retur for barnet i utlandet.
- Det er behov for å innhente og systematisere erfaringer fra hvordan barneverntjenesten følger opp tiltak i familien der hvor barn har returnert til familien, eller har returnert sammen med en forelder.
- Det er behov for mer systematisk erfaringsinnhenting og forskning når det gjelder gutter og unge menn som er sendt til utlandet, inkludert LHBT+-personer. Det er nødvendig å utvikle metoder i arbeidet som er rettet mot bredden av tilbakeholdte.
- Vi anbefaler at det utarbeides en kunnskapsstatus når det gjelder erfaringer fra ulike former for tilrettelagte dialog- og meklingsarenaer for (æresrelaterte) familiekonflikter.
- Vi ser behov for å innhente og systematisere kunnskap om helsekonsekvenser av (æresrelatert) familievold, inkludert vold under tilbakehold i utlandet, og sikre at denne kunnskapen er tilgjengelig både i primær- og sekundærhelse-tjenesten.

Litteratur

- Ahmed, A. (2011). *Why do Norwegian Somali families with school age children move to a "third" country? Investigation on the onward movement of some Norwegian Somali families in the diaspora.* [Masteroppgave]. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Ankestyrelsen. (2018). *Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund.* (978-87-7811-355-9). <https://www.regeringen.dk/media/4865/rapport-om-genopdragelsesrejser-2018.pdf>
- Allvin, A. & Søderholm, T. (2023). *Barne- og ungdomskriminalitet i Oslo 2022. Utfordringer i ulike geografiske områder* (Rapport 23:01). Oslo politidistrikt. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/barne-og-ungdomskriminalitet/barne-og-ungdomskriminalitet-i-oslo-2022.pdf>
- Al-Sharmani, M. (2011) Transnational family networks in the Somali diaspora in Egypt: Women's roles and differentiated experiences. *Gender, Place and Culture*, 17 (14) s. 499-518.
- Aarset. M. F. & Bredal, A. (2018) Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda. Rapport 2018/5. NOVA
- Bakketeig, E., Dullum, J. & Stefansen, K. (2019). Samarbeid i saker om vold og overgrep. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 198-212
- Berg, R.C., Johansen, T.B. Jardim, P.S.J., Forsetlund, L., & Nguyen, L. (2020) Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger: en oversikt over systematiske oversikter. Folkehelseinstituttet.
- Bergflødt, M. M., Bossy, D. & Gundersen, T. (2022). *Møter med familievernnet: Brukeres erfaringer og opplevelser av familievertjenesten* (Rapport 2022:7). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3038432>
- Bergflødt, M.M., Bruland, S. & Bossy, D. (2023). *Med døra på gløtt. Barn og unge inn i familievernnet?* (Rapport 2023:10). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3095162>
- Bjøranger, T. og Svensson, G.V. (2024) *Æresrelatert kriminalitet. En casebasert håndbok.* Cappelen Damm Akademisk.
- Bolognani, M. (2014). The Emergence of Lifestyle Reasoning in Return Considerations among British-Pakistani, *International Migration*, 52(6), 31–42. <https://doi.org/10.1111/imig.12153>
- Bredal, A. & Lidén, H. (2015) *Hva med 2017?* ISF rapport 2015/3. Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. & Strand, A.H. (2015). *Et blikk inn i skolen. Mangfoldsrådgivere sett fra brukeres ståsted* (2015:40). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/et-blikk-inn-i-skolen>
- Bredal, A. og Melby, E. (2018). *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll* (Rapport 2018:9). Nova/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmliui/handle/20.500.12199/5125>
- Bredal, A. & Vislie, C. (2017). *Familierettete tjenester i et flerkulturelt samfunn: Erfaringer fra familievernnet og andre hjelpeinstanser* (Rapport 2017:5). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5112>

