

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2024:6

Kvinner og deres barn holdt tilbake mot sin vilje i utlandet

**Fenomenforståelse
og mulig bistand**

Hilde Lidén, Kathinka Fossum Evertsen, Jan-Paul Brekke,
Maria Forthun Hoen

© Institutt for samfunnsforskning 2024
Rapport 2024:6

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (digital): 978-82-7763-810-2

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English summary	9
Kapittel 1 Innledning	12
Kjennskap til fenomenet i faglitteraturen	13
Foreliggende kunnskap i hjelpeapparatet	16
Studiens problemstillinger og metode	18
Metodiske framgangsmåter	19
Kvantitativ registerundersøkelse	19
Kvalitative intervjuer	19
Kartlegging av utenriksstasjoner	20
Gjennomgang av enkeltsaker fra UDI	21
Dokumentstudier	21
Etiske vurderinger	22
Begrepsbruk	22
Det juridiske rammeverket	23
Rapportens oppbygning	27
Kapittel 2	28
Kartlegging av utvandring og retur til Norge	28
Hvilke landbakgrunner skal med?	29
Datakilder	29
Variabler	29
Utenlandsopphold for etterlatte kvinner og deres barn	30
Kvinner registrert som utvandret	32
Tilflyttingsland	39
Returnerte kvinner	41
Hovedfunn	42
Kapittel 3 Tilbakeholdelse i transnasjonale familier	44
Tilbakeholdelse i transnasjonale ekteskap	46
Returnert etter familieinnvandring til Norge	47
Familieetablering i hjemlandet – kommer aldri til Norge	51
Polygami som årsak til tilbakeholdelse	54
Skjerpet lovverk	57

Tilbakeholdelse i innvandrede migrantfamilier	58
Å gjenvinne kontroll gjennom tilbakeholdelse	59
Mer om barne bortføring som resulterer i tilbakeholdelse	63
Mobilitet som etter hvert blir et ufrivillig opphold	64
Våre refleksjoner på tvers av kategoriene	67
Kapittel 4 Norske myndigheters bistand i utlandet	71
Behov for bistand	72
Mandatet til spesialutsendinger for integrering	74
Omfang av henvendelser angående tilbakeholdte kvinner	77
Refusjonsordning	80
Kompliserte utlendingssaker	80
Oppholdstillatelse	81
Dobbelt statsborgerskap	88
Reisedokumenter	89
Oppsummerende refleksjoner	90
Kapittel 5 Å skape seg et nytt liv	91
Retur med hjelp fra myndighetene	93
Trusselutsatte	94
Reintegrering for dem som ikke er direkte voldsutsatt	98
Oppfølging i det kommunale tjenesteapparatet	100
Nav	101
Mangler i helseoppfølging	102
Den kommunale barneverntjenesten	103
Anmelde vold etter retur	104
Samordning av innsatsen	104
Hjelp og nettverk gjennom frivillige organisasjoner	106
Oppsummerende refleksjoner	107
Kapittel 6 Konklusjon og anbefalinger	109
Tilbakeholdte kvinner – del av et større mobilitetsbilde	109
Fenomenforståelse	111
Etter retur – ulike tiltakskjeder	114
Anbefalinger	115
Litteratur	117

Forord

Denne rapporten er utført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Oppdraget er en del av oppfølgingen av handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)* tiltak 29: «Innhente kunnskap om kvinner og deres barn som blir holdt tilbake eller etterlatt i utlandet.» 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 Kathinka Fossum Evertsen har stått for den kvalitative studien, hvor også Dorina Damsa 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. 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, 16. februar 2024

Hilde Lidén

Sammendrag

Forfatter Hilde Lidén, Kathinka Fossum Evertsen, Jan-Paul Brekke, Maria Forthun Hoen

Tittel Kvinner og deres barn holdt tilbake mot sin vilje i utlandet
Fenomenforståelse og mulig bistand

Sammendrag Migrasjon åpner for transnasjonale ekteskap og familieliv som spenner over landegrensene. I denne studien undersøker vi et avgrenset, men høyst problematisk fenomen forbundet med transnasjonale familier, nemlig at noen kvinner og deres eventuelle barn blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av ektefelle og svigerfamilie, eventuelt med aktiv støtte fra innflytelsesrike familiemedlemmer i opprinnelseslandet. Formålet med studien er å innhente ny kunnskap om årsaker til, og konsekvenser av at en ektefelle, og barn, blir etterlatt i utlandet mot sin vilje. Vi spør om hvilket problem en slik tilbakeholdelse er ment å løse. Et videre formål med studien er å vurdere hvilke hjelpetiltak som foreligger i dag for denne gruppen, og hva slags oppfølgende og forebyggende tiltak som bør iverksettes.

Metode

Forskerteamet har brukt et design som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. Den kvantitative delstudien belyser omfang, landbakgrunn og tendenser når det gjelder hvilke kvinner som blir utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. Dette gir et bakteppe og grunnlag for den kvalitative analysen, som består av tre typer data: dokumentstudier (regelverk, årsrapporter, utlendingssaker i UDI), intervjuer med tre typer informantgrupper (ulike typer hjelpetjenester, frivillige organisasjoner og representanter for målgruppen) og en spørreundersøkelse til et utvalg utenriksstasjoner.

Utflytting i tall

Tilbakehold utgjør en liten del av et større mønster av innvandreres mobilitet over landegrensene. Den kvantitative delstudien beskriver omfang av utflytting og retur av kvinner fra 12 land utenom EØS i løpet av tiårsperioden 2012–2021. Delstudien viser at Somalia, Irak og Pakistan var de største landbakgrunnene for de utflyttede kvinnene. Når vi undersøker hvem kvinnene flytter ut av landet sammen med, finner vi at de fleste flytter ut med barn og uten mann. Det er flest kvinner med irakisk, pakistansk, tyrkisk og russisk landbakgrunn som flytter til hjemlandet, men dette utgjør likevel bare halvparten av kvinnene i disse landbakgrunnene. Kvinner med (annen) flyktningbakgrunn flytter sjeldent til hjemlandet. En stor andel av kvinnene flytter til et annet vestlig land, særlig Storbritannia, eller et tredjeland utenfor vesten. Særlig for kvinner med somalisk bakgrunn er tilflytningsland ikke oppgitt.

To kategorier av kvinner tilbakeholdt i utlandet

Gjennom ulike eksempler beskriver vi logikken i transnasjonale familiepraksiser som resulterer i tilbakehold av kvinner og deres barn. Vi finner at ufrivillig utenlandsopphold forekommer i to hovedkategorier av familiesituasjoner. Den ene gjelder transnasjonale ekteskap, det vil si at en person med norsk statsborgerskap, eller som har oppholdstillatelse i Norge, gifter seg med en utenlandsk person. Tilbakehold forekommer både i veletablert miljøer og der boende ektefelle er relativt nylig bosatt. Ofte har de bare bodd kort tid sammen i Norge før ektefellen returneres, mens i noen tilfeller kommer den utenlandske ektefellen aldri til Norge. Unge skeive kan være utsatt for negativ sosial kontroll og tvang, hvor dette fører til ufrivillig utenlandsopphold og giftemål, som igjen kan føre til at den utenlandske ektefellen tilbakeholdes i utlandet. Grunnene for tilbakehold er ofte sammensatte, og

henger sammen med ektefelle-, og (stor)familiekonflikter, (æresmotivert) vold i nære relasjoner, ønske om skilsmisse, og i noen tilfeller polygami.

Den andre hovedkategorien tilbakehold av kvinner forekommer blant (nyankomne) flyktninger. Ektefellene er allerede gift i utlandet, og familien kommer samlet til Norge, eller de får innvilget familiegjenforening etter at familien har vært splittet en periode. Også her kan det å flytte til et nytt samfunn med begrenset språkkompetanse, ulike integreringsbarrierer og begrenset sosialt nettverk føre til familie- og generasjonskonflikter som fører til at en ektefelle med felles barn holdes tilbake i utlandet for på denne måte å reetablere makt og kontroll. Disse familiene kan ha relativt kort botid i Norge, og grunnene for mobilitet og tilbakehold er gjerne sammensatte, hvor det å gjenetablere maktposisjon og ære forsterker konfliktene. En ferie, økonomiske begrunnet utenlandsopphold og barne bortføring kan utvikle seg til ufrivillig opphold. Kvinnen og barna blir fratatt pass og ID-dokumenter, og også på grunn av hjemlandets familielovgivning, doble statsborgerskap, utreiseforbud og eventuelt utgått oppholdstillatelse i Norge, blir muligheten for å returnere svært begrenset.

For begge hovedkategoriene beskriver eksemplene ulike former for vold både før utreise fra Norge og som tilbakeholdte.

Bistand for å returnere til Norge

Muligheten for at Norge kan gi konsulær bistand i utlandet er begrenset når personen befinner seg på 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. Kompetanseteamet kan bistå personer som returnerer etter et ufrivillig utenlandsopphold.

Spesialutsendingenes rapportering viser mange henvendelser angående ufrivillig utenlandsopphold. Vår kartleggingsundersøkelse fra relevante utenriksstasjoner viser at i de siste to årene har 123 kvinner kontaktet ambassaden, mens 15 fikk bistand til å returnere. For en del kvinner som flytter ut av Norge kort etter at de har blitt bosatt eller gift, kan oppholdstillatelsen gå ut mens de er i utlandet. Andre grunner til at kvinner og deres barn ikke returnerer er begrensninger i utstedelse av (nød)pass til et barn, hvis ikke begge ektefellene underskriver søknaden om pass.

Mangler i oppfølging etter retur til Norge

Kvinner som returnerer vil ha ulike utgangspunkt for å etablere seg på nytt: Om de har bodd kort eller lenge i Norge før de reise fra landet, om de har barn eller returnerer alene, og om utenlandsoppholdet var kortvarig eller varte i flere år. Mange av kvinnene mangler tilstrekkelig språk og systemforståelse til å finne fram i det kommunale hjelpeapparatet. Det finnes en egen tiltakskjede med tilpasset bolig og støtteordning for personer som er trusselutsatte etter en sikkerhetsvurdering av politiet. Her vil personen kunne få koordinert hjelp med å få på plass økonomisk støtte, utdanning og helsetilbud. De fleste returnerte kvinner med barn inngår ikke i denne tiltakskjeden. Mange har i stedet et opphold ved et krisesenter, som gir noe støtte. Krisesenter er imidlertid et lite egnet sted for barn som skal reintegreres i et lokalsamfunn med skole og fritid. For de som flytter tilbake til hjemlandet eller bosettes i en ny kommune etter retur, finnes det i dag ikke et tilrettelagt og helhetlig hjelpetilbud. Det er derfor behov for å avklare rutiner, koordineringsansvar, kontaktperson og samarbeidsformer som denne gruppen nybosatte kvinner kan få hjelp fra for å etablere seg på nytt. Det er også vesentlig med et tydelig barneperspektiv i disse sakene, og at instanser som barnehager, skoler og barnevern, i tillegg til Nav, har tilstrekkelig kompetanse for å følge opp barn og deres mødre.

Også helsetjenester bør få mer kunnskap om traumer og voldserfaringer, og ha tilstrekkelig lavterskeltilbud, for denne gruppen kvinner og deres barn.

Rapporten utgjør en av to studier om beslektede temaer. Søsterstudien Trøblete transnasjonalisme: barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet (Lidén mfl. 2024a) belyser årsaker til at barn og unge over 18 år 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 ekteskap, innvandrerfamilier, ufrivillig utenlandsopphold, kvinner, vold i nære relasjoner

English summary

Author Hilde Lidén, Kathinka Fossum Evertsen, Jan-Paul Brekke, Maria Forthun Hoen

Title Preventing the Return of Women and their Children

Summary Migration enables transnational marriages and cross-border families. This study focuses on a relatively infrequent, yet highly challenging issue associated with some transnational families: preventing women and their children from returning to Norway, following involuntary stays abroad. Usually, this is done by their spouses and in-laws, often with the support of other influential family members. The study explores the causes and consequences of these involuntary stays abroad. It examines the motive behind the practice and why sending women and their children abroad is viewed by other family members as a solution to family conflicts. Furthermore, it assesses current support measures and suggests follow-up and preventive strategies.

Method

The research design combines quantitative and qualitative methods. The quantitative study sheds light on the scope of the phenomenon, the group demographics, and trends regarding women's emigration from Norway. This provides the backdrop for the qualitative study. The following methods were used in the qualitative analysis: document analysis (regulations, annual reports, and cases handled by UDI), interviews (social support services voluntary organizations, and representatives of the target group), and a survey of diplomatic missions.

Migration in numbers

Involuntary stays abroad constitute a small part of broader cross-border mobility patterns. The quantitative study details the women's patterns of emigration to and return from twelve non-EU/EEA countries between 2012-2021. Women of Somali, Iraq, and Pakistani origin were the most likely to emigrate during the period under investigation. The majority emigrated either alone or with their children, but without their husbands. Roughly half of the women of Iraqi, Turkish, Russian, and Pakistani descent returned to their countries of origin. Refugee women from other backgrounds rarely returned to their country of origin. A large proportion of the women migrated to another western country, particularly The United Kingdom of Great Britain, or another non-western country. For a significant proportion of women of Somali origin, the destination country remains unknown.

Two categories of women exposed to involuntary stays abroad. Using various cases, we illustrate the reasoning behind transnational family practices that lead to women and children being exposed to involuntary stays abroad. Involuntary stays abroad seem to occur primarily in two distinct family situations. One situation involves transnational marriages, where a Norwegian citizen or resident marries someone from a different country. Involuntary stays abroad occur regardless of whether the Norwegian spouse belongs to a long-established community or is newly settled in Norway. Often, the spouses have lived together in Norway for a short period of time before the foreign spouse (usually the woman) is sent back to their home country, while in other cases the foreign spouse never migrates to Norway. Queer young men can also be vulnerable to coercion, leading to involuntary stays abroad, forced marriages, and subsequently being prevented from returning to Norway. The reasons for involuntary stays abroad are often complex

and involve (“honor-based”) domestic violence, (extended) family conflicts, and in some cases, polygamy, and threats of divorce.

The other situation involves women in (recently arrived) migrant families. In these cases, the couple arrives in Norway together or following family reunification after a period of separation. The transition to a new society, often compounded by limited language proficiency, various integration challenges, and a restricted social network, can lead to family and generational conflicts, often intensified by the logic of “honor”. These conflicts can result in involuntary stays abroad and preventing the women’s and children’s return to Norway as a means of reasserting power and control, which then further escalates conflict. Holidays, economically motivated stays abroad, and child abduction may develop into involuntary stays abroad. Spouses may also seize the women’s and children’s passports and identification documents. Local family law, dual citizenship, local travel bans, and possibly expired residence permits, further limit the possibility of return to Norway.

In both scenarios, various forms of violence against the women (and possibly children) are present both before departure from Norway and throughout the involuntary stay abroad.

Return assistance

The Norwegian state’s capacity to offer consular support is constrained by various factors, in particular jurisdictional limitations. Individuals who find themselves in difficult situations while abroad are often unaware of the limitations faced by Norwegian authorities in providing them with assistance. Norwegian authorities provide general consular assistance to Norwegian citizens and residents, while special provisions are in place to aid individuals 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.

Our survey of relevant diplomatic missions indicates that only a limited number of individuals receive return assistance. Over the past two years, 123 women have contacted these embassies, yet only 15 were assisted in returning to Norway. In instances where women leave Norway shortly after resettlement, their residence permits might expire while they are abroad. Moreover, the requirement that both parents must sign the application for issuing (emergency) passports to children is a significant barrier to the women’s and children’s return.

Lack of follow-up after return

Women who return to Norway face varying challenges in re-establishing themselves, influenced by factors such as: the duration of their residence in Norway, whether they are returning with children or alone, and the length of the stay abroad. Many of the women lack the necessary language skills and knowledge of the Norwegian system to be able to effectively engage with social services. A critical aspect of their re-integration relies on specialized intervention, which is triggered following a security assessment by the police. This intervention comprises of appropriate housing, individual support through therapeutic intervention, and coordinated assistance in obtaining financial support, education, and healthcare services. However, most women with children who return to Norway do not benefit from this intervention. Many are placed in shelters, which, while offering some support, are not ideal places for children needing to return to the local community, school or participate in recreational activities. Currently, there is no organized, comprehensive assistance for those who return to their municipalities or move to a

new municipality after return. There is a pressing need for a point of contact, streamlined procedures, clearer coordination responsibilities, and cooperation between social services, to aid women in re-settling. It is also crucial to maintain a child-centered perspective in these situations, ensuring that nurseries, schools, and child welfare services, along with NAV, have the necessary expertise to adequately support both children and their mothers. Health services also require more expertise regarding this group's experiences of violence and trauma in order to provide accessible services.

This report is based on one of two interconnected studies addressing involuntary stays abroad, the other being described in the report *Troublesome Travels – Children and Young Adults Exposed to Involuntary Stays Abroad: Understanding the Phenomenon and the Response Strategies* (Lidén et al., 2024a). 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 marriage, transnational families, involuntary stays, honor violence, domestic violence, children left behind

Kapittel 1 Innledning

Migrasjon åpner for transnasjonale ekteskap og familieliv som spenner over landegrenser. I denne studien undersøker vi et avgrenset, men høyst problematisk fenomen forbundet med transnasjonale familier, nemlig at noen kvinner og deres eventuelle barn blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av ektefelle og svigerfamilie. Denne studien er en av to som er skrevet samtidig om beslektede temaer. Søsterstudien *Trøblete transnasjonalisme: barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet* (Lidén mfl. 2024a) belyser årsaker til at barn og unge over 18 år blir holdt tilbake i utlandet, og hjelpetjenestenes innsats for å bistå. Til sammen gir studiene utvidet fenomenforståelse og beskriver norske myndigheters begrensede muligheter til å bistå transnasjonale familier med forankring i Norge. I dette kapittelet presenterer vi bakgrunnen for oppdraget, problemstillingene og den metodiske framgangsmåten for studien om kvinner og barna deres.

At kvinner blir holdt tilbake i utlandet, er kjent i innvandrer miljøene, i utenriks-tjenesten, i utlendingsforvaltningen og blant dem som arbeider med integrering. Kvinnen, og eventuelt barna, blir gjerne etterlatt hos mannens slektninger i hjemlandet. Årsakene er sammensatte, og ofte handler tilbakeholdelse om flere forhold, som ekteskapskonflikter og partnervold, hvor motivet bak reaksjonene er særlige former for ære som begrunner behovet for kontroll og vold overfor kvinner og (jente)barn. Det finnes lite systematisk kunnskap om fenomenet ufri-villige utenlandsopphold, om bredden i hvem som blir utsatt for tilbakeholdelse, hva som kan være årsaken, og hvordan kvinnen og barna eventuelt kommer ut av situasjonen. Formålet med denne studien er å innhente ny kunnskap om årsaker til og konsekvenser av at gifte kvinner og deres eventuelle barn, ofte med kort botid i Norge, blir holdt tilbake eller etterlatt i utlandet mot sin vilje av ektefelle og svigerfamilie, eventuelt med aktiv støtte fra innflytelsesrike familie-medlemmer i hjemlandet. Vi spør om hvilket problem slik tilbakeholdelse er ment å løse, og hvorfor det å sende kvinner og eventuelle barn til utlandet blir ansett som en løsning. Et videre formål med studien er å undersøke hvilke hjelpetiltak som finnes for denne gruppen i dag, og hva slags oppfølgende og forebyggende tiltak som bør iverksettes.

Oppdraget er en del av oppfølgingen av tiltak 29 i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*: «Innhente kunnskap om kvinner og deres barn som blir holdt tilbake eller etterlatt i utlandet.» Over de siste tiårene har det offentlige iverksatt mange tiltak som kommer inn på

problemstillingen om ufrivillige utlandsopphold. Det er utarbeidet en rekke handlingsplaner mot tvangsekteskap og negativ sosial kontroll,¹ og som resultat av denne satsingen er det opprettet stillinger som spesialutsendinger for integrering ved et utvalg utenriksstasjoner, en mangfoldsrådgiverordning ved ungdoms- og videregående skoler i alle fylker, og ved enkelte voksenopplæringskontor og fylkeskommunale veiledningssentre, og det er etablert et kompetanseteam mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. I utlendingsregelverket er det innført tiltak for å forhindre tvangsekteskap (Lidén mfl., 2015). Tiltak 29 i handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold* er imidlertid det første som særlig omhandler kunnskap om gifte kvinner og deres barn som blir holdt tilbake i utlandet.

Kjennskap til fenomenet i faglitteraturen

At gifte kvinner og deres barn blir holdt tilbake i utlandet, kan ha bakgrunn i flere ulike familie- og ekteskapsforhold og kan omfatte personer med ulik oppholdsstatus. For mange er ekteskap den eneste lovlige veien til Europa, noe som åpner opp en rekke ulike strategier i forbindelse med ekteskapsinngåelse og migrasjon (Charsley & Liversage, 2012). Felles for både kvinner og menn som migrerer etter å ha inngått et transnasjonalt ekteskap, er at de står i en utsatt posisjon i forhold til ektefellen, og eventuelt svigerfamilien, fordi den som migrerer, forlater sin familie og sitt nettverk. De som migrerer, er kjent med hverken språket, lovverket eller kulturen i landet de flytter til. Ved ankomst står de ofte uten jobb og vil dermed være økonomisk avhengig av ektefellen. Videre er oppholdstillatelsen knyttet til ekteskapet, og den kan bli trukket tilbake dersom ekteskapet opphører. I sum opplever derfor mange nyinnvandrede ektefeller at de har liten kontroll over eget liv ved ankomst i det nye landet. Det er likevel noen kjønnede forskjeller i denne opplevelsen: Kvinner kan være mer utsatt enn menn, noe som henger sammen med kjønnsnormer i både opprinnelses- og ankomstlandet.

For noen blir oppholdet i Norge kortvarig når de etter et besøk i hjemlandet blir etterlatt der mot sin vilje. De siste par tiårene temaet fått større oppmerksomhet, både i skandinaviske forskningsmiljøer som undersøker transnasjonale familieliv, og i andre tilsvarende europeiske forskningsmiljøer. Det foreligger noen studier som beskriver kvinner som blir etterlatt i utlandet mot sin vilje, særlig fra Storbritannia. Oppmerksomheten har først og fremst vært rettet mot tilbakeholdelse etter transnasjonale ekteskap i veletablerte diasporamiljøer med røtter

¹ De aktuelle handlingsplanene er Handlingsplan mot tvangsekteskap 1998, Handlingsplan mot kjønnslemlestelse 2000, inkludert OK-prosjektet 2002–2005, Innsats mot tvangsekteskap våren 2000, Fornytt 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.

i Pakistan, India og Bangladesh. Katherine Charsley har med utgangspunkt i det pakistanske miljøet i Storbritannia beskrevet hvordan større nettverk av venner og bekjente ofte er involvert i ekteskapsinngåelser for den yngre generasjonen, siden slike ekteskap handler om å bringe slektninger fra hjemlandet nærmere og mer overordnet å bevare kontakt med kulturen opprinnelseslandet (Charsley 2005, Shaw & Charsley, 2006, se også Erdal, 2013). Et viktig element ved slike ekteskapsinngåelser er dermed ofte at de er arrangert. Tanken er å sikre et vellykket ekteskap gjennom å identifisere partnere med ikke bare lik sosioøkonomisk bakgrunn og utdanning, men også personlighet – en god match. En annen tanke bak er å beskytte den yngre generasjonen mot risikoer ved ekteskap. Dette gjelder særlig å beskytte unge kvinner, som etter pakistansk tradisjon flytter inn hos sin nye svigerfamilie, der hun kan bli utsatt for dårlig behandling. Derfor er det ansett som verdifullt å gifte seg inn i egen slekt. Det er likevel under disse omstendighetene, der kvinner flytter til sin nye ektemanns familie, at vold mot kvinner i hjemmet oppstår: I en patriarkalsk familiestruktur har svigerdøtre underordnet status (Anitha, Roy & Yalamarty, 2018, s. 748). Familiene tilhører samfunn med sterk æreskultur, der kontrollen over unge kvinner og den yngre generasjon starter lenge før ekteskapsinngåelsen.

Når foreldre og slektninger har flere typer interesser i å arrangere og kontrollere ekteskapsinngåelser, blir kontroll over de unges seksualitet og framtid et felles anliggende. Manglende kontroll vil være en trussel mot familiens ressurser, rykte og posisjon i miljøet. Arrangerte ekteskap kan dermed motivere ulike former for æresrelatert vold. Når kvinner flytter ikke bare til et nytt hjem, men også et nytt land, er de særlig sårbare fordi de har et mindre nettverk å lene seg på om de trenger støtte. Videre, poengterer Anitha, Roy og Yalamarty (2018) blir denne sårbarheten forsterket av strukturer i det nye landet knyttet til deres minoritetstilhørighet. Studier fra for eksempel Storbritannia viser at kvinnene i tillegg til patriarkalske familiestrukturer kan møte rasisme og stereotypiske forestillinger om innvandrere, også i velferdstjenestene, noe som har bidratt til en stille aksept for volden disse kvinnene blir utsatt for. Videre er det begrenset med integreringstiltak for kvinner som kommer til landet gjennom ekteskap, inkludert språkopplæring, som gjør at språkbarrierer og manglende systemkunnskap kan bli permanent. At kvinnenes oppholdstillatelse er direkte knyttet til ekteskapet, påvirker maktbalansen i tilfeller der det oppstår konflikter. Kvinnen kan ikke bryte ut av ekteskapet uten å stå i fare for å miste oppholdstillatelsen inntil hun har bodd i landet lenge nok til å oppfylle betingelsene for å få permanent oppholdstillatelse. Også hvis ektefellen velger å skille seg fra kvinnen, kan hun miste oppholdstillatelsen, og eventuelt bli skilt fra sine barn om mannen og hans familie ønsker at de skal bli boende hos dem (ibid).

Anitha, Roy og Yalamarty studie (2018) belyser hvordan ekteskapet var et resultat av press fra ektefellens familie. Kvinnene opplevde ofte å bli skuffet når

de innså at ekteskapet var inngått mot ektefellens eget ønske (s. 756). I noen tilfeller var tanken at familien ønsket at kvinnen skulle kurere ektefellen, for eksempel for homofili, avhengighet eller psykisk sykdom. At ekteskapet ikke fungerte, var dessuten alvorlig for kvinnene siden familiene deres hadde betalt store summer i medgift. Mange av kvinnene var dermed villige til å strekke seg langt for å tilpasse seg ektefellens behov. Studien til Anitha, Roy og Yalamartys (2018) finner at også mange menn i europeiske land opplever press fra familien om å gifte seg med kvinner fra foreldrenes opprinnelsesland.

Selv om man vet at både kvinner og menn blir utsatt for tvangsekteskap, er fenomenet ofte forbundet med jenter eller unge kvinner (Bredal, 2011; Lidén mfl., 2015). I sin studie av tvangsekteskap blant gutter og unge menn i Norge fant Bredal at «gutter og unge menn er tilbakeholdne med å fortelle at de har det vanskelig hjemme, blant annet fordi de ikke vil framstå som 'svake' og fordi problemer som tvangsekteskap assosieres med jenter» (Bredal, s. 7). Hun påpeker videre at hjelpeapparatet opplever at gutter og unge menn har høyere terskel for å be om hjelp, og at hjelpeapparatet regner med at det er store mørketall når det gjelder gutter og unge menn som blir utsatt for tvangsekteskap i Norge, selv om tallet antakelig er mindre enn for jenter og unge kvinner. Tvangsekteskap og andre former for æresmotivert vold og negativ sosial kontroll tar spesifikke kjønnede former for gutter og menn, som er viktige å belyse i forbindelse med problemstillingen i denne studien. Det er fare for at menn som er utsatt for tvangsekteskap, blir oversett, som igjen synes å føre til at kvinnene de er presset til å gifte seg med, blir utsatt for ulike typer vold, inkludert ufri-villig tilbakeholdelse i utlandet (ibid). Tidligere studier har indikert nettopp hvordan gutter og unge menn kan ha en dobbel rolle, der de er både offer for og utøver av kontroll og vold (Schlytter mfl., 2009; Bredal, 2011; Jensen & Liver-sage, 2007).

Et ytterligere kompliserende forhold i tilbakeholdelsessaker er at partene forholder seg til ulike familierettslige fortolkninger, med blant annet ulike definisjoner av ekteskapsstatus. Religiøs vigsel er ansett som gyldig i de fleste muslimske land, herunder Irak, Somalia og Pakistan, men ikke i Norge. Det norske regelverket om ekteskap og skilsmisser er på sin side ikke alltid relevant for hvordan diasporamiljøene oppfatter kvinnens ekteskapsstatus, og familielovgivningen i opprinnelseslandet anerkjenner ikke nødvendigvis skilsmisser etter det norske regelverket. For eksempel i islam, mannen kan skille seg fra kvinnen uten at det blir registrert formelt (Ali, 2013; Ali mfl., 2019; Ferrari de Carli, 2008; Wærstad, 2017). I en del tilfeller er tilbakeholdelse i utlandet knyttet til skilsmisse og muligheten for «haltende ekteskap». Oppholdet i utlandet kan være et ledd i at mannen ønsker at kvinnen blir skilt fra han etter norsk lov, men at de fortsatt er gift etter islamsk lov. Skilte kvinner er sterkt stigmatisert i mange av de aktuelle landene, og kvinnen har heller ikke rettigheter i parets

felles bo eller verdier som er opparbeidet i løpet av samlivet, med mindre det er nedfelt i ekteskapskontrakten. Det er dermed vanskelig for henne å returnere til Norge som skilt kvinne (se også Aktar mfl., 2021; Ali, 2013; Ali mfl., 2019).

Funn fra lignende studier i andre land indikerer at fenomenet ufrivillig tilbakeholdelse i utlandet henger tett sammen med transnasjonale ekteskap, hvor tradisjonen er arrangerte ekteskap, og hvor tvangsekteskap praktiseres (se f.eks. Charsley & Liversage, 2012). Denne forskningen har først og fremst vært knyttet til veletablerte diasporamiljøer med røtter i arbeidsinnvandring fra land som Pakistan, India, Bangladesh og Tyrkia. Tilbakeholdelse som fenomen har vært mindre belyst i internasjonale studier av transnasjonale ekteskap innen nyere innvandrergupper, som i stor grad har kommet til Nord-Europa, Skandinavia og Norge som flyktninger, eller for kvinner som er kommet gjennom familiegjenforening med en flyktning med oppholdstillatelse i Norge. Studier av (transnasjonale) familiepraksiser i denne innvandrerbefolkningen har i stedet fokusert på integreringsbarrierer (se f.eks. Brekke mfl., 2024). Internasjonal forskning viser at integreringsbarrierer som arbeidsledighet blant mannlige flyktninger kan føre til familiekonflikter og vold (se f.eks. Daoud, 2021; Njie-Carr et al., 2021). Det er også kjent fra disse studiene at vold i nære relasjoner er utbredt når familier flykter fra krig, som innebærer at de forlater beskyttende sosiale omgivelsene. At flere av disse innvandrergruppene har høy mobilitet også etter at de har fått opphold i Norge, er kjent (se f.eks. Handulle, 2021, 2022; Johnsdattir, 2013; Mohne, 2014), og er også dokumentert i denne studiens kapittel 2. Kvinner og deres barn oppholder seg gjerne i kortere eller lengre perioder i utlandet mens ektemannen bor i Norge, eventuelt reiser de jevnlig fram og tilbake. Det er sammensatte grunner til dette, som familiens ønske om å ta vare på eldre og syke familiemedlemmer og å gi barn skolegang, språkopplæring og kulturforståelse fra hjemlandet samtidig som familien ivaretar inntekter fra Norge (se f.eks. Bolognani, 2014; Erdal mfl., 2015; Lidén mfl., 2014). Men også her kan mødre og barn bli holdt tilbake med bakgrunn i (æresmotiverte) konflikter og uoverensstemmelser i ekteskapet og mellom barn og foreldre, eller konflikter om økonomiske eller andre personlige interesser. Grunnene til slik tilbakeholdelse er temaet for søsterstudien til dette forskningsprosjektet, og bredden i ufrivillig tilbakeholdelse blir belyst også der (Lidén mfl., 2024).

Foreliggende kunnskap i hjelpeapparatet

Kunnskapen om tilbakeholdte kvinner er sporadisk, anekdotisk, lite detaljert og innebærer lite forståelse av hvem de er, situasjonen de befinner seg i, og hva som skjer videre i slike tilfeller med problematiske utenlandsopphold. Det finnes noe kunnskap hos frivillige organisasjoner som bistår minoritetsbefolk-

ningen, enkelte bakkebyråkrater i barnevernet, flyktnings-tjenesten, voksenopplæringen og hos Nav. Mest erfaring finnes innen særtiltakene som er iverksatt i kjølvannet av de ulike handlingsplanene på innsatsfeltet *tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll*. De særskilte hjelpetjenestene som er iverksatt på nasjonalt nivå, består av Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (heretter Kompetanseteamet), spesialutsendinger for integrering ved et utvalg utenriksstasjoner og mangfoldsrådgivere ved en rekke ungdomsskoler og videregående skoler i hele landet. Særtiltakene omfatter dessuten det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer som er utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll, IMDi's fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og mentorordningen for unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap.² Vi utdyper innsatsen til disse tjenestene i kapittel 4 og 5.

Sakene som er kjent for spesialutsendinger for integrering og Kompetanseteamet, viser til alvoret i sakene som tidligere gjerne ble omtalt som «dumpingsaker»: Noen kvinner blir fratatt pass, oppholdskort, mobil og penger, og enkelte blir også låst inne. Både spesialutsendingenes og Kompetanseteamets årsrapporter viser at ufrivillige utenlandsopphold for barn og voksne er den største kategorien blant saker de behandler. Årsrapportene bygger kun på de sakene de har veiledet i, og dermed i hvilken grad veiledningstilbudet er kjent hos målgruppen og i tjenestene. For kvinnene som oppholder seg i utlandet, kan det være vanskelig og å kontakte utenriks-tjenesten, og terskelen kan være høy, ofte på grunn av at de blir kontrollert og at de mangler norskkunnskaper og informasjon om hva den norske utenriks-tjenesten kan bistå med. Dette bildet blir bekreftet i Fafos evaluering av integreringsarbeiderens arbeid (Bråten & Kindt, 2016), der som også viser til ytterligere barrierer, som oppholdsstatus og ID-dokumenter, som begrenser mulighetene for at kvinnene og barna kan få hjelp til å returnere til Norge. På grunn av slike utfordringer antar norske myndigheter at det er store mørketall.

Erfaringer fra utenriks-tjenesten vitner om at en del gifte kvinner som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, ikke har vært lenge nok i Norge til å få permanent oppholdstillatelse, og at den midlertidige oppholdstillatelsen deres er gått ut. Det er også vanlig at mor og eventuelle barn har ulik oppholdsstatus: For eksempel kan barnet være norsk statsborger fordi far er det, mens mor kan ha utløpt oppholdstillatelse. Utenriks-tjenestens oppgave er i henhold til utenriks-tjenesteloven § 1 «å gi bistand til norske statsborgere i utlandet.» Det framgår samtidig av blant annet Meld. St. 12 (2010–2011) at «også visse utenlandske statsborgere skal få tilbud om enkelte typer konsulær bistand». Her brukes det skjønn i hver enkelt sak om hvem som kan motta konsulær bistand (se kapittel 4).

² Se Negativ sosial kontroll | IMDi, Mentorordning for unge utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap (bufdir.no).

Spesialutsendingene for integrering melder at de finner mange likhetstrekk mellom sakene som fanges opp ved utenriksstasjonene, på tvers av opprinnelsesland. Samtidig er personenes livssituasjon og tilknytning, eventuelt gjennom barna, avhengig av hvor lenge personene har bodd i Norge. En situasjon der et transnasjonalt ekteskap er inngått med en person i et veletablert diasporamiljø³ i Norge, hvor ektefellen er norsk statsborger, som i saker om tilbakeholdelse i land som Tyrkia og Pakistan, er forskjellig fra en situasjon der familiemedlemmer relativt nylig har flyktet fra opprinnelseslandet, som Syria og Sudan, og hvor retur til hjemlandet er vanskelig eller forbundet med stor risiko. I tillegg er årsakene til tilbakeholdelse ofte svært sammensatte, som gjør det vanskelig å identifisere hva som er «typiske saker». Tilbakeholdelse kan handle om flere forhold samtidig, som negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, partnervold og flerkoneri og en redsel for at felles barn er i ferd med å bli «for norske». Det kan også handle om et ønske om å «bli kvitt» ektefellen og eventuelt felles barn. Enkelte saker viser også hvordan kjæreste-, svigerdatter- eller ekteskapsrelasjoner kan utnyttes i menneskehandel ved at kvinnen blir plassert hos svigerforeldrene som gratis arbeidskraft.

De fleste erfaringene fra hjelpetjenestene gjelder kvinner som blir etterlatt i utlandet mot sin vilje, men de har også erfaringer med tilbakeholdte menn og oppfølgingen av dem ved retur til Norge. I vår utvidelse av fenomenforståelsen inkluderer vi derfor også menn og forskning på menn og maskulinitet. Det er også fordi kvinners situasjon ikke kan sees uten sammenheng med kjønnsnormer, som handler om kvinners og menns relasjon til hverandre, formet av samfunnets hegemoniske kjønnsnormer og strukturer. Samfunnsnormene er i endring, og (minoritets)familier og familiemedlemmer er preget av brytninger og forhandlinger mellom flere forståelser. I en minoritetsposisjon i et nytt samfunn bidrar verdibrytning, identitetspolitikk, også på familienivå, og kraften og presset i transnasjonale fellesskap til ambivalens, til lojalitetskonflikter og til at det ikke er entydig og forutsigbart i hvilke miljøer og familier kontrollen blir styrende.

Studiens problemstillinger og metode.

Gjennom denne studien ønsker Arbeids- og inkluderingsdepartementet å få besvart følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av fenomenet etterlatte kvinner og eventuelle barn?
- Hvilke mekanismer eller årsaker ligger bak dette fenomenet?
- Hvilke konsekvenser får det for de det gjelder?

3 «Diasporamiljø» er her brukt om innvandrere med samme landbakgrunn som aktivt opprettholder identitet og tilknytning til andre med samme landbakgrunn og slekt og nettverk i hjemlandet.

- Hvilke konsekvenser får det for integreringsarbeidet?
- Hva kan gjøres som ikke blir gjort i dag?
- Hvilke forebyggende tiltak kan settes inn?

Metodiske framgangsmåter

Problemstillingene over peker ut tre hovedtemaer studien skal si noe om: omfang, fenomenforståelse og mulige tiltak. For å besvare disse problemstillingene har forskerteamet brukt et design som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder, der det kvantitative arbeidet vil kunne si noe om omfang, landbakgrunn og tendenser når det gjelder hvilke kvinner som blir utsatt for ufrivillige utenlandsopphold. Dette gir bakteppe og grunnlag for den kvalitative analysen, som belyser bredden i fenomenet, identifiserer begrensningene i bistand og peker på mulige tiltak for dem som returnerer.

Kvantitativ registerundersøkelse

For å kunne si noe om kvinner og barns utflytting fra Norge, har vi gjenbrukt en registeranalyse som anslo omfanget av utenlandsopphold for barn og unge med innvandrerbakgrunn (Lidén mfl., 2014). Vi ser her nærmere på hvilke aldersgrupper og landbakgrunner som ofte flytter ut fra – og tilbake til – Norge. Delstudien kobler datafiler med informasjon om alle bosatte og tidligere bosatte i Norge ved inngangen til 2021, hentet fra Det sentrale folkeregister (DSF), og flyttedata hentet fra Forløpsdatabasen Trygd (FD-Trygd). I kapittel 2 gir vi ytterligere informasjon om datagrunnlaget og metoden.

Kvalitative intervjuer

Intervjuene omfatter tre hovedkategorier, og med det tre særlige ståsteder og erfaringer fra feltet: representanter fra særlige hjelpetiltak, ordinære hjelpetjenester, og målgruppen, inkludert frivillige organisasjoner. Intervjuene har omfattet instansens ansvar og befatning med temaet, gode erfaringer og områder for innsatsøkning. Alle er blitt bedt om å beskrive anonymiserte eksempler og situasjoner som konkretiserer kvinners og barns omstendigheter når de befinner seg i utlandet, og problemstillinger og dilemmaer i hjelpetjenestenes innsats.

Statlige instanser og særlige hjelpetiltak

Sentrale informanter har vært

- utenriktjenesten, representert ved Utenriksdepartementet ved seksjon for konsulære saker og spesialutsendinger for integrering ved fire utenriksstasjoner
- ansatte i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, inkludert IMDIs fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og representantene

i IMDi som har ansvar for spesialutsendingenes strategiske kompetansehevingsarbeid

- representanter i UDI med kunnskap om søknader om familieetablering og relevante oppholdssaker
- Bufdirs enhet for Haagkonvensjonen 1980 og 1996
- alle representantene i Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold
- mangfoldsrådgivere ved videregående skoler

Vi har også intervjuet representanter for bo- og støttetilbudet for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll. Til sammen er 28 personer i denne kategorien intervjuet. Intervjuene ble gjennomført både fysisk og via Teams. Intervjuene varte minst én time.

Hjelpetjenestene

Hjelpeapparatet består av en rekke organer på både statlig, regionalt og kommunalt nivå, som har ansvar for å bistå og følge opp barn, unge og familier som har blitt holdt tilbake i utlandet. Sentrale informanter har vært krisesentre, politi, kommunal Nav-tjeneste, barneverntjeneste og flyktningtjeneste. Vi har intervjuet 16 representanter for den kommunale hjelpetjenesten. 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 holdt tilbake i utlandet, er det sentralt å snakke med dem som har vært i en slik situasjon eller fulgt dem opp tett. Flere organisasjoner jobber aktivt overfor barn, unge og foreldre som er utsatt for ulike former for vold og sosial kontroll i nære relasjoner. Intervjuer med organisasjonene har vært viktige for å få utfyllende kunnskap og perspektiver. Sentrale aktører er organisasjoner som Kirkens Bymisjons Primærmedisinsk verksted (PMV), Bydelsmødrene, DiaPraxis, MiRA – Ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Muslimske Dialogforum, Røde Kors-telefonen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, SEIF – Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, Skeiv Verden, Stiftelsen Rådet for Kulturkompetanse i Forebyggende Arbeid (RKF) og en moske. Vi har intervjuet 14 personer i frivillig sektor. Intervjuene ble gjennomført både fysisk og via Teams. Intervjuene var på minst én time. To av disse personene hadde selv opplevd ufrivillig utenlandsopphold, og én hadde vært på frivillig utenlandsopphold sammen med familien.

Kartlegging av utenriksstasjoner

For å kunne si noe om både omfang og kjennetegn ved sakene der kvinner og deres eventuelle barn blir holdt tilbake i utlandet, har forskerteamet gjort en kartlegging av relevante utenriksstasjoner. Kartleggingen har tatt form av en

enkel Questback-undersøkelse, 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 vi har beskrevet over, er mange av sakene der barn og voksne blir holdt tilbake i utlandet, kjennetegnet av at oppholdstillatelsen deres i Norge har utløpt, og at det er særlig utfordrende for utenriksstasjonene å bistå i disse sakene. I disse sakene må man først avklare om de involverte har oppholdstillatelse i Norge, som gjerne er knyttet til familieetableringssaker. Fordi mange av de aktuelle sakene for denne studien er utlendingssaker, er UDI en viktig samarbeidspartner for utenriksstasjonene og dermed en sentral aktør i denne studien. For å styrke forståelsen av hvordan disse sakene arter seg, og særlig hvordan de blir fulgt opp i forvaltningen i dagens juridiske rammer, har vi også gjennomgått saker som er behandlet av UDI. Det er i hovedsak saker som gir anledning til å søke opphold på selvstendig grunnlag der samlivet har opphørt etter mishandling, søknad fra utlandet dersom vedkommende er tilbakeholdt der, og søknad om opphold ut fra sterke menneskelige hensyn (utlendingsloven § 38). I alt har vi gjennomgått seks saksmapper som dekker fem landbakgrunner. Utvalget ble gjort i samråd med UDI, inkludert UDIs fagperson i Kompetanseteamet, og representanter for statistikk og analyse og bygger dessuten på erfaringer fra tidligere gjennomganger av slike saker (se f.eks. Lidén mfl., 2015).