- Bredal, A., Beegsi, M., Bjøranger, T., Djup, H.W., Mekonen, L., Stang, E.G. & Zomorodi, P. (2020). «*Det var ikke bare ferie*»: Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf>
- Bredal, A., Kojan, B.H., Nilsen, M., Skrove, G., Storhaug, A.S., Øverlien, C. (2024) *Barneverntjenestens arbeid med vold og overgrep*. NOVA rapport 16/23. NOVA
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet* (Rapport 2014:16). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/forskningsbasert-politikk>
- Bråten, B. & Kindt, K.T. (2016). *Med mandat til å hjelpe. Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger* (Rapport 2016:11). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/med-mandat-til-a-hjelpe>
- Bråten, B. & Lillevik, R. (2021). *Noen å høre til: Mentorordninger for unge som har brutt med familien sin* (Rapport 2021:32). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/noen-a-hore-til>
- Bråten, B., Elgvin, O., Flatø, H. & Lillevik, R. (2021). *Samtale og strid: Frivillige organisasjoners arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap* (Rapport 2021:16). Fafo. <https://www.fafo.no/en/publications/fafo-reports/samtale-og-strid>
- B.T. (2023, 18. mars). Myndighet fik næsten 100 henvendelser om genopdragsreiser i 2021. <https://www.bt.dk/samfund/myndighed-fik-naesten-100-henvendelser-om-genopdragsreiser-i-2021>
- Buudir. (2008). *Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven, av 14.3.2008* (Nr. Q-02/2008) [Rundskriv]. https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Forskrift_om_mekling_etter_ekteskapsloven_og_barnevernloven.pdf
- Buudir. (2015). *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsestjenester til barnets beste* (Nr. 21/2015) [Rundskriv].
- Buudir. (2018). *Mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. <https://www.buudir.no/siteassets/vold-og-overgrep/mandat-kompetanseteamet-mot-tvangsekteskap-kjonnslemlestelse-og-negativ-sosial-kontroll.pdf>
- Buudir (2019) Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurderinger av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid. <https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2021/06/Barn-og-unge-som-begar-eller-star-i-fare-for-a-bega-kriminelle-handlinger-endelig-versjon.pdf>
- Buudir. (2021a). *Barn i utlandet – retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*. https://www.buudir.no/fagstotte/produkter/retningslinjer_om_etterlatte_barn_i_utlandet/
- Buudir. (2021b). *Retningslinjer for saker om personer over 18 år som står i fare for å bli utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, eller som oppholder seg ufrivillig i utlandet*. <https://www2.buudir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005228>
- Buudir. (2023). Barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land – regjeringen.no
- Buudir. (2023b). *Botilbud for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll*. [https://www.buudir.no/vold/aresrelatert/botilbud/Carling, J. \(2005\). Gender dimensions of international migration. *Global Migration Perspectives*, \(35\).](https://www.buudir.no/vold/aresrelatert/botilbud/Carling, J. (2005). Gender dimensions of international migration. Global Migration Perspectives, (35).)
- Carling, J. & Pettersen, S.V. (2014). Return Migration Intentions in the Integration-Transnationalism Matrix. *International Migration*, 52(6).
- Dzamarija, M.T. (2004). *Norske barn i utlandet – Utvalgte land: Pakistan, Marokko, Tyrkia og Spania* (Rapport 2004: 71). Statistisk sentralbyrå. https://www.rights.no/filer/notat_200471.pdf_SSB_norske_barn_i_utlandet.pdf