Dokumentstudier

Vi har gjort dokumentstudier av tre typer dokumenter. Vi har for det første gjort en litteraturgjennomgang av alle forskningsrapportene og av nordiske forskningsartikler på feltet som er skrevet siden 2016.

Den andre typen dokumenter er det som har blitt skrevet av rapporter og annen dokumentasjon om de ulike særtiltakene. En viktig datakilde er alle årsrapporter og andre fagnotater og dokumenter som er 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 fra blant annet IMDi, Bo- og støttetilbudene og Kompetanseteamet. Vi har i tillegg gjennomgått rettsaker om vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og æresrelatert vold i tillegg til gjennomgangen av de nevnte UDI sakene.

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. Alle navn som er brukt i eksemplene, er fiktive, og eksemplene er anonymisert ved at vi har utelatt informasjon som kan gjøre personene gjenkjennelige, samtidig som forhold av betydning for vår framstilling er ivaretatt. Fenomenet er sterkt politisert og omtalt i media, mens fagfeltet er ganske lite. Det var derfor viktig å sikre anonymitet også for informantene i hjelpetjenesten. Vi har brukt begrepene «representant for hjelpetjeneste» og «representant for frivillig organisasjon» uten å spesifisere hvilken tjeneste eller organisasjon. Tilsvarende har det vært viktig å formidle bredde, kompleksitet og nyanser i informantenes forståelser og begrunnelser i rapporten. Vi har derfor bevisst valgt å bruke noen sitater for å få fram informantenes variasjon i formuleringer og refleksjoner.

Begrepsbruk

I rapporten legger vi til grunn forståelser av begrepene æresrelatert vold og negativ sosial kontroll slik de 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 sosial anseelse. Dette forekommer i familier og grupper hvor individet forventes å innordne seg kollektivet, og hvor patriarkalske æresnormer står sterkt. Alle familiemedlemmene har 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 adferd kan påføre hele familien eller gruppen skam.

Æresrelatert vold fører til frykt, men også ambivalens og lojalitetskonflikt for dem som opplever kontroll og vold. Volden 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 deres livsutfoldelse eller gjentatte ganger hindrer dem i å treffe selvstendige valg om eget liv og egen 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 frihet til å søke helsehjelp.

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». I vår forståelse av fenomenet ufrivillige utenlandsopphold bruker vi begrepet *tilbakeholdelse* av kvinner og eventuelle barn. Også menn kan bli utsatt for tilbakeholdelse. Begrepet er også benyttet i forbindelse med barne bortføring, og da viser det til at en av foreldrene holder barnet tilbake etter et i utgangspunktet lovlig (ferie)opphold. Ulovlig tilbakeholdelse reguleres da av de samme reglene som ulovlig bortføring. Vi bruker begrepet for å dekke et bredere spekter av ufrivillige utenlandsopphold som systematisk begrenser kvinners og deres barns livsutfoldelse, selvbestemmelse og selvstendige valg om eget liv og egen framtid.

Det juridiske rammeverket ⁴

Vi vil kort gå gjennom norske myndigheters forpliktelser for å bistå norske borgere som befinner seg i utlandet, i henhold til norsk regelverk og internasjonale konvensjoner. Denne gjennomgangen danner et bakteppe for å forstå det juridiske rammeverket for eksemplene og temaene vi drøfter i de følgende kapitlene.

Regelverket omfatter både generelle oppgaver og enkelte særordninger for personer som er utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold. Utenriksstjenesten kan tilby 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 motta 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 Utenriksdepartementets døgnåpne operative senter (UDops), som løpende håndterer henvendelser fra utlandet om konsulære saker, og enhet for konsulær bistand (EKB),⁵ som blant annet arbeider med saker som gjelder internasjonale barne bortføringer (til land utenfor Haag-80, se under), barnevern over landegrensene samt tvangsekteskap, alvorlige begrens-

⁴ Deler av denne oversikten finnes også i Lidén mfl., 2024.

⁵ De to enhetene er eksempler på at også saksbehandling i enkeltsaker inngår i oppgavene som er tillagt Utenriksdepartementet, noe som vanligvis tillegges direktoratsnivået under departementene.

ninger av unges frihet, etterlatte kvinner og barn (negativ sosial kontroll) og kjønnslemlestelse.

I saker som gjelder tilbakeholdelse i utlandet, er tre særtiltak viktige. Det ene er *spesialutsendinger for integrering* ved utvalgte utenriksstasjoner.⁶ I dag er det utplassert Spesialutsendinger ved utenriksstasjonene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi, som har veiledningsansvar i bestemte naboland. Den andre særordningen er refusjonsordningen for personer som er bosatt i Norge, som under opphold i utlandet kan bli utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller forsøk på dette.⁷ Også Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold er en viktig instans og samarbeidspart for utenriktjenesten mens en kvinne og hennes barn befinner seg i utlandet, ved retur og eventuelt den første tiden etter at de har kommet tilbake til Norge (se mer om de særlige hjelpetjenestene i kapittel 4).

I utenriktjenestens konsulære arbeid er passloven (*lov om pass*) relevant. I henhold til passloven er politiet ansvarlig myndighet for utstedelse av pass, men også norske utenriksstasjoner er bemyndiget til å gjøre det. Passloven § 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 også en unntaksbestemmelse: «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.» Passloven § 5 om passhindringer presiserer i annet ledd 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».

Stadig flere foreldre og barn har tilknytning til flere stater, og dette fører til flere foreldrekonflikter og barnevernssaker som er vanskelige å håndtere for norske myndigheter. Særlig de to Haag-konvensjonene, som Norge har ratifisert, er aktuelle for å løse internasjonale foreldretvister og barnevernssaker: *Haagkonvensjonen av 1980 om internasjonal barnebortføring*⁸ og *Haagkonvensjonen av 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*. Haag-konvensjonene slår fast regelverk for samarbeid mellom stater og hvilke stater som skal

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

7 F-02-18 Rundskriv – Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

8 Haagkonvensjonen av 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring (Haagkonvensjonen). Se også lov om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar m v og om tilbakelevering av barn (barnebortføringsloven).

treffe avgjørelser som gjelder barn som oppholder seg i utlandet. Sentralmyndigheten for internasjonal barnebertføring og for barnevernssaker over landegrensene er lagt til internasjonal enhet i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (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 den gjenværende parten i en barnebertførings sak til et land som ikke har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1980, blant annet gjennom å skaffe juridisk bistand, slik at saken kan løses enten minnelig eller ved at den tas til retten.

Retten til frihet fra (æresrelatert) vold er forankret i blant annet 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 de senere årene er det blitt nedfelt i straffeloven en rekke hjemler om kjønnsbasert vold og vold i nære relasjoner, som slik har innfridd viktige forventninger i Istanbulkonvensjonen om å sikre rettsvernet på voldsfeltet. I tillegg til en egen paragraf om tvangsekteskap (straffeloven § 253) som er endret slik at den inkluderer utenomrettslige ekteskap, er det innført hjemler som presiserer blant annet 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), frihetsberøvelse (§ 254), trusler (§ 263), omsorgsunndragelse (barnebertføring) (§ 261), 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). Relativt få rettssaker kommer til rettsavgjørelse på bakgrunn av disse hjemlene der deler av eller hele bevisbyrden omfatter handlinger som er begått i utlandet. Det er stilt spørsmål ved om rettsvernet mot æresrelatert vold og negativ sosial kontroll er tilstrekkelig, det vil si at gjerningspersoner 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).

Ved utenlandsopphold vil vilkårene i *utlendingsloven* om oppholdstillatelse og andre forhold utlendingsloven regulerer, være vesentlige rammevilkår for hvilke løsninger som er mulige for at barn eller voksne som er holdt tilbake i utlandet over tid, kan returnere til Norge. Personens oppholdstillatelse vil være avgjø-

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).

rende dersom personen ikke er norsk borger, men har oppholdstillatelse for eksempel etter utlendingsloven § 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 familiegjenforening, være aktuelle. Dette gjelder hjemlene i utlendingsloven §§ 40–46, som omhandler familieinnvandring, inkludert oppholdstillatelse for ektefelle (§ 40) og barn (§ 42). § 41 a. *24-årskrav for familieetablering* innebærer at et vilkår for oppholdstillatelse for utenlandsk ektefelle er at begge har fylt 24 år. Med oppholdsstatus følger også regler for blant annet fornyelse av oppholdstillatelse og adgang til utenlandsopphold. En aktuell hjemmel i saker som gjelder tvangsekteskap, kan være utlendingsloven § 51 *Unntak fra retten til familieinnvandring*, som setter vilkår om ekteskapets frivillighet, det vil si at søkeren ikke får innvilget oppholdstillatelse 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. *Familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far*, være aktuell, blant annet dersom barnet er norsk borger fordi en av foreldrene har norsk statsborgerskap, mens den andre forelderen er utenlandsk statsborger med utgått oppholdstillatelse. Vilkåret for å gi oppholdstillatelse for å bo sammen med barnet i Norge er at søkeren, mor eller far til barnet, har foreldreansvaret for og bor fast sammen med barnet. Det er også mulig å søke om opphold etter «mishandlingsparagrafen». I henhold til § 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». I kapittel 3 drøfter vi nærmere hvordan dette lovverket kommer i spill i konkrete saker. 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 avver-

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

¹¹ Lovutvalget leverer sin utredning 10.april 2024.

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

Rapportens oppbygning

Etter dette innledende 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. I kapittel 3 beskriver vi situasjonen for kvinner og barna deres under ufrivillige utenlandsopphold, grunner til at de befinner seg i en slik situasjon, og vilkårene de lever under. I kapittel 4 utdyper vi handlingsrommet for å bistå kvinnene og barna når de tar kontakt med en utenriksstasjon eller hjelpetjenester. I kapittel 5 drøfter vi hjelpetjenestenes ansvar og arbeid for å følge opp barn og unge voksne som returnerer etter et ufrivillig opphold, og forebyggende tiltak. Kapittel 6 er en oppsummerende drøfting der vi løfter fram noen overordnede funn og konklusjoner og presenterer våre anbefalinger.

¹² Nabdatet ble justert juli 2023.

Kapittel 2

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva statistikken kan fortelle oss om lengre opphold i utlandet for gifte kvinner med innvandringsbakgrunn og deres barn.

Kartlegging av utvandring og retur til Norge

Diskusjoner om årsaker til og konsekvenser av lengre utenlandsopphold for personer med innvandringsbakgrunn har initiert oppdaterte statistiske oversikter og analyser (Dzamarija, 2004; Pettersen, 2013; Lidén mfl., 2014). Disse studiene har til felles at det er utfordrende å sikre et solid tallgrunnlag for å kunne snakke om omfang og utvikling i flyttemønstre ut av og tilbake til Norge. Ingen av studiene har satt søkelys på gifte kvinner med innvandringsbakgrunn fra land utenfor EØS som kan ha vært etterlatt i utlandet, eventuelt sammen med sine barn. I dette kapitlet bruker vi registerdata for å skaffe en første oversikt over utvandring og retur til Norge for denne gruppen. Tallmaterialet dekker perioden fra 1. januar 2012 til 1. januar 2021 og omfatter landbakgrunn, alder, ekteskapsstatus og om de som flytter, gjør det sammen med barn eller ikke.

Temaet for denne rapporten er ufrivillige utenlandsopphold for kvinner med den nevnte bakgrunnen. Statistikken sier i utgangspunktet ingenting om motivet bak eller opplevelsen av oppholdet. Vi kan med andre ord ikke avgjøre om oppholdet er ufrivillig eller ikke. Men analysene i dette kapitlet kan beskrive ut- og tilbakevandringmønstre for kvinner med innvandringsbakgrunn og kan dermed bidra til en diskusjon om potensialet for ufrivillighet i disse gruppene.

Tidligere studier har vist noen allmenne trekk ved utvandring 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 viser tallene at unge utvandrer mest, men at unge norskfødte med innvandrerforeldre likevel har lavere utvandringsrater enn sine foreldre. I dette kapitlet skal vi se nærmere på de gruppene med landbakgrunn utenfor EØS-området som flytter mest fra Norge. Vi skal også se på hvilke land de flytter til.

Søsterstudien til denne rapporten (Lidén mfl., 2024) beskriver utenlandsopphold for barn og unge voksne. I denne rapporten er det utenlandsopphold for gifte kvinner med bakgrunn fra utenfor EØS-området vi beskriver, og barna er omtalt der det er viktig for å forstå kvinnenenes utenlandsopphold og flyttemønstre.

Det er ikke enkelt å bruke kvantitative metoder for å fange opp fenomenet ufri-villige utenlandsopphold. I SSBs levekårsundersøkelse gjorde man et forsøk på å stille direkte spørsmål til respondenter fra en rekke landgrupper om bakgrunnen for utenlandsopphold de hadde hatt. Her kunne respondentene 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 er derfor begrenset til å beskrive arten og omfanget av utenlandsopphold for kvinner i alderen 18–45 år og deres eventuelle barn. De kvalitative delene av rapporten vil gi andre inntak til å forstå fenomenet vi er ute etter å belyse.

Hvilke landbakgrunner skal med?

I dette kapittelet ser vi på kvinner med bakgrunn fra land utenfor EØS som utvandret fra Norge i perioden 2012–2021. Vi avgrensner analysene til de tolv landene med flest utvandring. I denne tiårsperioden omfattet dette både typiske fluktland som Somalia, Syria og Irak og land der mange kommer til Norge som arbeidsinnvandrere, som Pakistan, Thailand og Filippinene.

Datakilder

Dette kapittelet er basert på koblede datafiler med informasjon om alle bosatte og tidligere bosatte i Norge ved inngangen til 2021 hentet fra Det sentrale folke-register (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. Utvalget vi ser på i dette kapittelet er kvinner som har innvandret fra utenfor EØS-området, og som har kommet som flyktninger eller gjennom familiegjennforening. Vi gjør rede for ytterligere avgrensninger av gruppene vi ser på, i forbindelsene med de enkelte oversiktene.

Variabler

På bakgrunn av problemstillingene i denne studien avgrensner vi materialet til kvinner som er førstegenerasjons innvandrere, det vil si som selv har innvandret til Norge. Disse er videre avgrenset til aldersspennet 18–45 år. Videre ønsker vi å se på kvinner som er gift (ikke samboere) med menn som selv enten har innvandret til Norge eller er etterkommere av to personer som er født utenfor Norge.

Vi bruker i tillegg en rekke kjennetegn ved denne gruppen kvinner. Materialet omfatter perioden fra 1. januar 2012 til 1. januar 2021. Med ståsted ved inngangen til 2021 kan vi for eksempel se hvilken «status» hver enkelt har på dette tidspunktet, det vil si om den enkelte er registrert som bosatt i Norge, utvandret, død eller annet. «Annet» dekker for eksempel situasjoner der personen er for-

svunnet (formodet død) eller er uregistrert. De som er registrert som «utvandret» på dette tidspunktet, har flyttet ut og ikke returnert til Norge (ennå). I tillegg har vi tilgang til flyttedata i denne tiårsperioden. Disse dataene viser 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». I denne undersøkelsen av utenlandsetterlatte kvinner og deres barn er det kun de med flyktning- og familiegrunner til opphold som er med. Studenter, egenregistrerte arbeidsinnvandrere og de uten status, samt borgere av EØS-land, er holdt utenfor.

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

I denne rapporten er søkelyset på ufrivillige utenlandsopphold for kvinner med landbakgrunn fra utenfor EØS-området i aldersgruppen 18–45 år. Siden kvinnene vi undersøker i rapporten, er de som er etterlatt i utlandet av ektemenn, har vi kun tatt med kvinner som er gift med innvandremenn. I tillegg ser vi på om disse kvinnene har barn i alderen 0–17 år.

Utenlandsopphold for etterlatte kvinner og deres barn

Første skritt for å kartlegge utenlandsopphold er å få oversikt over sammensetningen av innvandrerbefolkningen (både innvandrere og etterkommere) fra landgrupper utenfor EØS med det høyeste antallet gifte kvinner i alderen 18–45 år.

Tabell 2.1 Innvandrerbefolkningen med bakgrunn fra tolv land utenfor EØS, fordelt på antall barn (0–17 år), voksne kvinner og voksne menn, samt antallet kvinner i alderen 18–45 år gift med innvandrermenn. Registrert bosatt i Norge per 1.1.2021.

	Totalt	Barn 0–17	Kvinner	Menn	Giftede kvinner 18–45*
Somalia	43566	14986	13492	15088	3556
Syria	39479	14142	10030	15307	5234
Pakistan	38703	7266	15513	15924	3344
Irak	34755	10103	11034	13618	3739
Eritrea	31524	9833	9195	12496	3332
Afghanistan	23343	6305	6599	10439	2624
Vietnam	23303	4010	10380	8913	1647
Iran	23249	4029	9097	10123	2193
Thailand	22513	2268	17324	2921	723
Russland	20779	4902	10726	5151	1742
Tyrkia	20626	4232	7330	9064	1898
Filippinene	20124	3801	12101	4222	751

* Registrert bosatt, selv innvandret, gift med mann med innvandringsbakgrunn (innvandrer eller etterkommer). Et fåtall i hver gruppe er gift med menn med innvandrerbakgrunn fra EØS/OECD (49 fra Somalia, 18 fra Syria, 50 fra Pakistan og 41 fra Irak).

I tabell 2.1 ser vi en oversikt over de største gruppene med bakgrunn fra land utenfor EØS-området. Oversikten er per 1. januar 2021 og viser også andelen kvinner, menn og barn. Videre ser vi antallet kvinner som vi ser nærmere på i dette kapittelet, nemlig gifte kvinner i alderen 18–45 år i med ulik landbakgrunn. Her ser vi at de største landene når det gjelder denne kvinnegruppen, er Somalia, Syria, Pakistan og Irak. I tillegg til disse fire landene vil vi se nærmere på kvinner med bakgrunn fra Tyrkia og Afghanistan. Som det framkommer andre steder, må norske myndigheter forholde seg til saker om kvinner som er etterlatt i utlandet, der disse landgruppene er involvert.

Disse fem landene omfatter både fluktland (Somalia, Irak, Syria og Afghanistan) og land der de som har innvandret, hovedsakelig har kommet på grunn av arbeid eller familie (Pakistan og Tyrkia). Det er verdt å merke seg at det også har kommet asylsøkere fra Tyrkia til Norge de siste syv årene. Av disse gruppene er det personene med pakistansk bakgrunn som har lengst botid i Norge, i tillegg til deler av den tyrkiske gruppen. For eksempel er litt under halvparten av den norsk-pakistanske gruppen etterkommere.¹³

Gruppene med bakgrunn fra Somalia og Afghanistan har kortere botid, og mange har kommet etter år 2000. Rundt en tredel av den somaliske gruppen er etterkommere. I den syriske gruppen er det mange som kom i etterkant av migrasjonskrisen 2015, og som har kort botid i Norge.

¹³ <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring> (tilgang 27.06.2023)

Hvis vi ser på kvinnene med bakgrunn fra de tolv utvalgte landene, ser vi stor variasjon i andelen som har barn, i hvor mange barn de har, og om de er gift med menn med bakgrunn fra samme land som dem selv (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 Kjennetegn ved kvinner i alderen 18-45 år som har innvandret fra et av tolv utvalgte land utenfor EØS og som er gift med en mann med innvandrerbakgrunn. Registrert bosatt i Norge per 1.1.2021.

	Antall	Alder	Andel med barn	Antall barn	Mann fra samme land	Botid
Syria	5234	34	0,95	3,04	0,93	5,1
Somalia	3556	36	0,91	3,62	0,91	12,8
Eritrea	3332	34	0,91	2,43	0,89	7,54
Irak	3739	36	0,93	2,53	0,87	14,95
Afghanistan	2624	34	0,9	2,51	0,93	10,8
Russland	1742	36	0,82	2,54	0,64	11,49
Tyrkia	1898	37	0,92	2,25	0,94	14,35
Pakistan	3344	36	0,92	2,55	0,93	13,22
Vietnam	1647	38	0,9	2,04	0,94	16
Iran	2193	37	0,76	1,82	0,78	12,31
Filippinene	751	37	0,82	1,88	0,62	9,44
Thailand	723	35	0,66	1,68	0,41	11,59

I tabell 2.2 ser vi igjen andelen kvinner med barn i målgruppen. Flere enn ni av ti av kvinnene fra Syria, Irak, Tyrkia, Afghanistan, Pakistan, Somalia, Vietnam og Eritrea som er gift med innvandrer menn har barn. Her er det forskjeller i antallet barn, der kvinner med bakgrunn fra Somalia og Syria som har barn, i gjennomsnitt har flere enn tre barn, mens kvinnene med de andre nevnte landbakgrunnene som har barn, i gjennomsnitt har mellom to og tre barn. En høy andel av kvinnene med disse landbakgrunnene er gift med en mann fra samme land (rundt ni av ti).

Kvinner registrert som utvandret

Vi skal nå se nærmere på gruppen av kvinner fra utenfor EØS som var registrert som utvandret per 1. januar 2021. Her finner vi igjen de samme landgruppene som i tabell 2.2. Som vi ser i tabell 2.3, var det registrert klart flest utvandrede kvinner i alderen 18-45 med bakgrunn fra Somalia på dette tidspunktet.

Tabell 2.3 Antall gifte kvinner registrert som utvandret mellom 2012 og 2021, og ikke registrert som returnert per 1.1.2021. Kvinner som på utflyttingstidspunktet var gift med en mann med innvandrerbakgrunn. Etter alder på utflyttingstidspunktet (19–29, 30–36 og 37–45 år). Tolv største landgrupper utenfor EØS etter antall utflyttinger.

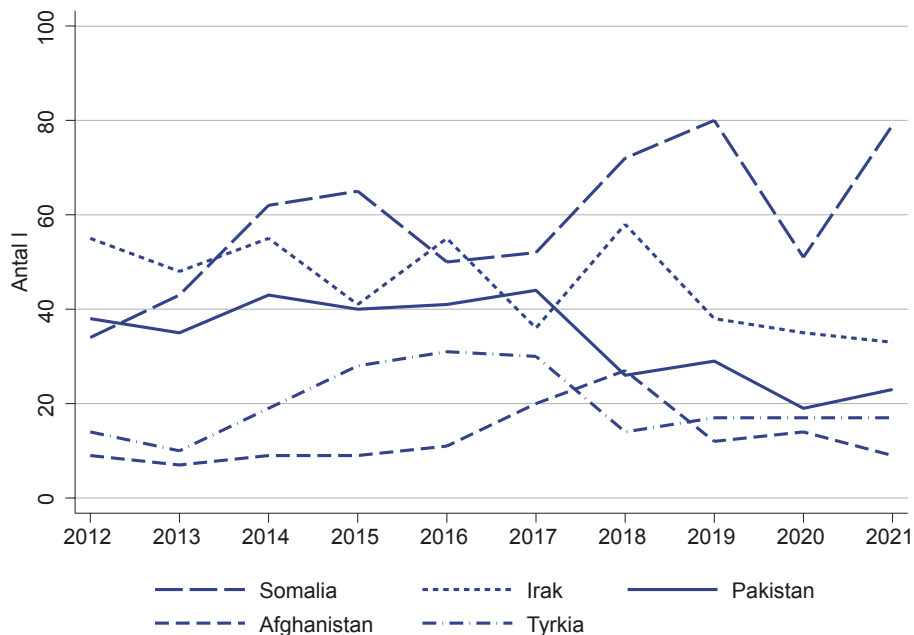
Landbakgrunn	19–29 år	30–36 år	37–45 år	Total
Somalia	237	419	369	1025
Irak	126	257	219	602
Pakistan	189	177	95	461
Russland	102	161	76	339
Tyrkia	128	104	91	323
Iran	86	112	68	266
Afghanistan	38	60	40	138
Vietnam	47	57	29	133
Syria	39	49	36	124
Filippinene	17	45	34	96
Thailand	16	36	42	94
Eritrea	11	13	11	35

I tabell 2.3 ser vi at Somalia følges av Irak og Pakistan. Høyt oppe på listen finner vi også Russland, Tyrkia, Iran og Afghanistan. Vi ser også at det er store forskjeller mellom landene. Mens over 1000 gifte kvinner med bakgrunn fra Somalia var registrert som utvandret per januar 2021, var det tilsvarende tallet for Afghanistan 138.

I tabell 2.3 ser vi aldersfordelingen for kvinner som var registrert som utvandret, og som ikke hadde returnert til Norge per 2021. Det er verdt å merke seg at det var flest i gruppen 30–36 år som var registrert som utvandret. Dette var alderen på det tidspunktet de flyttet ut. Dette gjelder for alle landgrupper med unntak av to av våre fokusland: Pakistan og Tyrkia. Her var det flest i den yngste aldersgruppen som utvandret, det vil si mellom 18 og 29 år.

Figur 2.1 viser hvordan utvandringene varierte over tid for de fem fokuslandene Somalia, Irak, Pakistan, Tyrkia og Afghanistan.

Figur 2.1 Antall gifte kvinner i alderen 18–45 år som var registrert som utvandret i perioden mellom 2012 og 2021, og som ikke var registrert som returnert per 1.1.2021. Fem største landgrupper utenfor EØS.

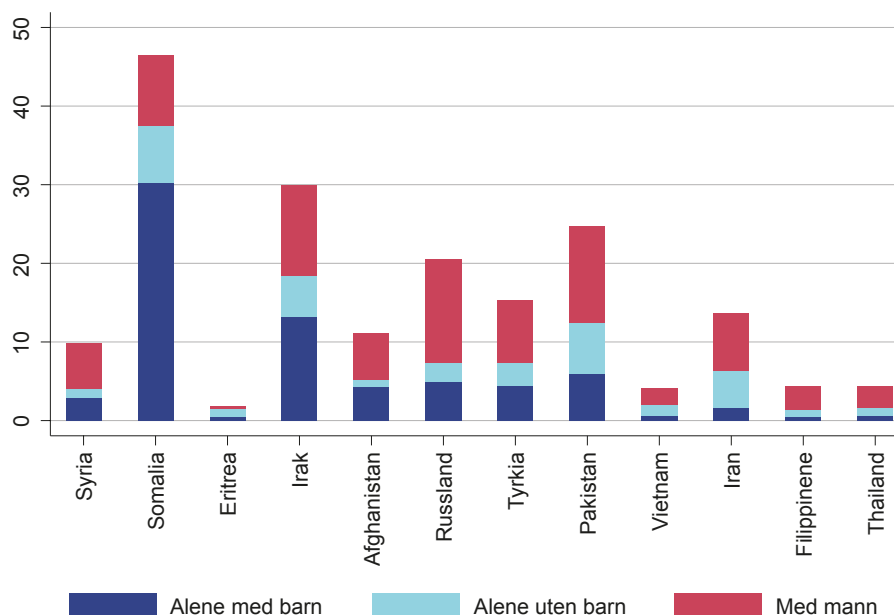


I figur 2.1 ser vi variasjonen i antallet kvinner som er registrert som utvandret i perioden. Hvis vi ser bort fra svingningene fra år til år, kan vi se tendenser til en nedgang i antallet utvandring blant gifte kvinner fra Pakistan og Irak, mens antallet hos dem med somalisk bakgrunn ser ut til å øke noe i perioden. Utviklingen er flat for gruppene med bakgrunn fra Afghanistan og Tyrkia. Man kunne forvente en sterkere nedgang i antallet registrerte utflyttinger i 2020 på grunn av pandemien, noe som kan forklare duppen i somaliske utflyttinger. Vi vet imidlertid at en del utflyttinger ikke meldes av utflytterne selv, men blir registrert administrativt, og da vil det være en ikke ubetydelig forsinkelse i registreringen. Noen av utflyttingene som er registrert i 2020, kan altså ha skjedd i 2019, og kan dermed ikke forklares med pandemien. En forsinkelse mellom utflyttingstidspunkt og registrering kan også være med på å forklare hvorfor pandemien ikke ser ut til å ha hatt betydning for utvandringen blant kvinner med bakgrunn fra andre land enn Somalia.

Et viktig moment for å anslå hvor mange av de utvandrede kvinnene som kan være utsatt for ufrivillige opphold i utlandet, kan være om de utvandrer alene eller sammen med ektefellen, og om kvinnen flytter sammen med barn.

I figur 2.2 ser vi hvordan dette fordelte seg på kvinner fra de tolv landene i gjennomsnitt per år i tiårsperioden.

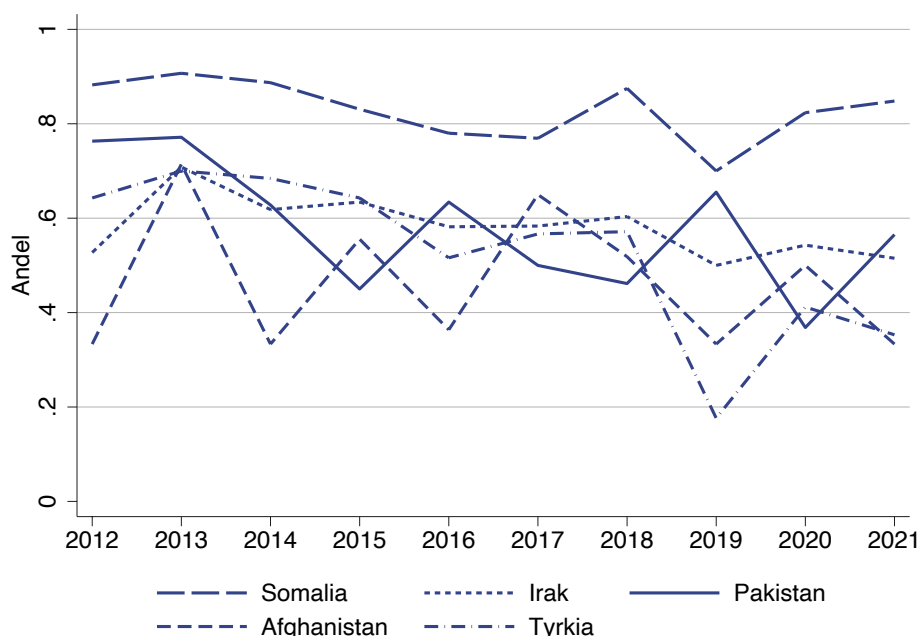
Figur 2.2 Fordeling utvandring med og uten barn, med mann for utvandrede gifte kvinner med bakgrunn fra tolv land, flyttet ut og ikke returnert til Norge. Antall utvandrede i de ulike kategoriene i gjennomsnitt per år i perioden 2012–2021.



I figur 2.2 ser vi igjen at det er kvinner med bakgrunn fra Somalia som er den klart største gruppen. Vi ser også at de fleste av disse kvinnene flytter ut alene med eller uten barn. Det vil si at mennene ikke flytter året før, samme år eller året etter til samme land. Irak og Pakistan er de neste på listen, med henholdsvis 30 og 25 utflyttinger i gjennomsnitt per år. Her er andelen som flytter sammen med ekte mannen, vesentlig høyere. For begge landene reiser rundt halvparten ut med mannen.

Hvis vi ser nærmere på utviklingen over tid for fokuslandene, kan vi følge endringer i andelen som flytter uten mann gjennom tiårsperioden. Dette vises i figur 2.3.

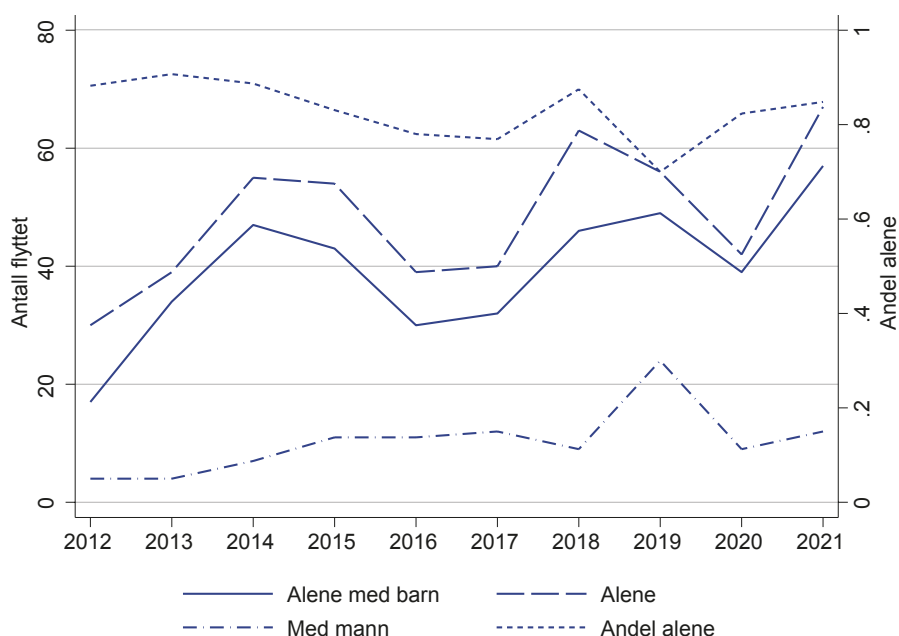
Figur 2.3 Andelen utvandret uten mann. Andelen gifte kvinner i alderen 18–45 med bakgrunn fra fem utvalgte land utenfor EØS som var registrert som utvandret i perioden 2012–2021 og ikke returnert til Norge per 1.1.2021, som utvandret uten ektemann (dvs. ektefellen flyttet ikke året før, samme år eller året etter til samme land).



I figur 2.3 ser vi at en høy andel av de gifte kvinnene med somalisk bakgrunn som var registrert som utvandret per 1. januar 2021, flyttet uten mann. Åtte av ti utvandret uten mann blant somalierne i denne tiårsperioden. Kvinnene med bakgrunn fra andre land hadde oftere med mannen ved utflytting. Med små tall blir det store variasjoner i andelen som reiste med mannen. Ser vi perioden under ett, var det mellom fire og syv av ti som flyttet uten mann.

I figurene 2.4, 2.5 og 2.6 har vi lagt til kvinnene som utvandret alene eller alene med barn, og sett på de tre største landgruppene, Somalia, Pakistan og Irak.

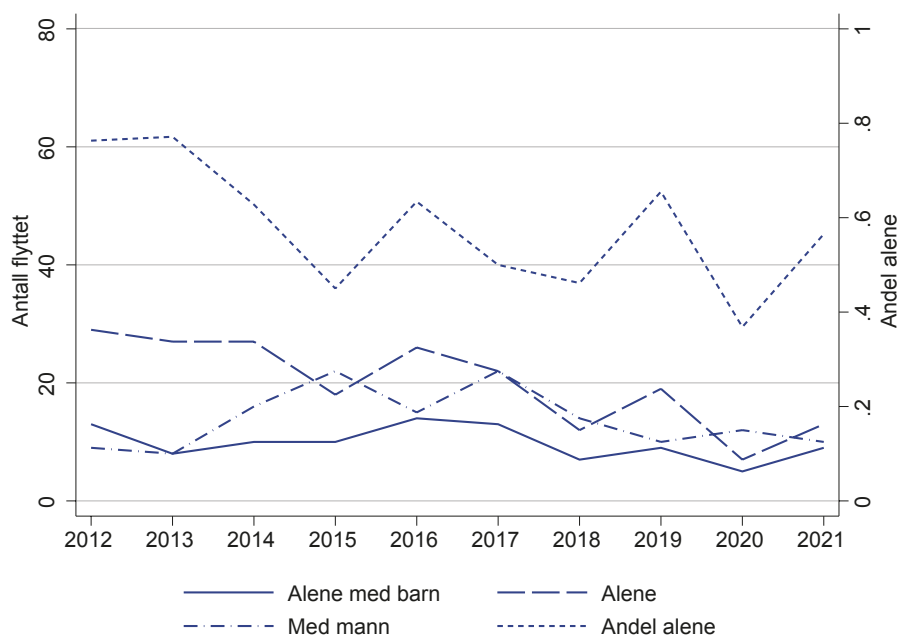
Figur 2.4 Antall kvinner (gift, 18–45 år) med somalisk bakgrunn som var registrert som utvandret per år, og som ikke var registrert som returnert per 1.1.2021, inndelt i om de utvandret med mann, uten mann (alene) eller alene med barn. Høyreaksen viser andelen som utvandret alene (med eller uten barn). 2012–2021.



Hvis vi ser på høyreaksen i figur 2.4, ser vi at i overkant av åtte av ti gifte kvinner fra Somalia som utvandret i perioden, gjorde det alene, det vil si uten mann. De andre kurvene i figuren viser antallet kvinner som flyttet per år i tiårsperioden, med og uten mann (alene) og alene med barn. Vi ser at kurvene for kvinner som flyttet alene (med og uten barn), følger hverandre tett. Forskjellen mellom kurvene utgjør antallet som flyttet uten barn, det vil si at barnet/barna ikke flyttet til samme land som moren året før, samme år eller året etter.

I figur 2.5 ser vi den tilsvarende utviklingen for utvandring for kvinner med bakgrunn fra Pakistan. Her ser vi at andelen som flyttet uten mann, er lavere enn i den somaliske gruppen. Mens åtte av ti somaliske kvinner utvandret uten mann, var det tilsvarende tallet de siste årene under seks av ti for pakistanske kvinner.

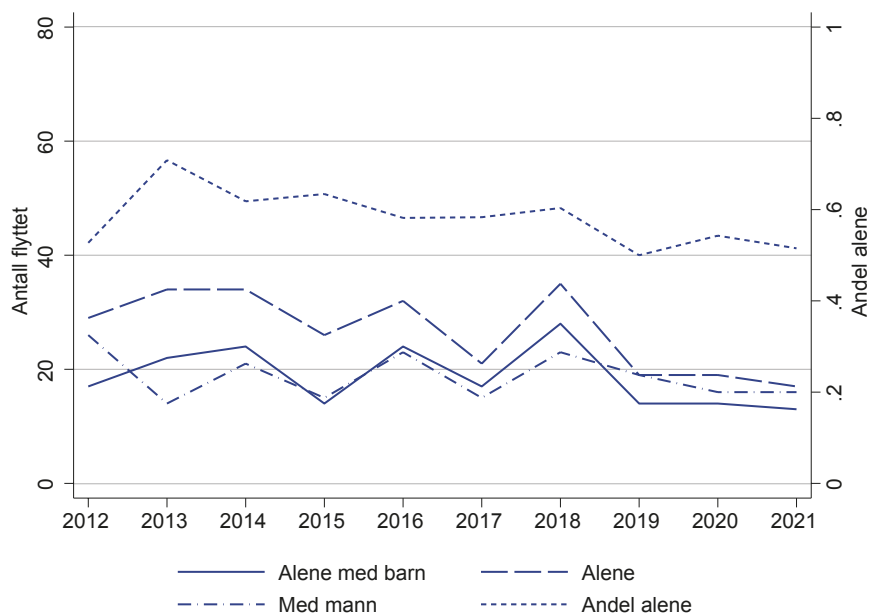
Figur 2.5 Antallet kvinner (gift, 18–45 år) med pakistansk bakgrunn som var registrert som utvandret per år, og som ikke var registrert som returnert per 1.1.2021, inndelt i om de utvandret med mann, uten mann (alene) eller alene med barn. Høyreaksen viser andelen som utvandret alene (med eller uten barn). 2012–2021.



Figur 2.5 viser også en annen forskjell mellom de somaliske og pakistanske kvinnene, nemlig at antallet som flyttet alene med barn, var lavere enn antallet som flyttet med mann. Vi kjenner ellers igjen nedgangen i antallet kvinner med våre kjennetegn som utvandret fra Norge i perioden.

I figur 2.6 ser vi utviklingen i utvandring for kvinner med irakisk bakgrunn mellom 2012 og 2021. Som for pakistanske kvinner ser vi at andelen som flyttet alene (med eller uten barn), lå på mellom fem og seks av ti.

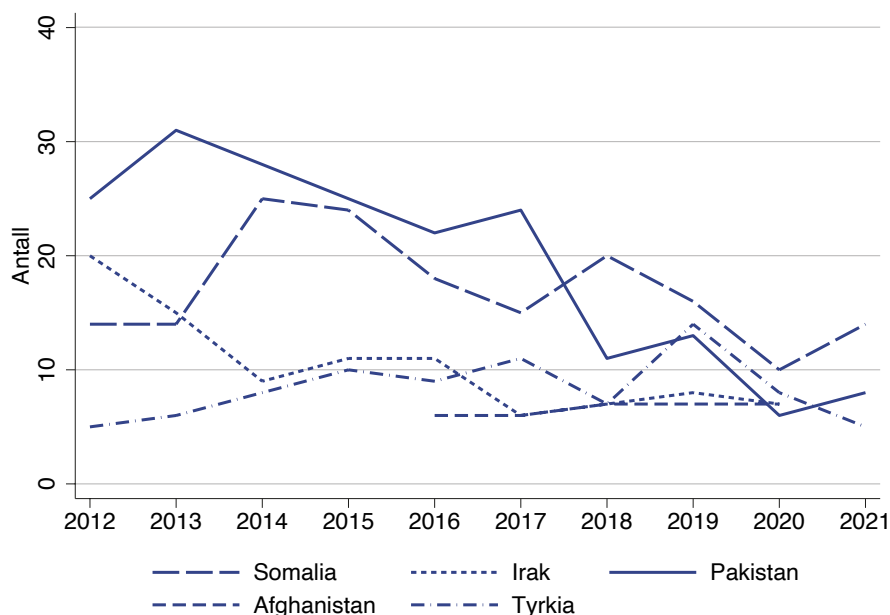
Figur 2.6 Antallet kvinner (gift, 18–45 år) med irakisk bakgrunn som var registrert som utvandret per år, og som ikke var registrert som returnert per 1.1.2021, inndelt i om de utvandret med mann, uten mann (alene) eller alene med barn. Høyreaksen viser andelen som utvandret alene (med eller uten barn). 2012–2021.



I figuren ser vi også at en svak nedgang i antallet som utvandret i perioden, blant kvinner med bakgrunn fra Irak.

Blant sakene som er omtalt andre steder i rapporten, er det noen som gjelder kvinner som blir etterlatt i utlandet mot sin vilje kort etter at ekteskapet er inngått. I figur 2.7 ser vi utflyttingstall for kvinner som flyttet fra Norge etter å ha vært gift kortere enn fire år.

Figur 2.7 Antallet kvinner fra fem utvalgte land utenfor EØS som var gift kortere enn fire år ved utflytting fra Norge. Registrert som utflyttet i perioden 2012–2021 og ikke returnert til Norge per 1.1.2021.¹⁴



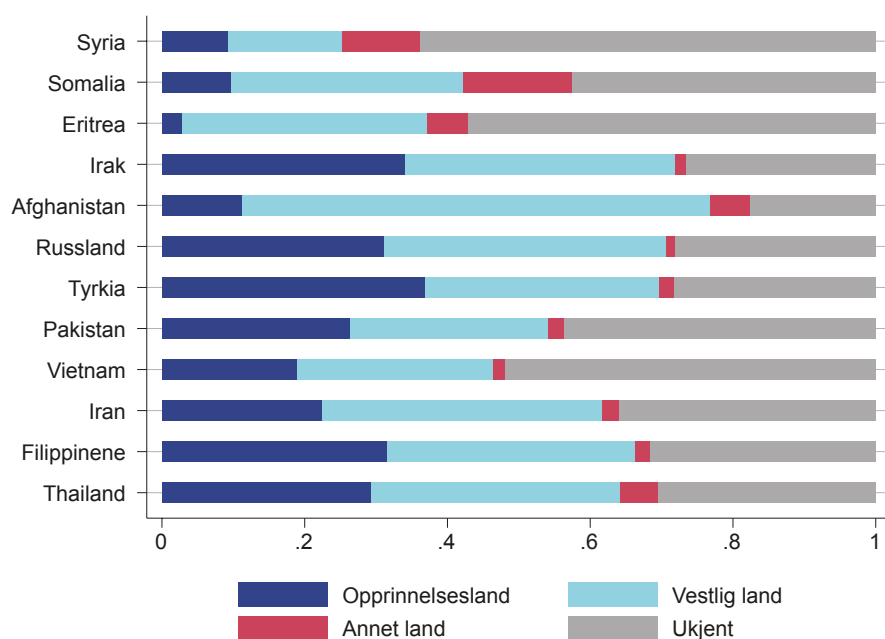
¹⁴ På grunn av personvern hensyn vises ikke år med færre enn fem observasjoner i figuren.