- Edwardsen, O. & Berg, C.R. (2016). Politiets møte med barn – første fase i etterforskning. I K. Mevik, O.G. Lillevik & O. Edwardsen (Red.), *Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger*. Gyldendal Akademisk.
- Engebrigtsen, A. (2010). Ali's Disappearance: The Tension of Moving and Dwelling in the Norwegian Welfare Society. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(2), 277–297. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.521324>
- Erdal, M.B. (2013). Migrant Transnationalism and Multi-Layered Integration: Norwegian-Pakistani Migrants' Own Reflections. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(6), 983–999. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.765665>
- Erdal, M.B., Amjad, A., Bodla, Q.Z. Ruhab, A. (2015). Going Back to Pakistan for Education? The Interplay of Return Mobilities, Education, and Transnational Living. *Population, Space and Place*, 22(8), 836–848. <https://doi.org/10.1002/psp.1966>
- Fangen, K. (2008). *Identitet og praksis. Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T., & Fossestøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*. (AFI-rapport 2016:01). <https://doi.org/20.500.12199/6284>
- Følner, B., Goor, A.H. & Bjerregaard, A-M.H. (2022). *Nydanske LHBT+ personers levevilkår og støttebehov*. Styrelsen for International Rekruttering og Integration. <https://www.integrationsviden.dk/aere/rapporter-og-andre-materialer/siris-publikationer/nydanske-lgbt-personers-levevilkar-og-stottebehov>
- Goody, E. N. (1982). *Parenthood and the Social Reproduction, Fostering and Occupational Roles in West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grundtvig, G., Juhl, S. & Petersen, L.C. (2020). *Evaluering av den nasjonale handlingsplan til forebygging av æresrelaterede konflikter og negativ sosial kontroll* (COWI A/S Rapport). Styrelsen for International Rekruttering og Integration. <https://nordicwelfare.org/integration-norden/fakta/evalueringsrapport-den-nasjonale-handlingsplan-til-forebygging-af-aeresrelaterede-konflikter-og-negativ-social-kontroll>
- Göller, I.H. (2020). *Begrepet negativ sosial kontroll i en juridisk kontekst*. Handelshøyskolen ved UiA.
- Handulle, A. (2022). Little Norway in Somalia – Understanding Complex Belongings of Transnational Somali Families. *Nordic Journal of Migration Research*, 12(1), 88–104. <https://doi.org/10.33134/njmr.371>
- Hansen, I.L.S., Jensen, R.S., & Fløtten, T. (2020) *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020/2.
- Helsedirektoratet. (2019). *Kommunens ledelse bør sikre at det er etablerte avtaler om samarbeid mellom virksomheter involvert i oppfølging av barn og unge det er knyttet bekymring til*. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge/kommunens-ansvar-for-tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge/kommunens-ledelse-bor-sikre-at-det-er-etablerte-avtaler-om-samarbeid-mellom-virksomheter-involvert-i-oppfolging-av-barn-og-unge-det-er-knyttet-bekymring-til>
- Hjort, J.L. (2023). *Evaluering av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll* (Rapport 2023:1). Proba. <https://proba.no/rapport/evaluering-av-kompetanseteamet-mot-tvangsekteskap-kjonnslemlestelse-og-negativ-social-kontroll>
- Hoechner, H. (2020). Senegalese Migrants' Children, Homeland Returns, and Islamic Education in a Transnational Setting. *Globalization, Societies and Education*, 18(3), 264–276. <https://doi.org/10.1080/14767724.2020.1722071>
- Holm, A., Danielsen, Å. Ø., Leirvik, M.S. & Aasland, A. (2020). *Vil gjerne vite mer: Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene* (Rapport 2022:14). NIBR/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmllui/handle/11250/3050589>