I figur 2.7 kjenner vi igjen fallet i antallet utflyttinger blant kvinner med pakistansk bakgrunn i løpet av tiårsperioden. Etter en topp på 30 kvinner i 2013 har antallet utflyttinger i denne gruppen ligget rundt 10 i året i slutten av perioden. Rundt en firedel av de gifte kvinnene med bakgrunn fra Somalia som flyttet ut, hadde vært gift kortere enn fire år. Som vi ser i figuren, var det rundt 15 personer i året i denne situasjonen som ble registrert som utvandret fra Norge.

Tilflyttingsland

Hvilket land flyttet kvinnene til? Det var store variasjoner mellom de tolv landgruppene når det gjaldt hvor de gifte kvinnene flyttet. Som nevnt inneholder ikke registrene tilflyttingsland for alle som utvandret, men det er likevel tydelige mønstre som avtegner seg når vi ser landgruppene i sammenheng.

Figur 2.8 Tilflyttingsland for kvinner (gift med innvandrer menn, selv innvandret fra utenfor EØS, 18–45 år). Alle registrerte utflyttinger i gruppen (det er mulig med mer enn én flytting per person). Både returnerte og ikke-returnerte til Norge per 1.1.2021. Perioden 2012–2021.



I figur 2.8 ser vi at det var stor variasjon i om kvinnene flyttet til opprinnelseslandet, til et vestlig land (EØS, USA, Canada, Australia, New Zealand, Storbritannia), til et annet land eller ikke hadde oppgitt tilflyttingsland. Et mønster i figuren er at få kvinner ble registrert som flyttet tilbake til typiske fluktland. Dette gjaldt for eksempel Eritrea, Somalia, Syria og Afghanistan.

En av grunnene til dette kan være vedvarende vanskelige forhold i opprinnelseslandene og at å flytte dit i en del tilfeller kan diskvalifisere for retur til Norge senere. Samtidig ser vi i figuren at fluktlandene Iran og, spesielt, Irak hadde en høyere andel som flyttet tilbake.

Et tredje trekk i figur 2.8 er at det for en del av landgruppene var en stor andel som ikke er registrert med hvilket land de flyttet til. For enkelte landgrupper har over halvparten ukjent tilflyttingsland. Dette gjaldt Vietnam, Eritrea og Syria. Et fjerde mønster i figuren er at mange flyttet til vestlige land.

I tabell 2.4 ser vi de tre viktigste tilflyttingslandene for kvinner med bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan.

Tabell 2.4 Topp tre tilflyttingsland samt antall til ukjente og andre land. Gifte kvinner 18–45 år med bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan. Registrert som tidligere bosatt, utflyttet og ikke returnert per 1.1.2021. Perioden 2012–2021.

Bakgrunn	Tilflyttingsland	Totalt
Somalia	ukjent	423
	Storbritannia	269
	andre land	170
	Somalia	103
	Kenya	60
	totalt	1025
Irak	Irak	205
	ukjent	158
	Storbritannia	100
	Sverige	84
	andre land	55
	totalt	602
Pakistan	ukjent	197
	Pakistan	126
	Storbritannia	79
	andre land	44
	Sverige	15
	totalt	461

Somalia, Irak og Pakistan er de tre landgruppene som hadde flest registrerte utflyttinger i perioden. Vi ser videre i tabell 2.4 at fire av ti i den somaliske gruppen ikke har noe registrert utflyttingsland. Det betyr at andelen som flyttet til opprinnelseslandet, kan ha vært høyere enn de 10 prosentene som ble registrert. Det var også mange fra Somalia som flyttet til andre (oppgitte) land.

Blant de irakiske kvinnene i materialet var det flest som var registrert flyttet til Irak. Sverige var ellers det tredje største tilflyttingslandet for denne landgruppen. For gruppen med pakistansk bakgrunn var det flest som hadde ukjent

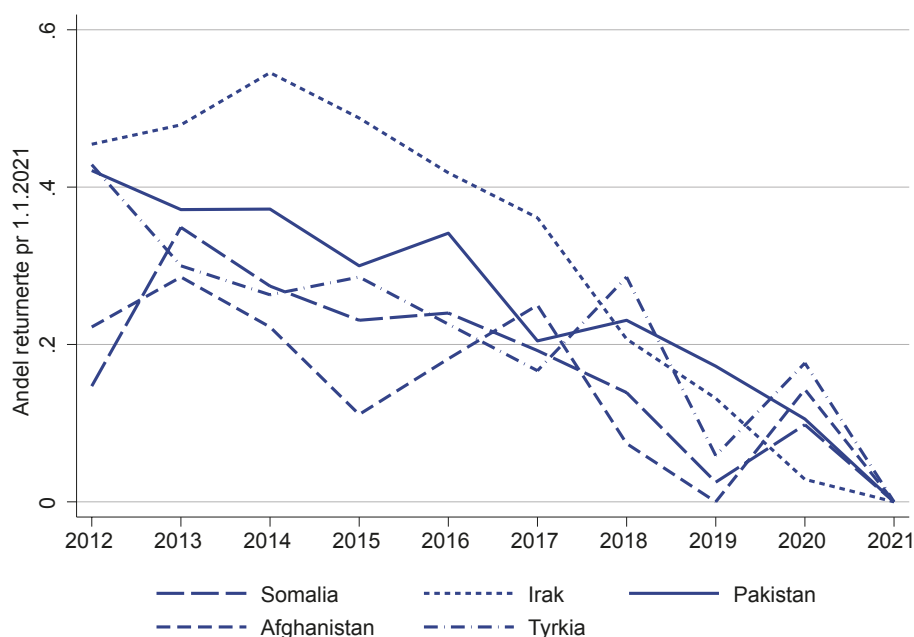
tilflyttingsland. Dernest fulgte Pakistan, Storbritannia og andre land. Også i denne gruppen var det en del som hadde registrert flytting til Sverige.

Ser vi på tvers av de tre landene i tabell 2.4, ser vi at Storbritannia var blant topp tre tilflyttingsland for alle tre gruppene. Disse tre opprinnelseslandene har alle historiske bånd til Storbritannia. I tillegg er det betydelige diasporaer der for somaliere, irakere og pakistanere. Videre migrasjon fra Norge til Storbritannia synes å være et alternativ for kvinner og andre fra de tre landgruppene.

Returnerte kvinner

Hvor stor andel av kvinnene i målgruppen flytter tilbake igjen til Norge etter å ha vært registrert som utflyttet? I figur 2.9 ser vi andelen av dem som har flyttet ut i et bestemt år, som er registrert som returnert per 1. januar 2021. I denne figuren står vi altså ved denne datoen og ser bakover i tid. Hvor mange av dem med irakisk bakgrunn som reiste ut i for eksempel 2014, hadde kommet hjem syv år senere?

Figur 2.9 Andelen returnerte kvinner blant registrerte utflyttede i årene 2012–2021. Fem utvalgte landbakgrunner utenfor EØS.



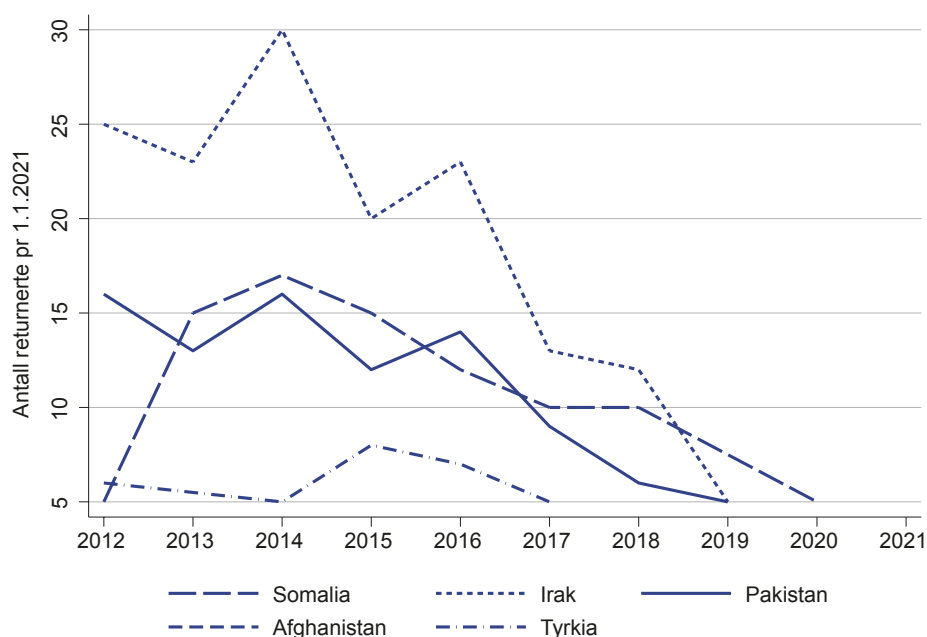
I figur 2.9 ser vi at svaret er at litt over halvparten av de irakiske kvinnene som flyttet ut i 2014, hadde returnert per 1. januar 2021. Kurvene i denne figuren faller naturlig mot null når vi beveger oss mot høyre, det vil si mot tidspunktet der både utreise og retur må være registrert. Avstanden mellom kurvene er viktig for å forstå forskjellen i returrater for de ulike landgruppene.

I figuren ser vi at kurven for de irakiske kvinnene ligger øverst fram til de siste årene. Returraten blant kvinner med irakisk bakgrunn som flyttet fra Norge

i 2014, er den klart høyeste blant de fem landbakgrunnene. For de andre landene ser vi at returraten i perioden fram til 2018 ligger rundt to til tre av ti. Returraten for de pakistanske kvinnene er også relativt høy, for eksempel i forhold til de afghanske, men den er også høyere enn for de somaliske kvinnene.

Her er det viktig å minne om at det faktiske antallet kvinner i den aktuelle populasjonen (18–45 år, gift med innvandrer mann ved utreise) var lavt. I figur 2.10 ser vi at det var 25–30 av de irakiske kvinnene som flyttet ut i 2012, 2013, og 2014, som hadde returnert per 1. januar 2021.

Figur 2.10 Antallet kvinner som har returnert etter å ha flyttet ut i årene 2012 til 2021. Fem utvalgte landbakgrunner (under fem per år vises ikke).



Hovedfunn

- **Hva er de største landgruppene for denne typen utflytting?**

Somalia, Irak og Pakistan var de største landbakgrunnene for de utflyttede i den avgrensede gruppen kvinner som er omtalt i denne rapporten.²

- **Hvor mange av kvinnene flytter ut?**

I løpet av tiårsperioden (2012–2021) var rundt 1000 somaliske, 600 irakiske og 450 pakistanske kvinner registrert som utflyttet fra Norge uten å ha returnert innen utgangen av 2020. Tallene er lavere hvis vi kun ser på gifte kvinner. Da finner vi at mellom 50 og 80 kvinner med bakgrunn fra Somalia blir registrert som utflyttet per år, for Irak mellom 35 og 60, og for den pakistanske gruppen varierte tallene per år mellom 20 og 40.

- **Reiser de med eller uten mann og barn?**

Det er stor variasjon mellom kvinner med ulik landbakgrunn når det gjelder om utflyttingen skjer med eller uten mann og barn. I den somaliske gruppen flyttet rundt åtte av ti av kvinnene alene, de fleste sammen med barn. For kvinnene med bakgrunn fra Irak og Pakistan var tilsvarende tall seks av ti. Med andre ord: Et flertall av de gifte kvinnene flyttet ut uten at mannen flyttet med dem (det vil si at han ikke flyttet året før, samme år eller året etter til samme land).

- **Hvor flytter de til?**

Flyttet de som utvandret til sitt opprinnelsesland, til et vestlig land, til et annet land eller til et ukjent land? Vi har gjennomgått utflyttingene til kvinner fra de tolv landene med flest utflyttinger. Flest kvinner med irakisk, tyrkisk og russisk og pakistansk landbakgrunn flytter til opprinnelseslandet. Kvinner fra Eritrea, Somalia, Syria og Afghanistan flyttet i liten grad tilbake dit. En stor andel oppgir at de flytter til et annet vestlig land. Storbritannia var det hyppigst registrerte tilflyttingslandet for kvinner fra Somalia, Irak og Pakistan. Av dem som oppgir at de flytter til et tredjeland utenfor Vesten, er det flest kvinner fra Syria, Somalia og Afghanistan. For en stor andel av kvinnene fra Syria, Eritrea, Pakistan og Somalia er tilflyttingslandet ukjent.

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

Vi har sett på tilbakeflytting til Norge etter registrert utflytting for kvinner fra de fem landene med flest utflyttinger (Somalia, Irak, Pakistan, Afghanistan og Tyrkia) og fant at rundt én av fire returnerer til Norge. Dette varierer imidlertid med landbakgrunn og over tid. For eksempel var over halvparten av de irakiske kvinnene som flyttet ut fra 2012 til 2015, returnert til Norge ved inngangen av 2021.

- **Hva kan dette fortelle oss om omfanget av mulige ufrivillig etterlatte kvinner i utlandet?**

Registerdata kan ikke si noe om hvorvidt de registrerte flyttingene skjer frivillig eller ufrivillig. Tallene gir imidlertid en ramme for omfanget av antallet flyttinger og noen kjennetegn ved dem. Gitt at registreringene er gode nok, det vil for eksempel si at utflyttinger blir registrert, enten av den som flytter eller administrativt i etterkant, har vi i dette kapittelet beskrevet rammene som fenomenet etterlatte kvinner i utlandet vil være innenfor. Tallene kan være utgangspunkt for å spørre for eksempel hvor mange av kvinnene som har vært gift kortere enn fire år og flytter ut, som kan være utsatt for dette, eller hvorfor det har vært et fall i utflyttingen blant kvinner med pakistansk bakgrunn som har vært gift kortere enn fire år. Disse og andre problemstillinger kan plukkes opp i drøftinger basert på de kvalitative dataene vi presenterer i de andre kapitlene i rapporten.

Kapittel 3 Tilbakeholdelse i transnasjonale familier

I dette kapitlet undersøker vi ulike situasjoner som fører til at kvinner og deres barn blir holdt tilbake i utlandet, som grunnlag for å få bedre forståelse av fenomenet. En utfordring i arbeidet med å bistå personer som blir holdt tilbake i utlandet eller står i fare for å havne i en slik situasjon, er at sakene er komplekse, og at det ofte mangler informasjon og detaljer om forholdene de utsatte personene lever under. Om man peker på typiske karaktertrekk ved sakene, står man i fare både for å stigmatisere hele grupper blant innvandrerbefolkningen og for å overskygge andre trekk ved sakene som også er vesentlig å forstå for å forebygge at personer havner i slike situasjoner. Med dette i bakhodet er det likevel mulig å peke på noen hovedlinjer i sakene som blir meldt inn til hjelpeapparatet, eller som er kjent i diasporamiljøene. Framstillingen er basert på en rekke eksempler som er formidlet av målgruppen, representantene for frivillige organisasjoner, særtiltakene som arbeider med tilbakeholdelsessaker og ordinære hjelpetjenester, og saksmapper fra UDI. Eksemplene er anonymisert på måter som ivaretar kompleksiteten. Navnene som er brukt, er fiktive.

Vi har delt framstillingen inn i to hovedkategorier av familiesituasjoner. Den ene gjelder *transnasjonale ekteskap*, det vil si at en person med norsk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Norge gifter seg med en utenlandsk person. I slike tilfeller kan ufrivillig tilbakeholdelse i utlandet skje etter at ektefellene har bodd sammen i Norge etter innvilget familieinnvandring, men i noen tilfeller har den utenlandske ektefellen aldri kommet til Norge. I slike ekteskap er det flere kilder til maktubalanse mellom ektefellene, for eksempel den utvidede familiens involvering i ekteskapsinngåelsen, mulighet til å innvandre til et vestlig land og til kulturell kontinuitet, og for den utenlandske ektefellen: å flytte til et nytt samfunn med begrenset språkkompetanse og sosialt nettverk. Den andre hovedkategorien gjelder *retur i (nyankomne) migrantfamilier*. Ektefellene er gift i utlandet, og familien kommer samlet til Norge, for eksempel som flyktninger, eller de får innvilget familiegjennomføring etter å ha vært splittet i utlandet. Også her kan det å flytte til et nytt samfunn med begrenset språkkompetanse og sosialt nettverk føre til familie- og generasjonskonflikter som fører til at en ektefelle med felles barn blir holdt tilbake i utlandet. Disse familiene kan ha relativt kort botid i Norge, og grunnene for mobilitet og tilbakeholdelse er gjerne sammen-

For å belyse nyansene og kompleksiteten som kjennetegner hovedkategoriene, inntar vi i dette kapittelet et *transnasjonalt familieperspektiv*. Mobilitet over grensene åpner for å undersøke hendelser *prosessuelt*. Når vi følger familielivet over tid, ser vi klarere hvordan forutsetninger og motiver endrer seg. Vi undersøker dermed det dynamiske i familieforhold som ender med tilbakeholdelse. Dette er ikke bare vesentlig for å forstå forebygging så vel som løsninger på og oppfølging av personer som er utsatt for tilbakeholdelse i utlandet, men også for å forstå ambivalensen som ofte preger personer som er havnet i en slik tvangssituasjon.

Vi legger til grunn en bred tilnærming som nyanserer familielivets forutsetninger og handlingsrom. Tilbakeholdelse er, i både transnasjonale ekteskap og migrantfamilier, gjerne forbundet med æresmotivert vold, hvor fenomenforståelsen er knyttet til en særskilt familiedynamikk i visse innvandringsgrupper. Denne dynamikken er blant annet kjennetegnet av en forståelse om at familiekonflikter skal løses innenfor familien, hvor familiemedlemmer med stor autoritet kan fatte avgjørelser, av hensynet til storfamiliens sosiale posisjon og anseelse. Kvinner eller jenter har stått i sentrum for innordning og kontroll. Vi ser først og fremst på kvinnene, hvor voldsutøveren oftest henter legitimitet i et mannlige makthierarki, men også menn selv kan bli utsatt for kontroll, vold og marginalisering, eller de kan bli plassert i konflikter med dobbel rolle som både voldsutøver og offer.

En vesentlig andel ikke-vestlige innvandrere til Norge kommer fra land med æreskultur, likevel er det en begrenset andel familier hvor denne tilhørigheten fører til alvorlige former for vold i nære relasjoner. Det er derfor vesentlig å forstå hvilke faktorer som bidrar til et høyt konfliktnivå og reaksjoner hvor det transnasjonale handlingsrommet og familienettverket blir sett som en løsning på problemene. Våre eksempler viser at tvangen og volden som utøves i disse transnasjonale ekteskapene og innvandrede familiene, peker mot omfattende former for vold i nære relasjoner der vold og kontroll også går ut over storfamiliens motivasjon for kontroll- og æreskultur. I regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) er *vold i nære relasjoner* forstått som «vold og seksuelle overgrep fra nåværende eller tidligere partnere, vold og overgrep mot barn fra foreldre eller andre familiemedlemmer, og eldre som utsettes for vold fra partner, barn, barnebarn eller andre i nære relasjoner. Volden kan utøves av andre i familien, herunder svigerfamilien, og det kan være flere utøvere fra flere hushold».¹⁵

For begge hovedkategoriene spiller oppholdstillatelser, ekteskapsformer, skilsmissepraksiser og barns rettigheter inn som vesentlige sider ved ektefellenes handlingsrom. For å forstå variasjonsbredden må vi derfor inkludere konkrete

¹⁵ Prop. 36 S (2023–2024) *Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028) Trygghet for alle*, s. 11.

juridiske og økonomiske forhold som former transnasjonal mobilitet, og som på bestemte måter medvirker til maktubalanse som fører til at personer blir holdt tilbake i utlandet (se mer om det juridiske rammeverket i kapittel 1). Dette reiser spørsmål om hvordan vi skal forstå komplekse kombinasjoner av makt og kontroll på individ-, familie- og systemnivå. Vi inkluderer derfor forhold som belyser et spekter av tvang når det gjelder tilbakeholdelse. Nedenfor beskriver vi nærmere hva som karakteriserer saker som faller inn under de to hovedkategoriene, når det gjelder grad av tvang, barrierer og veier ut av ufrivillige utenlandsopphold.

Tilbakeholdelse i transnasjonale ekteskap

Tilbakeholdelse av unge kvinner i opprinnelseslandet har ofte vært forbundet med arrangerte ekteskap i veletablerte diasporamiljøer, der en norsk borger har giftet seg med en person i opprinnelseslandet og søker om at ektefellen kan komme til Norge gjennom familieinnvandring. Denne formen for transnasjonale ekteskap er kjent fra mange land med store diasporamiljøer, slik vi presenterte denne forskningen innledningsvis. Studier fra for eksempel Storbritannia beskriver motivasjoner for å inngå ekteskap med en person fra opprinnelseslandet som krav og forventninger fra slektninger om å sikre oppholdstillatelse i Vesten, men også ønsket om å videreføre kulturelle og religiøse familiepraksiser og å ha kontroll over neste generasjon (se f.eks. Charsley, 2005; Anitha, Roy & Yalamarty, 2018; Lidén mfl., 2014).

I kapittel 2 undersøkte vi utflyttingsmønstre for kvinner mellom 18 og 45 år som utvandret fra Norge i perioden 2012–2021 og hadde bakgrunn fra de tolv landene utenfor EØS med flest utvandring. Vi fant at også kvinner med flyktningbakgrunn hadde stor utvandring, og da særlig kvinner med somalisk, irakisk, afghansk og syrisk bakgrunn. I vår studie er transnasjonale ekteskap også i denne innvandrerguppen del av empirien, hvor tilbakeholdelse er en del av bildet.