- Horst, C. (2006). Connected lives: Somalis in Minneapolis, family responsibilities and migration dreams of relatives. *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 124. Geneva: UNHCR. <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2006/en/74211>
- IMDi. (2017). *Tilskuddsordning for frivillige organisasjoner holdningskapende/forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (Nr. 09/2017)
- IMDi. (2019). *Rapport for minoritetsrådgivernes og integreringsrådgivernes arbeid i 2019*. <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/rapport-for-minoritetsradgivernes-og-integreringsradgivernes-arbeid-i-2019/>
- IMDi. (2022). *IMDi årsrapport 2022: Arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*.
- IMDi. (2023). *IMDi mangfoldsrådgivere på ungdomsskoler og videregående skoler*. <https://www.imdi.no/negativ-social-kontroll/mangfoldsradgivere-pa-skoler/>
- Inderhaug, E. (2018, 15. mars). Den siste utposten. *Politiforum*. <https://www.politiforum.no/nyhet/den-siste-utposten/143775>
- Johnsdotter, S. (2007). Dumping av svensksomaliska barn? Om familjar, föräldrar och barn i en transnationell kontext. I I.M. Eastmond og L. Åkesson (Red.), *Globala familjer. Transnationell migration och släktskap*. Stockholm: Gidlund förlag.
- Johnsdotter, S. (2015). European Somali Children Dumped? On families, parents, and children in a transnational context. *European Journal of Social Work*, 18(1), 81–96. DOI <10.1080/13691457.2013.844682>
- Jones, M., Alzayegh, N., Diryie, J.E., Haidari, S. & Demiri, Y. (2023). *Å finne fellesskap i utenforskap. Utekontakten i Bydel Gamle Oslo*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Internasjonal barne bortføring. Rapport fra arbeidsgruppe for gjennomgang av regelverk, organisering og behandling av barne bortføringssaker i Norge*. https://www.regjeringen.no/contentassets/464167011190443abf39f631d33be3c0/rapport_barne_bortfoering_2014.pdf
- Jørgensen, T.W. & Lillevik, O.G. (2016). Traumebevisst omsorg i arbeid med voldsutsatte barn. I K. Mevik, O.G. Lillevik & O. Edvardsen (Red.), *Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger*. Gyldendal Akademisk.
- Kayed, N., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A.M. & Wichström, L. (2015). *Resultater fra forskningsprosjektet psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner* (Rapport NTNU). RKBUN/NTNU. <http://hdl.handle.net/11250/2392635>
- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. *Årsrapport 2022*. https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/vold_overnep/arsrapport_2022_kompetanseteamet_mot_tvangsekteskap_kjonnsllestelse_og_negativ_social_kontroll.pdf
- Konfliktrådet. (2023). SLT-modellen: Systematisk forebygging. <https://konfliktraadet.no/slt-modellen/systematisk-forebygging/hva-er-rus-og-kriminalitetsforebygging/>
- Kosüta, M. & Gulli, M. (2021) Invadert og forlatt. Begrensninger av unge minoritetsnorske menn og konsekvenser for deres psykiske helse. Likestillingscenteret KUN/Mental Helse Ungdom.
- Kunnskapsdepartementet. *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024* (handlingsplan).
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (Nr. F-02-18) [Rundskriv]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>
- Kunnskapsdirektoratet. (2019). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2019*. https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev_tildelingsbrev-til-imdi-for-2019-vedlegg-tillegg.pdf