Ekteskapsinngåelse kan danne grunnlag for oppholdstillatelse i Norge gjennom familieinnvandring. En person som befinner seg i utlandet (søkeren), har rett på oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven § 40 dersom hun eller han er gift med en person som oppholder seg i Norge (referansepersonen), dersom vedkommende er norsk eller har oppholdstillatelse i Norge. Et annet vilkår er at ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet, at begge partene er over 18 år, og at de to skal bo sammen i Norge. I tillegg kommer flere vilkår som er innført helt eller delvis for å forebygge at en eller begge partene er utsatt for tvangsekteskap (se kapittel 1).

Tilbakeholdelsessaker gjelder et lite fåtall av transnasjonale ekteskap som innebærer familieinnvandring. I Norge viser SSB-undersøkelser at en stor andel av etablerte innvandrerfamilier gifter seg med en person med samme landbakgrunn (se f.eks. Daugstad, 2008; Wiik 2014), men statistikken viser også en nedadgående trend i andelen blant annen- og tredjegerasjons innvandrere som gifter seg med en person fra familiens opprinnelsesland (Molstad mfl., 2022). I 2021 er om lag to tredeler av norskfødte med innvandrerforeldre fra Pakistan og Tyrkia gift med en person som er innvandrer, mens rundt én tredel er gift med en person som også er norskfødt med innvandrerforeldre. Molstad mfl. (2022) viser at familieetablering til norskfødt med innvandrerforeldre utgjør 0,5 prosent av alle ikke-nordiske borgere som innvandrer, mens familieetablering til innvandrer utgjør 5 prosent i denne kategorien.¹⁶ SSBs statistikk viser dessuten at ekteskapsalderen har økt de siste tiårene, og at det er færre som gifter seg med personer med samme landbakgrunn når alderen ved ekteskapsinngåelse er høyere (Molstad mfl., 2022; Wiik, 2014; se også Friberg & Bjørnset, 2019).

Returnert etter familieinnvandring til Norge

I veletablerte diasporafamilier skjer familieetablering med en person i opprinnelseslandet gjerne som arrangert ekteskap, slik tilfellet var for Amina. 16 år gammel giftet hun seg med en fetter, en 21 år gammel norsk-pakistansk mann som hadde bodd hele sitt liv i Norge. Etter at de var blitt religiøst gift i hjembyen hennes i Pakistan, kom ektemannen et par ganger på lengre besøk til Amina, som i denne tiden bodde hos sine foreldre. Hun opplevde at de hadde et godt forhold, og planen var å flytte til Norge når hun fylte 18 år. Da søknaden om familieinnvandring til Norge ble innvilget,¹⁷ flyttet paret inn på et rom i en villa sammen med mannens mor, som er Aminas tante. I huset bodde også ektemannens to eldre brødre med sine unge ektefeller.

Alle svigerdøtrene opplevde svigermoren som kontrollerende og vanskelig. «Hun kranglet om småting, f.eks. hvordan du sitter, om maten, at jeg kunne ikke lage mat.» Mens hun bodde i Norge, fikk Amina ikke lov til å gå ut, og hun lærte seg ikke norsk.¹⁸ Familiekonflikten gikk etter hvert ut over forholdet mellom Amina og ektemannen. Da datteren deres var tre år, dro de på ferie til Pakistan, slik de pleide. Hun ble da fortalt at hun ikke skulle bli med tilbake. Da mannen dro tilbake til Norge, ble hun boende hos foreldrene sine. Etter noen år tok mannen henne tilbake til Norge i en kort periode. Hun ventet barn på nytt, og rett før hun skulle føde, reiste paret tilbake til Pakistan, og hun ble etterlatt på

16 Se Molstad mfl., (2022) figur 2.2 «Ikke-nordiske borgere som innvandrer, etter innvandringsgrunn, familieinnvandringstype og referansepersonens innvandringsbakgrunn. 1990-2020. Prosent».

17 Dette var før Norge innførte regelen om at ektefeller må være 24 år for å få innvilget familieetablering, en regel som trådte i kraft i 2016.

18 Etter ny Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) av 2020 (med virkning fra 01.01 2021) har alle personer som er innvilget en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Både familieetableringstillatelseter og familiejenforeningstillatelseter danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Fristen for gjennomføring av norskopplæringen løper fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen.

nytt. Det eldste barnet, som var igjen i Norge, ble boende hos faren. I flere år bodde moren med det yngste barnet hos sin egen familie. Mannen giftet seg etter hvert på nytt, og etter det hadde hun ikke lenger direkte kontakt med han. Faren hennes hjalp henne med å søke om visum, men barnas far ville ikke skrive under på papirene, og dermed kunne ikke det yngste barnet få utstedt norsk pass. Utsiktene for henne og barnet var dermed å vente til barnet fylte 18 år, slik at de kunne returnere til Norge. Familien hennes hjalp henne med å skaffe advokat, og etter en lengre prosess fikk Amina og det yngste barnet likevel mulighet til å returnere til Norge gjennom familieforening med det eldste barnet, som hadde gyldig norsk pass.

Dette eksempelet peker på flere sentrale forhold vi kjenner fra andre tilbakeholdelsessaker som starter med at en norsk borger inngår et arrangert ekteskap med en kvinne i opprinnelseslandet, og kvinnen blir holdt tilbake i hjemlandet etter å ha søkt om familieetablering i Norge, hvor hun har bodd noen år før hun ble returnert. For det første vil et transnasjonalt ekteskap bidra til at kvinnen settes i en utsatt posisjon hos svigerfamilien: Ikke bare har hun tradisjonelt lav status som svigerdatter i ektefellens familie, men dette skjer i et annet land, hvor hun er ukjent med språket, egne rettigheter og samfunnsinstitusjoner. I dette tilfellet var det et arrangert ekteskap i nær familie, det var i utgangspunktet frivillig, men betingelsene for parets relasjon endret seg etter at kvinnen flytter inn hos svigerfamilien. Den unge familien var ikke i utgangspunktet del av storfamiliens konflikt, men ble likevel rammet av den. I Aminas beskrivelse av situasjonen i Norge er svigermoren sentral, hvor hun er den som skaper splid mellom de unge ektefellene og utøver vold og trakassering. At svigermødre utøver fysisk og psykisk vold og står bak tvang, kontroll og isolering, er kjent, ikke bare fra faglitteraturen (se f.eks. Aarset, 2015), men også i sakprosa (se f.eks. Raja, 2021; Høydal, 2022) og medieoppslag, jf. en rettssak i Oslo tingrett i november 2019 (se f.eks. A-magasinet, Aftenposten 31.07.2020).¹⁹

Et annet forhold i Aminas beskrivelse er at hun blir holdt isolert i familien og huset. «Jeg kunne ikke gjøre noen ting her i Norge, jeg fikk ikke lov til å gå ute, jeg kunne ikke språket. De var redd kanskje at jeg skal få hjelp fra staten, og det var bedre å sende meg tilbake til Pakistan.» Hun ble på denne måten helt avhengig av svigerfamilien, med få bekjentskaper og støttespillere utenom familien.

Dette er gjenkjennelig i situasjoner også kvinner med andre landbakgrunner beskriver. Elma giftet seg 16 år gammel med en ti år eldre slektning på farsiden, som var norsk borger med tyrkisk bakgrunn. Hun sa først nei til ekteskapet fordi hun fortsatt var elev på ungdomsskolen, men ombestemte seg på grunn av foreldrenes reaksjoner på at hun satte seg imot deres forslag. Etter et

¹⁹ Dommen er rettskraftig. Kvinnen ble dømt til fengsel i 45 dager, betinget med prøvetid på to år. Svigermoren: – Hvis hun ikke gir seg, skal jeg drepe henne og kaste henne i en elv (aftenposten.no)

års forlovelse giftet de seg, med en imam til stede. Hun fikk sitt første barn da hun var 17 år. De giftet seg offisielt da hun var 18 år, slik at de kunne søke om familiegjenforening. Da hun kom til Norge, flyttet hun inn hos foreldrene hans. Hun fikk ikke lov til å begynne på norskkurs, fordi hun nå var gift og skulle passe barnet. Svigerforeldrene ville at hun skulle gå med hijab. De fikk etter hvert flere barn. Hun ble forventet å utføre alle husholdsoppgavene, ble utsatt for krav og press og ble stadig kritisert og omtalt med stygge ord av mannen og svigerforeldrene. Senere ble hun også utsatt for fysisk vold fra mannen. Hun opplevde aldri å være trygg og følte seg alene. Likevel levde hun med håpet om at situasjonen skulle bedre seg. «Jeg trodde han skulle bli snill.» Men til slutt ville hun ut av ekteskapet. Elma visste om mannens utroskap og at både han og foreldrene ønsket henne ut av familien. Da broren hennes skulle holde bryllup, reiste de til Tyrkia for å delta. Hun bodde da mest hos foreldrene, og de oppfordret henne til å bli i ekteskapet selv om de visste om vanskelighetene hennes og ble vitne til flere opptrinn, blant annet at ektemannen beslagla mobilen hennes. Etter at de kom tilbake til Norge, ble de innkalt til barnevernet etter at skolen hadde sendt en bekymringsmelding om et av barna. Mannen ble i møtet spurt om han utøvde vold mot barna og mot henne, og han nektet for det. Hun våget ikke å si imot. Etter møtet ville mannen returnere til Tyrkia umiddelbart. De reiste dagen etter, og mannen ble der et par uker, men reiste tilbake til jobben. Elma ble boende hos foreldrene med barna. En periode sendte ektemannen penger, men sluttet etter noen måneder. Han sluttet også å kontakte dem på mobil. Hun begynte å jobbe, og barna startet på skolen. Mannen hadde tatt fra henne ID-dokumenter, og svigerforeldrene oppbevarte barnas pass. Hun fikk høre at de planla å ta barna med til Norge. Elma ønsket selv å returnere til Norge, ta ut skilsmisse, begynne på en utdanning og klare seg selv, men var redd for at barna skulle bli tatt fra henne, enten ved at mannen og svigerforeldrene forlangte dette, eller ved at barnevernet tok barna ut av familien.

De to beskrivelsene kan først og fremst leses som utnyttning og vold i nære relasjoner, der sårbarhet og kontrollmekanismer blir forsterket av den transnasjonale mobiliteten, både i form av begrensninger på deltakelse i det nye samfunnet og som en trussel om å bli returnert. Makt og vold får mening gjennom at det skal beskytte familiens ære, og dette skaper en egen dynamikk som legitimerer visse former for makt og voldsutøvelse. Dette gjør maktuttrykkene og voldsutøvelsen mer uåndsriktig. Disse forholdene vil vi diskutere senere.

Et annet forhold de to fortellingene kan belyse, er situasjonen kvinnene er i, og hvilke ressurser de har etter å ha blitt returnert til hjemlandet. I de to eksemplene flytter begge tilbake til sin egen familie. Elma møter til å begynne med liten forståelse fra foreldrene for å bryte ut av ekteskapet, og de oppfordrer henne til å returnere til mannen på tross av volden hun opplever. For Amina var imidlertid

støtten hun fikk fra foreldrene, vesentlig for at hun kunne returnere med barna til Norge og å etablere seg på egen hånd på sikt.

I begge tilfellene fikk kvinnene informasjon fra den norske ambassaden om hvordan de kunne returnere uten støtte fra mannen. Elma fikk det gjennom en spesialutsending for integrering, mens Aminas foreldre hadde ressurser til å skaffe henne hjelp i form av en advokat med kunnskap om norsk regelverk, som var viktig for å finne en løsning for henne og barna. Mens Elma hadde oppholdstillatelse og derfor kunne skaffe seg nye ID-dokumenter, var løsningen for Aminas retur til Norge at hun søkte familiegjeforening med sitt eldste barn. Da Amina var tilbake i Norge, fikk hun praktisk hjelp av bekjente, blant annet til å komme i kontakt med Nav. I denne perioden fikk hun også økonomisk og moralsk støtte fra sin egen familie, som nå hadde emigrert til et annet vestlig land.

Til forskjell fra Amina og Elma, som bodde hos og fikk støtte av familien sin etter å ha returnert til hjemlandet, kan en kvinne og hennes barn oppleve å være i en langt vanskeligere posisjon hvis de blir boende hos mannens familie etter retur. I flere eksempler har menn med irakisk bakgrunn som gifter seg med kvinner fra hjemlandet, reist tilbake og forlangt at kvinnen blir værende hos hans familie. I et tilfelle var kvinnens, Sarahs, motivasjon for å inngå ekteskap med norsk mann et håp om å komme vekk fra den problematiske familiesituasjonen hun vokste opp med. Foreldrene var skilt og hadde etablert seg på nytt, og hun opplevde vold og trakassering både fra sin egen far og fra morens nye ektemann. Etter å ha giftet seg og vært en kort tid i Norge, hvor hun ble utnyttet på det groveste, ble hun returnert til hans familie. Etter en stund forlangte mannen skilsmisse, og dette skapte en enda vanskeligere situasjon. Kvinnen flyttet til moren, men så ingen annen utvei enn å gifte seg på nytt – men også dette ekteskapet var vanskelig. Sarah fikk etter hvert kontakt med en organisasjon, og også på andre måter fikk hun kunnskap om at hun kunne søke om opphold i Norge på selvstendig grunnlag på grunn av volden hun var blitt påført i Norge, og fikk hjelp av moren til å gjøre det.

Det er kjent at det er en del tilfeller der mannen har returnert ektefelle med barn til hjemlandet, hvor intensjonen er at de skal fortsette relasjonen og mannen skal besøke dem innimellom. Også her blir det meldt om at kvinnene blir utsatt for vold. I noen tilfeller er det snakk om at mannen inngår ekteskap med kone nummer to (se under).

Avslutningsvis vil vi nevne et funn i delstudien om utflyttingsmønster (kapittel 2), hvor vi ser at andelen gifte kvinner som flytter ut av landet i løpet av de fire første årene etter ekteskapsinngåelsen, har gått ned de siste ti årene, for alle gruppene, men spesielt for de med pakistansk landbakgrunn. Dette skjer i samme tidsperiode som det er innført 24 års aldersgrense for ekteskapsinn-

vandring til Norge (se kapittel 1 og under). Dette kan være uttrykk for at flere ulike årsaker til endringer i ekteskapspraksiser kan virke sammen slik at tilbakeholdelse av kvinner med kort botid i Norge kan gå ned, slik situasjonen til Amina var, men retur og tilbakeholdelse etter en lang periode med vold og kontroll, slik Elma opplevde, vil uansett fortsatt være mulig.

Menn som blir utsatt for ekteskapstvang og vold

Flere nyere studier, også norske, beskriver hvordan negativ sosial kontroll, inkludert tvangsekteskap og å bli ufrivillig etterlatt i utlandet, ikke bare rammer kvinner (se f.eks. Bredal, 2011; Eggebø mfl., 2018; Kosuta & Gulli, 2021). Unge familien har en mistanke om at er skeive, kan bli tatt med til opprinnelseslandet for å gjennomgå ulike former for konverteringsterapi, og blir eventuelt utsatt for press om å inngå ekteskap (se under).

Menn kan også føle seg marginalisert ved ankomsten til nytt land etter å ha giftet seg med en kvinne med oppholdstillatelse i et vestlig land (se f.eks. Charsley 2005; Liversage, 2012; Aarset, 2015). Denne marginaliseringen henger sammen med faktorene som også gjelder for kvinner, samtidig som menn skal innfri normene for maskulinitet de har vokst opp med, og som gir sterk gjengklang i diasporamiljøene. Flere menn flytter inn hos sin svigerfamilie, som bryter med normen om at kvinnen flytter inn hos sin manns familie. Mennene er ofte ikke i stand til å forsørge sin kone, i hvert fall i den første tiden etter ankomst. Charsley (2005) finner at også menn kan oppleve at ektefellen ikke lenger ønsker å være gift med dem, og at ektefellen kan bruke sin makt som referanseperson til å få mannen sendt hjem før han får anledning til å søke om permanent oppholdstillatelse. Vi har ikke fått beskrevet konkrete eksempler, men antar at dette også kan være tilfellet i Norge.

Kvinner kan også utøve vold i nære relasjoner, og da særlig psykisk vold. Det er mindre kjent at menn blir utsatt for vold på samme måte som kvinner risikerer å bli, blant annet fordi kjønnsnormer tross alt gir menn høyere status, og det kan være vanskelig for menn å fortelle om at de blir utsatt for vold. Menn vil dessuten ha bedre forutsetninger for å klare seg etter en eventuell retur til opprinnelseslandet, siden skilsmisse er forbundet med mindre stigma for menn enn for kvinner. Det er lettere for dem å gifte seg på ny og lettere å få jobb og forsørge seg selv enn det som er tilfellet for mange kvinner ved retur (Wærstad, 2017).

Familieetablering i hjemlandet – kommer aldri til Norge

I flere tilfeller vi kjenner til, lar en norsk borger ektefellen og deres felles barn bli boende i hjemlandet, og de søker aldri om familieinnvandring til Norge. Når dette er snakk om en kvinne, blir hun og barna boende hos mannens familie og utfører oppgaver som svigerdatter for mannens foreldre og familie.

Det kan være flere grunner til dette. En grunn kan være at mannen inngår et nytt religiøst ekteskap mens han fortsatt er gift i Norge (se under). Det er også kjent at ekteskapet kan være inngått motvillig fra mannens side, slik vi beskrev over (Bredal, 2011). En bakenforliggende årsak til at menn etterlater ektefellen i hjemlandet, er at de gir etter for press fra familien. De inngår ekteskap med en kvinne i hjemlandet, men intensjonen er ikke å etablere noe samliv – for noen fordi de allerede har kjæreste i Norge. De gifter seg da med kvinnen som familien peker ut, men det blir ikke gjort noen forsøk på å søke om familiegjenforening i Norge. Foreldrenes grunner for å utøve press og tvang kan være å imøtekomme avtaler eller forventninger fra storfamilien, det kan være en løsning på sønnens uønskede kjæsterelasjon, eller det kan være for å unngå å tape ære ved å motbevise at ungdommen deres er skeiv. Ordningen kan også være sosialt og økonomisk fordelaktig ved at de sikrer en gratis pleier for familiemedlemmer i hjemlandet. Mannen er et offer for press, og ofte blir jenta også et offer. Dette er kjent fra flere land.

En av årsakene til at unge menn – og kvinner – blir presset til å inngå ekteskap, er deres seksuelle orientering. En ungdom forteller om det sterke presset de kan oppleve som skeive, og at mange ønsker å imøtekomme forventningene til familiene og prøver å finne en løsning i en helt umulig situasjon. De kan være usikre på og ambivalente til legningen sin og er derfor tilbøyelige til å håpe på at ting kan endre seg. Som en uttrykte det:

Folk havner i mer sårbare situasjoner fordi de er mer tilbøyelige til å tro på familiens og de andres oppfatning enn på sin egen. Det er også snakk om at de opplever vold. Du blir mer tilbøyelig da. Men også fordi de senser at folk som skal snakke med deg er empatiske sjeler. Vi blir indoktrinert til å være lydige.

De kan skyve unna tanker og undertrykke følelsene sine: Som en ung kvinne forteller: «Vi drives av plikt, ikke lyst. Vi har ikke tid eller lært oss å kjenne etter hva man vil, kjenne etter hva som er vilje og lyst. Vi lager oss bilder av en framtid, men så tilfeldigvis møtte jeg den første jentekjæresten min da. Tilfeldighet.» Tvangsekteskap ligger der som en visshet, mens retur til hjemlandet er forbundet med press og usikkert utfall. «Jeg er komfortabel med min egen skeivhet, men det vil alltid eksitere en samvittighet for at du ikke tar vare på foreldrene dine, fordi de vet hva som er best for deg. Jeg føler jo et ansvar for dem.»

En annen grunn til at unge blir presset til å inngå ekteskap, hvor ektefellen i en del tilfeller blir boende i hjemlandet hos mannens familie, er at dette er en måte å betale gjeld på til dem som i en større familiekrets har bidratt til å finansiere reisen til Europa. Det er kjent at enslige mindreårige flyktninger i Vesten møter forventninger fra familien om at de skal seg med en kvinne familien har valgt

ut. Denne gruppen av unge menn har nå blitt voksne og har en mindre krets av familie i Norge og Europa enn andre diasporagrupper. Spesialutsendingene for integrering forstår det slik at terskelen for å fortelle om press og tvang for å inngå ekteskap kan være høy. De gifter seg, men ikke alle ønsker nødvendigvis å søke om familiegjenforening for ektefellen.

I noen situasjoner er grunnen til at ektefellen blir boende i hjemlandet, at søknaden om familieinnvandring blir avslått. Det kan være flere grunner til det, men en vanlig grunn er at ekteskapet ble inngått før kvinnen fylte 18 år. Et eksempel er en afghansk jente som giftet seg med en betraktelig eldre mann med samme landbakgrunn, som hadde blitt norsk borger. De møttes én gang under en feiring i hjembyen hennes, men forlovelsen ble inngått uten at referansepersonen var til stede. Under bryllupet var begge til stede, og de bodde sammen noen uker hos hennes foreldre. Ekteparet har et barn sammen. I søknaden om familieinnvandring hevdet kvinnen i intervju og vigselsattest å være 18 år ved ekteskapsinngåelsen. Hennes *tazkira* (fødselsattest) og passet som var basert på den, som var vedlagt saken, oppga en tidligere fødselsdato, som tilsa at ekteskapsinngåelsen fant sted da kvinnen var 17 år. UDI avslo derfor søknaden og viste til at vilkårene for familieinnvandring i utlendingsloven § 40 ikke var oppfylt. I dette tilfellet ble kvinnen og barnet boende hos mannens familie. I senere henvendelser til norske myndigheter kom det fram at hun ble svært dårlig behandlet av svigerfamilien, at mannen truet henne, og at barnet var i fare. Hun ba derfor ambassaden om hjelp fordi hun befant seg i en svært vanskelig situasjon. Det er vanskelig å verifisere fakta i saken. Talibans makt-overtakelse har ytterligere komplisert det konsulære arbeidet ved transnasjonale ekteskap og bistanden til tilbakeholdte kvinner og deres barn.