- Langballe, Å. & Schultz, J-H. (2017). 'I couldn't tell such things to others': Trauma-exposed youth and the investigative interview. *Police Practice & Research: An International Journal*, 18(1), 62–74. <http://dx.doi.org/10.1080/15614263.2016.1229185>
- Leifsen, E. (2006). *Moralities and Politics of Belonging: Governing Female Reproduction in 20th Century Quito, Ecuador*. Oslo: UNIPUB.
- Leirvik, M.S., Aasland, A. & Staver, A.B. (2020). *Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (Rapport 2020:5). NIBR/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5925>
- Levitt, P. & Walters, M. (2006). *The Changing Face of Home: The Transnational Lives of the Second Generation*. Russell Sage Foundation.
- Lewis, I.M. (1994). *Blood and Bone. The Call of Kinship in Somali Society*. Lawrenceville: The Read See Press.
- Lewis, I.M. (2002). *A Modern History of the Somali: Nation and State in the Horn of Africa*. Athens: Ohio University Press.
- Lidén, H. (2013). Den splittrade transnationella familjen. I M. Bak og K. Von Brömssen (Red.), *Barndom Och Migration*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lidén, H. (2017) Barn og migrasjon. Mobilitet og tilhørighet. Universitetsforlaget.
- Lidén, H. (2022) Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer. Institutt for samfunnsforskning. ISF rapport 2022:10
- Lidén, H., Bredal, A, Reisel, L. (2014). *Transnasjonal oppvekst: Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn* (Rapport 2014:5). Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2440455>
- Lidén, H. & Bredal, A. (2017). *Fra særtiltak til ordinær innsats: Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (Rapport 2017:1). Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2445678>
- Lidén, H., Trætteberg, H.S & Ulvik, O.S. (2019). *Kommunale botiltak for barn og unge: En hvit flekk i velferdsstaten*. (Rapport 2019:14). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2565120>
- Lidén, H.; Evertsen, K.F.; Brekke, J.P.; Hoen, M.F. (2024) Kvinner og deres barn holdt tilbake mot sin vilje i utlandet. Fenomenforståelse og mulig bistand. ISF rapport 2024:6
- Lillevik, O.G. (2016). Perspektiver på vold mot barn. I K. Mevik, O.G. Lillevik & O. Edvardsen (Red.), *Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger*. Gyldendal Akademisk.
- Liversage, A. (2017). *National strategi mod æresrelaterede konflikter – En evaluering*. VIVE. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/national-strategi-mod-aeresrelaterede-konflikter-yz28j0z1>
- Liversage, A. (2018). *Metoder i arbejdet med æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol*. VIVE <https://www.vive.dk/media/pure/4vly3ozj/1958528>
- Liversage, A. (2022). Abducting Children Abroad: Gender, Power, and Transnational Mobility in Immigrant Family Conflicts, *Violence Against Women*, 28(5):1139-1157.
- Liversage, A. & Jensen, G. (2007) *Fædre, sønner og æktemenn. Om maskulinitet og manderolle blandt ætniske minoritetsmænd*. SFI rapport 2011:28. SFI
- Lovutvalget om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykiske vold. (2021). *Mandat*. <https://lovutvalg-negativ-social-kontroll.no/mandat/>
- Länsstyrelsen Östergötland. (2022). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet* (Rapport 2022:23). <https://catalog.lansstyrelsen.se/store/27/resource/66>

- Meld. St. 10 (2014–2015). *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/261f255d028b42cab91ad099ee3f99fc/no/pdfs/stm201420150010000dddpdfs.pdf>
- Myhre, A.K. (2016). Hvordan se det vi ikke ønsker å se – fysiske og psykososiale symptomer. I K. Mevik, O.G. Lillevik & O. Edvardsen (Red.), *Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger*. Gyldendal Akademisk.
- Myrvold, T.M., Møller, G.H. & Krone-Hjertstrøm, H. (2022). *Evaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep* (Rapport 2022:13). NIBR/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3045883>
- Nadim, M. & Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold: Oppfølging i det nasjonale bo- og støttetilbudet* (Rapport 2014:13). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2389283>
- Nav. (2023). *Vold i nære relasjoner og menneskehandel*. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/vold-i-naere-relasjoner#innledning>
- Nielsen, K.B. (2004) Next stop Britain: The influence of transnational networks on the secondary movement of Danish Somalis. Sussex Migration Working Paper no. 22. Sussex Centre for Migration Research
- NOU 2019:20. (2019). *En styrket familietjeneste – En gjennomgang av familieverntjenesten*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-20/id2678371/?ch=1>
- NOU 2020:14. (2020). *Ny barnelov. Til barnets beste*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-14/id2788399/>
- Olsen, R.F. & Dahl, K.M. (2023). *Tidlige tegn på æresrelaterede konflikter*. VIVE. <https://www.integrationsviden.dk/aere/rapporter-og-andre-materialer/siris-publikationer/tidlige-tegn-pa-aeresrelaterede-konflikter>
- Olwig, K.F. (2012). The Care Chain, Children's Mobility and the Caribbean Migration Tradition. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(6), 933–952. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.677175>
- Oslo Economics. (2019). *Kartlegging av kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet* (Rapport 2019:30). Oslo Economics. <https://osloeconomics.no/2020/01/10/kartlegging-av-kommunenes-erfaringer-med-etterlatte-barn-og-unge-i-utlandet/>
- Oslo Economics. (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*. Rapport. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>
- Pettersen, S. (2013). *Utvandring fra Norge 1971–2011* (Rapport 2013:30). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/133741
- Politiet/Rusreformutvalget. (2019). *Utredningsoppdrag – politiets rolle og straffereaksjoner for bruk og besittelse av narkotika*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/78d1c46cd04f42f881e1ad0376c09c2e/no/sved/13.pdf>
- Prop. 36 S (2023–2024). *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-36-s-20232024/id3018905/>
- Prop. 61 LS (2014–2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>
- Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>

- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Prop. 135 L (2020–2021). *Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-135-l-20202021/id2842325/>
- Regjeringen. (2008). *Handlingsplan mot tvangsekteskap 2008–2011*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/planer/2007/handlingsplan_mot_tvangsekteskap_2007.pdf
- Regjeringen. (2021). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold 2021–2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold/id2861094/?ch=8>
- Regjeringen. (2021). *Frihet fra vold – Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021–2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-for-a-forebygge-og-bekjempe-vold-i-naere-relasjoner-20212024/id2868714/>
- Regjeringen. (2023). *Informasjon om Haagkonvensjonen 1996*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/haagkonvensjonen-1996/informasjon-om-haagkonvensjonen-1996/id2506528/>
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner*. Dokument 3:8 (2021–2022). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2021-2022/dok3-202122/dok3-202122-008/?lvi=0>Rosten, M. G., Øverli, I. T. & Gundersen, T. (2020). *Truffet av volden. Familievernets arbeid med vold i nære relasjoner* (Rapport 2020:7). NOVA/OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5928>
- Rosten, M. G., Øverli, I. T. & Gundersen, T. (2020). *Truffet av volden. Familievernets arbeid med vold i nære relasjoner*. NOVA Rapport 7/20.
- RVTS – Mennesker TIL SALGS. (2023). *Utnyttelse til kriminelle handlinger*. <https://menneskertilsalgs.no/om-menneskehandel/utnyttelsesformer/kriminalitet/>
- Sagmo, T. H. (2014). Return Visits as a Marker of Differentiation in the Social Field, *Mobilities*, 10(4), 649–665. <https://doi.org/10.1080/17450101.2014.891860>
- Sener, M. Y., Willmann-Robleda, Z., Wong, N., Hatleskog, A.B. (2023) *Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere*. VID rapport 2023/1. VID vitenskapelige høgskole.
- Smette, I. & Rosten, M.G. (2019). *Et iaktatt foreldreskap. Om å være foreldre og minoritet i Norge* (Rapport 2019:3). NOVA/OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/1305>
- Sosialtjenesteloven. (2010). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Stalheim, J.B. (2017). *Ungdomsoppfølging som forebyggende tiltak mot narkotika: En teoretisk oppgave* [Bacheloroppgave, Politihøgskolen]. <http://hdl.handle.net/11250/2445433>
- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. & Aarset, M. F. (2010). *Handlingsplan mot tvangsekteskap: Evaluering av utvalgte tiltak. Andre delrapport* (Rapport 2010:7). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/177507>
- Straffeloven. (2015). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>Storø, J. (2012). *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strandbu, A., Mikkelsen, R. L., Thørnblad, R. & Flåm, A. M. (2019). Høring av barn i meklingsprosessen – en utforsking av meklernes dilemmaer. *Fokus på familien*, 47(4), 327–344. <https://doi.org/10.18261/issn.0807-7487-2019-04-06>
- Tiilikainen, M. (2011). Failed Diaspora: Experiences of Dhaqan Celis and Mentally Ill Returnees in Somaliland. *Nordic Journal of African Studies*, 20(1), 71–89. https://www.researchgate.net/publication/241687558_Failed_Diaspora_Experiences_of_Dhaqan_Celis_and_Mentally_Ill_Returnees_in_Somaliland