Maktubalanse kan også gjelde en ung kvinne som har vokst opp i Norge, og som gifter seg med en mann i hjemlandet. Et tilfelle gjelder en norsk-pakistansk jente som vokste opp i Norge, som ble utsatt for press om å inngå ekteskap med en slektning og ble tvangsgiftet da hun var 16 år med en noe eldre pakistansk borger. Etter at ekteskapet var inngått, ble hun boende i Pakistan hos mannens familie og slektninger. Hun forteller: «Jeg ble værende i Pakistan i mange år i voldelig ekteskap. Vi fikk tre barn.» Flere nyere tilfeller er kjent der kvinner under 24 år i perioden der ektefellen ikke har kunnet søke om familieinnvandring, blir presset til eller selv ønsker å besøke ektemannen i hjemlandet, og så opplever å bli holdt tilbake. Dette ble kjent for eksempel under pandemien, da flere kvinner tok kontakt for å returnere til Norge.

Det er ikke uvanlig at annengenerasjons norsk-somaliske jenter og gutter gifter seg med somaliske borgere. Utenriktjenesten erfarer at flere av jentene bosetter seg i Somalia, mens det blant guttene ikke er et sjeldent fenomen at kone og barn blir boende i Somalia mens gutten selv fortsetter livet i Norge. Få hevder

overfor ambassaden å ha bli tvangsgiftet, men spesialutsendingene mener det er grunn til å tro at det er mange tilfeller der ekteskapet ikke har vært inngått frivillig.

Maktforskjeller blir ytterligere styrket når det er snakk om press om å gifte seg tidlig, eller når det er snakk om tvangsekteskap, hvor både generasjonsrelaterte og kjønnede makthierarkier gjelder. I tillegg vil en jente som har vokst opp i Norge, ha store tilpasningsvansker i en patrilineær eller klanorientert familie i hjemlandet. I de fleste av disse sakene om tilbakeholdelse av jenter som er oppvokst i Norge, er vold, trusler, frihetsberøvelse, ekstrem kontroll og konfiskering av pass og reisedokumenter en del av problemstillingen (jf. Høydal, 2022).

Polygami som årsak til tilbakeholdelse

Polygame ekteskap er utbredt i mange av landene migranter til Norge kommer fra. Migrasjon og transnasjonale familiepraksiser skaper særlige vilkår for denne ekteskapsformen, og det skaper nye former og konsekvenser. Blant annet kan landene ha ulike regelverk, og det kan være parallelle sivilrettslige og religiøse regler for ekteskap og skilsmisse. Et religiøst inngått ekteskap i hjemlandet med kone nummer to gir ikke den kvinnen mulighet for familiejenforening i landet mannen bor i, hvis hans første kone allerede har kommet gjennom familiejenforening eller har inngått et sivilt anerkjent ekteskap i Norge (Bredal & Wærdal, 2014 se også Ferrari de Carli, 2008). Forskningslitteraturen om polygami og migrasjon dokumenterer ulike tilfeller av parallelle ekteskap i to land, der mannen, og eventuelt hans familie, realiserer mulighetene for bi- og polygami ved at en eller flere av kvinnene blir boende i hjemlandet (se Bledsoe & Sows, 2011; Charsley & Liversage, 2013; Gaullier, 2008; Melby & Bredal, 2019). En situasjon som er kjent fra flere studier, for eksempel Liversage (2019), med empiri fra Danmark og Storbritannia, er at en kvinne og hennes barn blir værende i hjemlandet mens mannen inngår et forhold eller ekteskap i landet han migrerer til (se også Shaw, 2000). I andre tilfeller er det snakk om ekteskap som blir inngått etter at mannens første ektefelle er blitt holdt tilbake i hjemlandet. I Aminas tilfelle gifter mannen seg med en kvinne fra landsbygda i Pakistan samtidig som han fortsatt er gift med sin første kone, Amina. I mange forhold, som i Aminas tilfelle, innebærer det at mannen inngår et nytt ekteskap, en ytterligere svekkelse av den første ektefellens posisjon og muligheter. Det kan også presse fram en (formell) skilsmisse, slik at mannen eventuelt kan få det andre ekteskapet sivilrettslig anerkjent slik at han og den nye konen kan søke om familiejenforening i Norge. Dette skjedde i Aminas tilfelle: En tid bodde begge kvinnene i hjemlandet, men etter at Amina fikk mulighet til å returnere til Norge, forlangte mannen skilsmisse slik at han kunne søke familieinnvandring

for kone nummer to. Et annet motiv for bigami kan være sterke normer mot skilsmisse, slik at mannen foretrekker å fortsette å være gift selv om han innleder et nytt forhold, og legitimerer dette forholdet gjennom *nikah*, et religiøst inngått ekteskap med en imam til stede som godkjenner ekteskapskontrakten. I noen tilfeller er dette et mer kortvarig ekteskap, hvor den nye ektepakten er inngått religiøst, men gjennomført utenom moskeen. Slike ekteskap kan også være. Det er kjent at om kvinnen kommer til Norge gjennom familieeggenforening, kan hun bli tvunget til å godta mannens andre forhold, hun kan bli boende hos svigerforeldrene eller eventuelt søke skilsmisse.

I flere land med relativt stor utvandring til Norge, som Somalia, er det vanlig med polygami. Menn som returnerer til Somalia, kan gifte seg med en ny kvinne mens han er registrert som gift med den første konen i Norge. Slike saker er kjent fra de norske ambassadene i regionen, ved at mannen tar kontakt med norske myndigheter for å anmode om fødselsnummer til barn som er født i regionen av en kvinne han ikke er registrert som gift med i folkeregisteret. I noen tilfeller kan ekteskapet være inngått med svært unge kvinner. Som spesialutsendingen ved ambassaden i Kenya erfarte: «I ett tilfelle oppdaget jeg at en av de to kvinnene han var gift med i Somalia var 15 år gammel ved inngåelse av ekteskapet, og han var 39–40.»

At menn gifter seg med en eller flere yngre koner, i hjemlandet eller i andre europeiske land, uten at den første ektefellen, i Norge, har kjennskap til det, er blitt kjent blant annet fra diasporamiljøene med bakgrunn i Vest-Afrika. En tidligere leder av Inter African Committee in Norway (IAC Norway), Neneh Bojang,²⁰ forteller i et medieoppslag: «Mange kvinner føler frustrasjon og sinne når de får vite at mannen har en eller flere koner utenom dem.» Hun viser til at mannen kun gifter seg religiøst, og at norske myndigheter ikke får kjennskap til disse ekteskapene. En grunn kan være at mannen ønsker å legalisere et utenom-ekteskapeleg forhold i hjemlandet, hvor denne kvinnen forblir en «hjemmekone», eventuelt samtidig som passer på hans foreldre i hjemlandet.

Ifølge forskningslitteraturen kan ulike forhold ligge bak en manns ønske om å inngå et nytt ekteskap. Det kan være et ønske om et forhold til en yngre kvinne som bekrefter hans maskulinitet og status (Bledsoe & Sows, 2011), eller det kan være at mannens familie i hjemlandet trenger en svigerdatter til å hjelpe seg (se f.eks. Charsley & Liversage, 2013). For en enke eller ugift kvinne kan det være attraktivt å inngå ekteskap også under slike betingelser. Økonomisk trygghet gjennom en relasjon til en mann i Vesten kan være et motiv for kvinnen og hennes familie. Lokale normer for polygami, for kvinners avhengighet av menns beskyttelse og for ekteskap som grunnleggende norm for å få anseelse som voksen kvinne, kan både legitimere polygame ekteskap og gjøre forholdene

²⁰ Aftenposten 05. januar 2015.

akseptable, men uansett gi kvinnene – og barna deres – en svak posisjon (Charsley & Liversage, 2013; Liversage, 2019; Melby & Bredal, 2019; Zeitzen, 2008). Også økonomisk trygghet kan være et motiv for kvinnen og hennes familie.

Polygami kan således føre til at kvinnen og eventuelle barn blir boende i kvinnens hjemland, hvor et samliv i Norge, altså landet mannen er borger av, ikke nødvendigvis er forventet. Barnet vil uansett være norsk statsborger, hvor dette åpner for (senere) migrasjon, og fenomenet belyser dermed et ytterpunkt i kompleksiteten i de transnasjonale familieformene hvor regelverk både begrenser og åpner for mobilitet over grensene. I tilbakemeldinger fra spørreundersøkelse til utenriksstasjonene (se kapittel 1 og 4) beskriver noen regioner at dette fenomenet er utbredt. For eksempel beskriver ambassaden i Ghana at de er kjent med et større antall barn av kvinner i regionen som denne ambassaden dekker – Ghana, Elfenbenskysten, Liberia, Sierra Leone, Guinea, Senegal og Gambia – som har norsk statsborgerskap som følge av statsborgerskapsloven § 4 om erverv ved fødsel dersom mor eller far er norsk borger. Ambassaden håndterer lignende saker fra Mali, Burkina Faso, Niger, Togo og Benin etter at de overtok dette embetsdistriktet da den norske ambassaden i Bamako i Mali stengte. Den største mengden saker er fra Gambia, Ghana og Senegal. Ambassaden beskriver en typisk situasjon med en lokal mor og en norsk far som opprinnelig kommer fra samme land. Etnisk og kulturelt kommer altså begge foreldrene fra denne regionen. I flere tilfeller er far lokalt gift og har barn med flere kvinner samtidig. Om lag 95 prosent av ambassadens passaker gjelder søknader om førstegangs pass for barn som er født i ambassadens embetsdistrikt. Vurderingen av om barnet er norsk statsborger eller ikke, gjøres etter reglene i passloven (grunnvilkår i passloven § 3). Flertallet av norske borgere som bor fast i distriktet ambassaden dekker, er altså mindreårige. Til enhver tid håndterer ambassaden mellom 80 og 100 slike saker. Ambassadens estimat over hvor mange norske borgere som bor fast i embetsdistriktet, er rundt 1400, og er stort sett basert på antallet saker som gjelder farskap, personnummer og førstegangs pass. Ambassaden mener dette sannsynligvis er et konservativt estimat.

Ifølge folkeregisteret er foreldrene til disse barna som regel ikke gift. Dokumentsituasjonen gjør at skatteetaten ikke anerkjenner ekteskapet (jf. folkeregisterforskriften § 8-4-2). Selv i saker hvor foreldrene er registrert som gift i folkeregisteret, fungerer ikke «pater est»-regelen (regelen som innebærer at mannen rettslig sett blir far til de barna hans ektefelle føder) dersom den heller ikke er anerkjent i landet der barnet er født. Farskaps erklæring må derfor til i de aller fleste sakene, og det kan være komplisert når mor og barn bor i et av disse landene, mens far bor i Norge. Polygame forhold er også påvist i folkeregisteret.

Flere av sakene tar svært lang tid for ambassaden å følge opp; de kan gå over flere år på grunn av kompliserte prosedyrer, manglende dokumentasjon eller foreldre som følger svært dårlig opp. Mødrene ser for en stor del ut til ikke å ha noen utsikter til hverken familiegjennomføring eller bosetting i Norge. Ambassaden melder at kvinnene som regel er under tung innflytelse fra barnets far, og som regel sier lite, men det skinner ofte gjennom at dersom de sender fra seg barnet, vil de aldri se barnet igjen. Som regel blir barna boende hos mor til de blir myndige. Om dette er med eller mot deres vilje, er uklart, men ambassaden oppgir at påfallende mange ikke fornyer passene sine før de er rundt 18 år, og da med forklaringen at de skal flytte til Norge for å gå på skole.

Ambassaden ser også jevnlig tilfeller der fedre ikke vil gi samtykke til fornyelse av pass til mindreårige. Mødrene er ofte analfabeter og er ikke informert om at barnas pass må fornyes hyppig. Ikke sjelden skjer den første fornyelsen mange år etter at passet er utløpt. Dette medfører ofte at man må gjennom DNA-testing for å godtgjøre identitet og statsborgerskap, siden barnet ikke lenger er til å kjenne igjen på passbildet. Først når barna er gamle nok, det vil si 18 år, kan de ta seg til Norge, som for dem er et fremmed land de aldri før har vært i.

Ambassaden påpeker at denne gruppen, unge norske borgere som ankommer Norge for første gang etter fylte 18 år, ikke er omtalt i handlingsplanen eller andre dokumenter som hovedsak er rettet mot innvandrere og familiegjennomførte. Disse unge blir ikke regnet som innvandrere når de kommer til Norge, men som norske borgere, og faller utenfor alle tiltak som er rettet mot innvandrere. Selv om mødrene, og barna, ikke entydig kan kategoriseres som tilbakeholdte, befinner dette fenomenet seg i det ene ytterpunktet av et langt kontinuum av problemrelaterte situasjoner for personer i transnasjonale familier basert på ekteskap over landegrenser.

Skjerpet lovverk

Den transnasjonale familiedynamikken er påvirket av ekteskapslovgivningen og av utlendingslovens regler om familieinnvandring. Etter at kvinnene i flere av eksemplene over søkte om familieinnvandring på bakgrunn av ekteskap med en norsk borger, er lovverket endret. Blant annet ble det med virkning fra 1. januar 2017 innført et 24-årskrav for familieetablering²¹ i utlendingsloven (se bakgrunnen for denne regelen bl.a. i Lidén mfl., 2014). I 2018 ble 18 år innført som absolutt ekteskapsalder. I 2021 ble straffeloven § 257 første ledd endret med et punkt b som likestiller en ekteskapslignende forbindelse med ekteskap i vurderingen av om det foreligger et tvangsekteskap (se også Bredal & Wærstad, 2014). Disse hjemlene i norsk regelverk har skjerpet kravene til familieinnvandring. Reglene kan, som vi har sett, bidra til at særlig kvinner, også når de er

²¹ 24-årskrav for familieetablering etter utlendingsloven § 41.

norske borgere og oppvokst i Norge, blir holdt tilbake, som i tilfeller der kvinnen på grunn av 24-årsregelen ble boende hos mannens familie i Pakistan i flere år. Tvangsgifting av barn som har returnert til hjemlandet, for eksempel Somalia, kan føre til at de blir værende hos slektninger fordi ekteskapet er ulovlig inngått.

I flere av eksemplene vi kjenner til, er det snakk om barneekteskap. Særlig ambassadene i Amman og Nairobi har blitt gjort kjent med barneekteskap gjennom søknader om førstegangs pass, som forutsetter at barnet blir tildelt fødselsnummer gjennom å bli registrert i folkeregisteret i Norge. Det kan også være gjennom søknad om familieinnvandring. Det er da snakk om enten at en mann som er norsk borger, reiser til hjemlandet og gifter seg med en jente under 18 år, eller at unge jenter med norsk statsborgerskap blir giftet bort i farens hjemland før de er 18 år. De siste årene har forvaltningen blitt kjent med færre saker som gjelder barne- og tvangsekteskap i veletablerte diasporamiljøer der det tradisjonelt har vært høy andel transnasjonale ekteskap. Ifølge SSB har andelen innvandrere som inngår ekteskap i tidlig alder og med ektefelle fra hjemlandet, gått noe ned for flere av de større landbakgrunnene (Dugstad, 2008; Wiik, 2014; Molstad mfl., 2022). Utenriktjenesten reflekterer likevel over at nedgangen i barne- og tvangsekteskapsaker også kan skjule mørketall, fordi miljøene som er godt integrert i Norge, kjenner systemene og lovverket godt og kan gå under radaren. Det spekuleres i at det kanskje ikke er færre saker med utilbørlig press og tvang, men at familiene vet bedre hvordan de skal leve på en måte som gjør at myndighetene ikke klarer å avdekke lovbrudd. En måte å gjøre dette på er gjennom tilbakeholdelse.

Flere av eksemplene beskriver hvordan personer som kommer på familieinnvandring får for lite informasjon om rettigheter, mangler kontakt med velferdstjenester og har dårlig kunnskap om hvor de kan få hjelp dersom de blir utsatt for vold (se også Holm m.fl. 2022, Sener mfl., 2023). I regjeringens opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028) inngår det et forslag om «å vurdere en ordning hvor kommunene varsles av utlendingsmyndighetene om familieinnvandrere som skal bosette seg i kommunen, slik at kommunene har mulighet til å aktivt oppsøke nyankomne familieinnvandrere for å undersøke om det er risiko for omsorgssvikt eller mishandling i hjemmet, så eventuelle tiltak kan settes inn så raskt som mulig.»²²

Tilbakeholdelse i innvandrede migrantfamilier

I denne delen ser vi nærmere på forhold som ligger bak tilbakeholdelse i relativt nylig bosatte familier med fluktbakgrunn som kom til Norge samlet eller

²² Se Opptrappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028) punkt 4.3.5.

gjennom familiegjennforening. Felles for disse familiene er at ekteskapet og familielivet var etablert før de kom til Norge. Vi ser særlig på familiekonflikter som ender med tilbakeholdelse etter relativt kort botid i Norge, hvor familiekonfliktene kan ha sammenheng med integreringsbarrierer og migrasjonsrelaterte helseproblemer. Denne hovedkategorien skiller seg fra den kategorien transnasjonale ekteskap vi diskuterte over, blant annet ved at regelverket for familiegjennforening og ekteskapsalder er noe forskjellig. I tillegg inngår familiene i et integreringsforløp som for flyktninger og deres familiegjennforente starter med introduksjonsprogram, slik at de nødvendigvis er i kontakt med lokale myndighetsinstanser.

Å gjenvinne kontroll gjennom tilbakeholdelse

Både i våre intervjuer og i annen forskning (se f.eks. Bledsoe & Sow, 2011; Johnsdottir, 2013; Handulle, 2022; se også Mazzucato & Schans, 2011) kommer det fram at familiekonflikter i migrantfamilier med relativt kort botid kan føre til at familien eller familiemedlemmer reiser til utlandet for en kortere eller lengre tid: til hjemlandet eller til et tredjeland når retur til hjemlandet ikke er mulig. Et eksempel er en kvinne som kom gjennom familiegjennforening med sin mann etter at mannen hadde fått asyl. Fatima forteller at de møttes i hovedstaden i hjemlandet etter å ha flyktet fra krigsutbrudd i området de kom fra. På grunn av den vanskelige situasjonen familien hennes var i, forventet familien at hun giftet seg. Hun gikk med på det, selv om mannen var betraktelig eldre enn henne. De bodde en stund sammen med mannens mor, og de fikk en datter. Etter vel to år dro mannen ut av landet og kom etter hvert til Norge og fikk innvilget asyl. Hun søkte så om familiegjennforening for seg og barnet. Fatima forteller at fra første stund i Norge oppførte mannen seg kontrollerende og var sjalu. Han ville ikke at hun skulle gå på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap,²³ det yngste barnet fikk ikke gå i barnehage, han ga henne ikke innsyn i økonomien, han beholdt også hennes bankkort, slik at hun og barna ikke fikk tilstrekkelig med vinterklær og mat. Hun oppfattet at bekymringen hans var at «i Norge er det kvinnene som har kontrollen». Etter to år begynte det eldste barnet på skolen og hun på norskkurs. Fatima lærte norsk raskt og fikk kunnskap om rettighetene sine. Mannen var mistroisk overfor mannlige lærere, han deltok alltid på møtene med representanter for kurset og kommunen og ga tidvis beskjed om at barna var syke, for å holde henne hjemme. Etter nesten tre år i Norge presset mannen henne til å dra til hjemlandet. Han sa hun måtte reise dit for å få fornye passet sitt før hun kunne få permanent oppholdstillatelse. Da de kom dit, ble oppholdet forlenget, og han konfiskerte reisedokumentene og mobilen hennes. Dagen etter at oppholdstillatelsen hennes gikk ut, ga han beskjed om at hun nå aldri kunne returnere til Norge. Han forlangte samtidig skilsmisse. «Nå når du er her, er du

²³ Sammen med norskfaget skal samfunnskunnskap bidra med nødvendig kunnskap om det nye samfunnet, og på den måten gjøre voksne innvandrere best mulig rustet for hverdagsliv, utdanning og arbeidsliv. Jf. Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere – Kompetanse Norge.

bare en kvinne, uten rettigheter.» Han truet også med at om hun skulle komme seg til Norge, ville barna bli tatt fra henne. Fatima forsto aldri hvorfor han ville ødelegge framtiden for barna. Hun har siden bodd hos sin egen familie, men under svært vanskelige forhold. Mannen bor periodevis i Norge. Som skilt er det faren som bestemmer hvor barna skal bo, og i perioder bor barna hos farens familie. Faren vil ikke at datteren skal gå på skole. Fatima er bekymret for behandlingen barna får, og hun vet at de blir slått. Hun vet at faren ønsker at datteren skal omskjæres, mens Fatimas familie har ikke praktisert kjønnslemlestelse overfor den yngre generasjonens jenter, og er imot dette.

Tilbakeholdelsen av nylig bosatte kvinner og deres barn med flyktningstatus i Norge innebærer et stort paradoks: Etter å ha fått avklart flyktningstatus, blitt tildelt bolig og fått støtte i en velferdsstat i et trygt land velger de å returnere deler av familien til langt mer usikre forhold. Noen har arbeidet hardt for å gjenforene familiemedlemmer etter en lengre periode som splittet, og etter en tid velger de å splittes igjen eller, som i Fatimas tilfelle, å skilles. Mye står på spill for familiemedlemmene når de i løpet av tiden de bor i Norge, ser et nytt oppbrudd og tilbakeholdelse som en bedre løsning enn å bli værende i en norsk kommune. Utgangspunktene for at en slik situasjon oppstår, er ulike, som det går fram av de ulike beskrivelsene fra informantene våre. Fellestrekk er at noen familier eller familiemedlemmer opplever integreringstiltakene som krevende og konfliktskapende. Det blir pekt på at det er lite oppfølging av familiene etter at de er ferdige med introduksjonsprogrammet.