- Tiilikainen, Marja, Al-Sharmani, Mulki and Mustasaari, Sanna (red.) (2020) *Wellbeing of Transnational Muslim Families. Marriage, Law and Gender*. London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315231976>
- Tsemberis, S. & Stefancic, A. (2007). Housing First for Long-Term Shelter Dwellers in a Suburban County: Traditional Housing and Treatment Services. *The Journal of Primary Prevention*, 28(3), 265–279. <https://doi.org/10.1007/s10935-007-0093-9>
- Tull, T. (2004). The “Housing First” Approach for families Affected by Substance Abuse, *The Source*, 13(1).
- Utlendingsloven. (2010). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (LOV-2008-05-15-35). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-05-15-35>
- Varvin, S. (2018). *Flyktningers psykiske helse*. Universitetsforlaget
- Vassenden, A. & Vedøy, G. (2019). Recurrence, eruptions, and a transnational turn: Three decades of strained relations between migrants to Norway and the Child Welfare Services. *Child & Family Social Work*, 24(4), 582–591.
- Vehusheia, G. (2016). Bistandsadvokatens arbeid. I K. Mevik, O.G. Lillevik & O. Edvardsen (Red.), *Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger*. Gyldendal Akademisk.
- Vertovec, S. (2009). *Transnationalism*. London: Routledge.
- Vollebæk, L. R. (2024) Ungdom utnyttet til kriminalitet – Kunnskap og praktiske råd for fagpersoner som jobber med ungdom. RVTS.
- Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (Rapport 2017:13). Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/levekar-blant-innvandrere-i-norge-2016>

Danmark

- Bekendtgørelse af lov om social service, LBK nr 170 af 24/01/2022.
- Etnisk Konsulenten (2023) Sociale, forebyggende og oplysende tilbud og foreninger.
- Justitsministeriet (2016), Den nationale handlingsplan til forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol.
- København Kommune (2023), Om Etnisk Konsulentteam.
- Ny Identitet – Center mod æresrelaterede konflikter (2023), Hvad er æresrelaterede konflikter?.
- RED Center mod æresrelaterede konflikter (2023), Er din frihed under pres fra familien?
- Regeringen (2012), National Strategi mod Æresrelaterede Konflikter for perioden 2012–2015.
- SIRI – Styrelsen for international rekruttering og integrering (2019), God praksis – Inspirationskatalog om æresrelaterede sager.
- SIRI – Styrelsen for international rekruttering og integrering (2022), Faste samarbejdspartnere og procedurer giver bedre sagsbehandling i æresrelaterede sager.
- SIRI – Styrelsen for international rekruttering og integrering (2023), Sikkerhedskonsulenterne.
- SIRI – Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2023), Håndbog om æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol til rådgivning på voksenområdet.
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2023), Koordinationsenheden for Børnebortførelser.
- Udenrigsministeriet (2023), Børnebortførelser.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2023), Love og regler.

Sverige

Arbetsmarknadsdepartementet (2023), Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck stärks.

Barnafrid – Linköpings Universitet (2023), Nulägesanalys Barnafrid.

Jämställdhetsmyndigheten (2021), Forebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck – Riktat till pojkar och unga män i Sverige – utvärderingsforskning och praktik.

Jämställdhetsmyndigheten (2023), När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.

Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2022), Årlig redovisning av verksamheten, 2022.

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2022), Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023), Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022

Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023), Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Regeringen (2016), En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Riksdag (2018), Statens budget.

Riksdag (2022), Departementsserien 2022:9, Ett utvidgat utreseförbud för barn, ISSN 0284-6012.

Riksdag, Departementsserien (2023) 2023:15, Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. ISSN 0284-6012.

Statens offentliga utredningar (2023) Förstärkt skydd för den personliga integriteten.

Sosialtjänsteloven (2001:453)

Internasjonale konvensjoner og dokumenter

Istanbulkonvensjonen (CoE), <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention>

Haagkonvensjonen 1980 (HCCH) <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=24>

Haagkonvensjonen 1996 (HCCH), <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=70>

HCCH Permanent Bureau, Revised Draft Guide to Good Practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction, Part V – Mediation.