Særlig etter de fem årene i introduksjonsprogrammet, du har ingen rettigheter etter fem år, ingen programmer de må følge. Og ingen nettverk. Etter familiegjenforening, så er det lite hjelp. Familier som har vært adskilt i mange år, en har bodd her og slitt her, og en har bodd der og slitt der. Nyankomne som har med seg traumer. Ingen hjelp å få for å bli gjenforent på en god måte. Mannen må jobbe masse, og hun er ensom. Mannen må ha tre jobber for å ha råd til å ha dem her. Han har ikke tid til å følge dem opp. (representant for frivillig organisasjon)

Nyankomne flyktninger inngår i et integreringsforløp med klare mål om kjønnslikestilt tilpasning til arbeidsliv og samfunnsliv. En del familiemedlemmer kan oppleve en styrt og lovpålagt integrering som utfordrende, særlig hvis de i utgangspunktet er diskvalifisert gjennom arbeidserfaringer og utdanningsnivå (Friberg & Bjørnset, 2019; Smette & Rosten, 2019). Etter fullført introduksjonsprogram kan de miste den daglige kontakten med andre, både ansatte i hjelpetjenestene og andre deltakere (se også Sener 2023). Hele familier, eller særlig en av ektefellene, kan oppleve utenforskap og mangel på anerkjennelse, som igjen skaper ambivalens og mistriivsel. Tap av sosial status, gjennom yrkeslivet og sosialt, kan forrykke relasjonene innad i familien. Foreldre kan oppleve mindre innflytelse og kontroll når barnas språkkompetanse og raskere

integrering blir uttrykk for at barna omfavner en fremmed livsstil – og med dette vender seg bort fra foreldrenes normer og fra forventningene i deres transnasjonale nettverk. Likeledes kan fedres maktesløshet forsterkes av at også mødre bryter ut av tradisjonelle kjønnsnormer ved å være inkludert i kvalifiseringsforløp og yrkesliv, noe som forrykker ambisjoner og etablerte maktposisjoner ektefeller imellom. Tapet av privilegier og andre uttrykk for maskulinitet kan gjøre situasjonen særlig vanskelig for fedre. I eksempelet som beskriver situasjonen til Fatima, blir kvinnen allerede tidlig i integreringsforløpet forsøkt holdt hjemme. Det er antakelig for at mannen skal ha bedre kontroll over hennes kontakt med offentlighetspersoner, og slik begrense hennes selvstendighet og systemkunnskap. Foreldre kan være bekymret for at barnevernet skal blande seg inn i familielivet, eller for at barn ruser seg og blir del av kriminelle nettverk. Kontrollbehovet kan i noen tilfeller ha sammenheng med helseproblemer, forårsaket av traumer fra krig og voldelige konflikter. Også langvarig splittelse av familier kan skape eller forsterke konflikter. I Norge kan skilsmisse bli en trussel, og vold og konflikter kan eskalere når vilkårene for å skille seg blir reelle. Dette er bare noen av forholdene som hver for seg og sammen forsterker opplevelser av maktesløshet og tap av status. Familiemedlemmer kan ha få støttespillere og begrenset informasjon om eksisterende ordninger for beskyttelse om de utsettes for vold (se f.eks. Sener m.fl., 2023, Varvin, 2018). Oppførings- og integreringstjenestene, som er de instansene de forholder seg til, uttrykker at de har begrenset kunnskap om (æresrelatert) vold, og dermed begrenset kompetanse i å identifisere alvorlige konflikter og bistå familiemedlemmer (Holm m.fl., 2022).

For noen er en nærliggende måte å gjenvinne kontrollen på å flytte familien til kjente steder og omgivelser der menns kontrollformer er mer legitime, og slik videreføre familiepraksiser uten innblanding fra det norske integrerings- og velferdsapparatet. Ved å ta med kvinnen og barna til Irak, Syria eller Russland får mannen større kontroll over familiesituasjonen. I slike situasjoner konfiskerer gjerne far barnas reisedokumenter og nekter å underskrive på eller skaffe nye. Sakene spesialutsendingene beskriver, starter gjerne med at familien reiser samlet til utlandet på ferie, for å besøke en nær slektning som er blitt alvorlig syk, eller for å delta i et bryllup eller en annen sosial sammenkomst. I de beskrevne sakene er kvinnene som regel noen år yngre enn mannen og har kommet til Norge gjennom familieforening med en mann som har vært i Norge noen år. Kvinnen har ofte kort botid, og de reiser ut før de har fått permanent opphold i Norge. Det er også mange saker der familiene har bodd i Norge i mange år, men hvor konflikter om integrering fortsetter. Mannen returnerer eventuelt til Norge for å ivareta jobb, bosted og trygde, eller de reiser fram og tilbake.

Sakene vi er gjort kjent med som gjelder denne typen tilbakeholdelse av kvinner og deres barn, kommer alle inn på familienes integreringsbestrebelse, men vi kan også dele dem inn etter ulike særtrekk. Familiekonflikten kan utspille seg først og fremst som en *ekteskapskonflikt* mellom ektefellene, og ofte eskalerer ekteskapskonflikten om kvinnen truer med skilsmisse. Eller det handler hovedsakelig om en *generasjonskonflikt* mellom en eller begge foreldrene og ett eller flere av barna. Tap av ære, overfor storfamilie og miljø, intensiverer reaksjoner, maktmidler og transnasjonal involvering av familiemedlemmer. Dette kan resultere i at en ektefelle tar med seg familien, eventuelt bare barna, til hjemlandet. For eksempel erfarer spesialutsendingene i Amman og Ankara at en vesentlig kategori i sakene de behandler, gjelder mødre med små barn, som forteller at de er kommet til hjemlandet eller et tredjeland på ferie, men så blir ufrivillig holdt tilbake. I slike tilfeller blir kvinnen ofte fratatt reisedokumenter for seg og barna når hun ankommer stedet de skal være, og mannens familie blir involvert i kontrollen over henne og barna. Det har gjerne vært konflikt i forkant, men kvinnen var likevel uforberedt på å bli fratatt pass og det som skulle skje. De blir ofte boende sammen med svigerfamilien over lengre tid. I noen tilfeller forteller kvinnen at hun blir kastet ut, men at barna blir værende, eller at hun valgte å reise til sin egen familie fordi de følte seg utrygge.

I tilfellene der barna og ikke kvinnen selv er tilbakeholdt, kan kvinnen etter hvert befinne seg i en låst situasjon, hvor bekymringen for barna begrenser hennes handlingsmuligheter og kontroll over egen tilværelse og framtid. Faren plasserer et eller flere barn hos familie i hjemlandet eller et tredjeland (se Lidén mfl., 2024). I noen tilfeller er moren med på reisen til slektningene, men det er forventet at hun returnerer til Norge sammen med mannen, og eventuelt noen av barna. Et eksempel på at det starter med en generasjonskonflikt, er en familie som reiste til hjemlandet på ferie. Der fikk den eldste datteren på 15 år beskjed om at enten blir hun værende der alene, eller så må hele familien, inkludert alle hennes yngre søsken, bli værende. Moren og småsøskenene ble værende en stund, inntil jenta inngikk et arrangert ekteskap. Straks etter bryllupet fikk moren og resten av familien dra tilbake til Norge.

I andre tilfeller der det bare er faren som reiser med barna, reiser moren til mannens familie der barna er, for å få dem tilbake til Norge. I begge tilfeller ønsker mødrene som regel ikke å forlate barna hos storfamilien, og de blir dermed tvunget til å bli igjen. Dette var også tilfellet i en annen sak, som gjaldt tilbakeholdelse av to jenter på 6 og 9 år i utlandet i over halvannet år. Under et ferieopphold hos morens familie sørget faren for at en lokal shariadomstol nedla utreiseforbud for barna, og de ble boende hos farens familie i halvannet år uten annen kontakt med mor enn sporadiske videosamtaler.²⁴ I disse tilfellene blir barna plassert hos farens familie, og i en del tilfeller motsetter faren og familien

24 LB-2021-156052

seg at moren har kontakt med barna, eller så blir kontakten begrenset av farens familie. I noen slike situasjoner har mødre valgt å forlate barna og reist tilbake til Norge, fordi de føler seg utrygge. I det siste eksempelet ble faren dømt for grov omsorgsunndragelse grunnet belastningen for barna, og lagmannsretten utmålte straffen til fengsel i ett år og ni måneder.

Tilbakeholdelse av barn der moren også blir værende, gjelder som oftest land der faren etter familieretten i landet har formynderansvaret for barna og en sterkere posisjon i familien. Styrkeforholdet mellom foreldrene er nedfelt i lovverket på flere måter: Hvis familien omfatter for eksempel irakisk eller russisk borgere, vil det som blir regnet som omsorgsunndragelse (gjennom barne bortføring) i rettslig sammenheng i Norge, i disse landene gå inn under det som er farens ansvarsområde. En annen situasjon som bidrar til at en mor ikke kan forlate hjemlandet, er at hun blir gjort til part i en rettssak der. Det kan være en konstruert sak som tas til retten for å hindre at hun reiser ut. Det kan ta lang tid før saken kommer opp, og i mellomtiden er det ikke mulig med utreise.

Dessuten: Hvis personer med midlertidig opphold i Norge ikke bare får sine reisedokumenter konfiskert, men også blir fratatt passet fra hjemlandet, kan det ta lang tid å få fornyet passet – for eksempel opptil et år i Irak.

Mer om barne bortføring som resulterer i tilbakeholdelse

Erfaringen fra ambassadene er at særlig når det er snakk om skilsmisse, er det vanskelig for kvinnene å hente barna hjem. Barne bortføring gjelder barn i familier der foreldrene er uenige om bosted, samvær og barnefordeling etter skilsmisse. Begrepet omsorgsunndragelse (barne bortføring) – og regelverket for dette – omfatter både tilbakeholdelse av barn i utlandet etter et lovlig opphold, for eksempel ferie, og om en av foreldrene tar barnet ulovlig ut av landet, i strid med den gjenværende forelderens foreldreansvar. Utenriksdepartementets oversikt over omfanget av barne bortføringer i perioden 2005–2019 viser at land som Russland (23 saker), Irak (19 saker), Tyrkia (19 saker), Somalia (10 saker), Pakistan (12 saker) og Palestina (7 saker) har relativt mange anmeldte saker (se Lidén mfl. 2024a for ytterligere omtale av omfanget). Vi har sett at disse landene også har mange saker med tilbakeholdelse av barn i familier, der ambassaden erfarer at også mødre blir den del av tilbakeholdelsen. Når barne bortføring er utgangspunktet for barns ufrivillige utenlandsopphold, kan det føre til at moren blir holdt tilbake til tross for at hun har skilt seg fra barnefarens. Barne bortføring kan slik være en effektiv metode for en fraskilt far for å gjenvinne kontroll over familien som han ikke lenger bor sammen med. Slike saker eksemplifiserer poenget om at tilbakeholdelse av kvinner kan starte med en annen problemstilling, som at en konflikt mellom ektefeller i Norge resulterer i skilsmisse, som så utvikler seg til komplekse saker i utlandet. Om moren reiser etter barna, kan det føre til at hun blir trukket inn i nye konflikter (se over),

særlig der det er snakk om doble statsborgerskap og familiemedlemmene er borgere i landet, hvor ansvaret for bosted er hos faren og hans slekt. Det er også eksempler på at en mor tar med barn(a) til utlandet.²⁵ I noen tilfeller har moren fått hentet ut noen av barna, mens andre blir igjen. Samtidig ser vi at ambassadenes bistand til retur av barn i saker med foreldrekonflikt møter begrensninger ved at bistand fra norske myndigheter kan bli oppfattet som støtte til barne bortføringen om det ikke er mulig å få far til å samtykke til utstedelse av pass. Ambassaden erfarer at det i enkeltsaker, som i flere av eksemplene, dreier seg om komplekse vurderinger etter passloven. Det finnes imidlertid en unntaksbestemmelse (passloven § 4 tredje ledd) som det kan være relevant for stasjonene å benytte seg av, for eksempel i et tilfelle hvor det er snakk om å «gjenopprette barnets normaltilstand med vanlig bosted i Norge» (se Politidirektoratets (POD) rundskriv 2020/008 punkt 5.2.2).

Mobilitet som etter hvert blir et ufrivillig opphold

Familien kan i utgangspunktet være enig om å bo en periode i utlandet, men kvinnen og barna opplever at betingelsene for oppholdet endres, slik at de ikke kommer ut av en etter hvert uønsket situasjon. Dette kan bli situasjonen når utflytting av familiemedlemmer er del av familiens økonomiske strategi. Et utenlandsopphold kan sees som en løsning hvis kvinnen ikke er knyttet til arbeidslivet i Norge, eller hvis familien opplever utgifter til barnehage som unødvendige og påtvunget fordi de i utgangspunktet foretrekker å ha barna hjemme. De kan da vurdere det som økonomisk lønnsomt at mor og barna (eventuelt bare de yngste) oppholder seg i et lavkostland mens far fortsetter å jobbe i Norge og de opprettholder eventuelle trygder. Økonomiske grunner gjelder både nyankomne flyktninger og dem som har bodd en tid i landet, hvor familien ser det som fordelaktig å enten flytte til hjemlandet eller å bli del av 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. Andre grunner kan være redselen for at barnevernet skal «ta barna», at kvinnene opplever isolasjon og savner å være del av et samfunn hvor de kan bruke morsmålet sitt og praktisere religionen sin, eller på grunn av diskriminering (se f.eks. Johnsdottir, 2013; Handulle, 2022; Mohne 2022). De kan bestemme i fellesskap at moren og barna reiser ut mens faren blir igjen for å ivareta jobb, bolig og trygder, men avgjørelsen får uforutsette og negative konsekvenser for mor og barn. Dette omfatter blant annet tap av oppholdstillatelse, endret familiesituasjon, i noen tilfeller mer sparsomme levekår, begrensede muligheter for utdanning og sosial mobilitet på sikt.

²⁵ Se f.eks. LG-2022-84550, HR-2022-922-A. I dette siste tilfellet tok mor et spedbarn etter at barnevernet hadde igangsatt omsorgsoverdragelse og fosterhjems plassering.

Fra faglitteraturen (Fuglerud & Engebrigtsen, 2008; Horst mfl., 2013; Tiilikainen, 2011; Tiilikainen mfl., 2019; Handulle, 2021) er det kjent at en del familier med somalisk bakgrunn verdsetter mobilitet, at å flytte er en nærliggende mulighet og løsning på en lite tilfredsstillende livssituasjon. Sekundærbosetting over landegrenser, for eksempel ved å bosette seg i nabolag med andre fra den somaliske diasporaen, i Storbritannia eller i andre byer og land der mange fra diasporaen møtes, som i Egypt, Tyrkia og Kenya, er derfor en nærliggende mulighet. I Ankara og Istanbul er det for eksempel over de siste årene etablert et større norsk-somalisk miljø, hvor de opprettholder språk og fellesskap seg imellom, sender barn på religiøse skoler og på denne måten bare blir delvis integrert i landet. Også personer med andre landbakgrunner orienterer seg mot steder der diasporaen samler seg. Ambassaden i Ankara melder for eksempel om at mange kvinner og barn med opprinnelse fra Syria blir boende i Tyrkia, i grensestrøkene mot Syria, mens mannen fortsatt står som bosatt i Norge og gjerne pendler mellom stedene.

Flere tilfeller av plassering – og tilbakeholdelse – av kvinner og barn i slike diasporamiljøer er kjent, blant annet fra flyktningtjenesten eller barnevernet i en kommune. I flere eksempler har kommunens hjelpetjenester vært lite forberedt på at familier uten forvarsel flytter ut av kommunen og landet. Det gjelder blant annet en kommune der hjelpetjenesten oppdaget at barna i flere norsk-somaliske familier, noen med kort botid og noen med flere år i byen, ble borte fra skolen og barnehagen omtrent på samme tid. Hjelpetjenesten innså da at disse familiene hadde «gått under radaren» over tid. Det viste seg at skolen og barnehagene hadde hatt lite kontakt med foreldrene, og etter introduksjonsprogrammet hadde mødre vært hjemme med små barn og nye fødsler og ikke blitt fulgt opp med tiltak for å kvalifisere dem til arbeidslivet. Noen familier hadde barnevernssaker, men taushetsplikten begrenset at utfordringer i familien kunne tas opp med andre etater og dermed bli møtt med tiltak på tvers av sektorene. Fedrene var i arbeid og returnerte til jobben etter kort tid, mens resten av familiene ble boende i blant annet Tyrkia.

Diasporamiljøet består i hovedsak av kvinner og barn, mens mennene bare tidvis er til stede. Det kan variere hvor mye og lenge barna går på skole, og en del starter tidlig med inntektsgivende aktiviteter. Selv om motivet var å oppnå en mer fordelaktig økonomi, at inntekt og trygde ville vare lenger hvis familien innrettet seg i et annet land der levekostnadene er lavere, blir ikke nødvendigvis forholdene for mødre og barn bedre over tid. I Kenya er det derimot flere som erfarer å få bedre levekår og status gjennom en slik tilpasning (se f.eks. Lidén mfl., 2014). I tillegg til økonomi har familiene andre grunner for å flytte, som å unndra seg det norske barnevernet eller et ønske om å ha en velkjent kulturell og religiøs ramme om barnas oppvekst.

Som det er kjent fra andre studier, så vel som fra det konsulære arbeidet ved den norske ambassaden i Kenya, holder mange norsk-somalier nær kontakt med opprinnelseslandet gjennom hyppige besøk og lengre opphold. At barn har opphold i Somalia sammen med mor eller far, kan i utgangspunktet være noe foreldrene er enige om, og moren kan enten oppholde seg i Norge eller være sammen med barna (se Lidén mfl., 2014; Handulle, 2021). Når hun vil returnere barna, eventuelt sammen med henne selv, kan avtalen gå over i uenighet ved at faren ikke tillater at hun tar med seg barna til Norge, og eventuelt heller ikke tillater at moren har kontakt med dem. Somalia er et patriarkalsk samfunn, noe som innebærer at ektemannen har rettigheter når det gjelder omsorgen for barn, og kan bestemme hvor de skal bo. På den måten blir kvinnen fratatt muligheten til samvær med barna om hun returnerer til Norge. I en del tilfeller gifter mannen seg på nytt og etablerer seg i Somalia – noe som kan eskalere konflikten ytterligere. Polygami er vanlig i denne regionen, og noen kvinner godtar at mannen gifter seg med en kone nummer to, og at barna blir boende i dette husholdet. Ofte har ikke barna gyldig pass, og når moren ikke får innvilget nødpass for dem, fordi det kan bli sett på som barne bortføring, vil hun bli værende i Somalia.

En del kvinner kan ha bodd utenfor Norge, gjerne i Storbritannia eller andre steder med somalisk diasporamiljø, før de kommer til Somalia, og de har dermed ikke kontakt med hjelpetjenesten i Norge. En spesialutsending for integrering i Kenya reflekterer over at det er påfallende mange kvinner som til tross for at de har norsk statsborgerskap, mangler elementære lese- og skriveferdigheter på norsk, de mangler arbeidserfaring, og de har lite eller ingen kunnskap om norske lover og regler. Mens de oppholder seg i Somalia eller andre steder i regionen, lever de etter somaliske tradisjoner, også når det gjelder oppdragelse og barnas livsutfoldelse. Tilpasninger, ambisjoner og ressurser blant norsk-somalier er forskjellig, slik ulike studier beskriver (se f.eks. Horst mfl., 2013; Lidén mfl., 2014; Handulle, 2021). Dette endrer ikke på situasjon at en del kvinner og barn blir innhentet av komplisert regelverk, familiekonflikter og manglende sosial og økonomisk kapital, som gjør at de blir fanget i en uønsket situasjon, for dem selv og for barna.

Hvorvidt det er snakk om ufrivillig opphold for mødrenes del, er ikke nødvendigvis dokumentert i landene hvor det har utviklet seg et diasporamiljø. Sakene vi er blitt kjent med fra spesialutsendingene i Ankara og Nairobi, gjelder først og fremst ungdommer som ønsker hjelp til å returnere fra et slikt ufrivillig opphold. I Kenya er det også mange mødre som tar kontakt med ambassaden. Kvinnene vil uansett bli plassert i en situasjon der de har begrenset med ressurser og nettverk til å endre livssituasjon sin hvis mannen er uenig. Dessuten vil spørsmålet om oppholdstillatelse være avgjørende for deres framtidige muligheter. Utlendingsloven og andre regelverk kan hindre personer med midlertidig opphold å returnere til Norge på kort og lengre sikt, men også deres

begrensede system- og språkkompetanse, og begrensede sosiale nettverk i Norge, kan gjøre det vanskelig å returnere.

Våre refleksjoner på tvers av kategoriene

Over har vi beskrevet logikken i transnasjonale familiepraksiser som resulterer i at kvinner og deres barn blir holdt tilbake. Vi fokuserer på tilbakeholdelse – altså en type maktbruk overfor partneren der konfiskering av ID-papirer er sentralt, men også trusler og kontroll. Vi skiller mellom tilbakeholdelse i transnasjonale ekteskap som åpner for familieinnvandring, og tilbakeholdelse av ektefelle og barn i familier som er kommet samlet til Norge eller gjennom familiegjennomføring. Det er noen lovverk og rettigheter som skiller kategoriene, men framstillingen viser også mange fellestrekk, som maktubalanse og voldsbruk, og begrensninger fra å komme seg ut av tvangssituasjonen. Det transnasjonale handlingsrommet forsterker kjønnete og generasjonelle makthierarkier. Som eksemplene over viser, er en del saker om tilbakeholdelse og kontroll nært forbundet med vold i nære relasjoner. I en del tilfeller er svigermoren og svigerfamilien voldsutøvere, og det er da snakk om psykisk og/eller fysisk vold. Med utgangspunkt i eksemplene kan vi reflektere over når tilbakeholdelse skal forstås som æresrelatert vold, sett opp mot andre motivasjoner for bruk av vold, tvang og kontroll, og hvor fruktbart det er å ha slike skillelinjer, for de utsatte og hjelpeapparatet og for utformingen av politikk, lovverk og prioriteringer på dette feltet.

Vi finner at kvinnene som blir holdt tilbake, i mange tilfeller er ambivalente både til utenlandsoppholdet og til relasjonen til ektefellen, svigerfamilien og storfamilien. Å bryte med familien og nærmiljøet er svært krevende, og de opplever mange typer lojaliteter, bindinger og skamfølelse. Dette kan gjøre det vanskelig å trekke opp klare skiller mellom frivillig og ufrivillig utenlandsopphold.

Et annet moment er at det blir meldt om færre saker med norske borgere som kontakter utenriksstjenesten på grunn av tvangsgifting, samtidig som frykten for tvangsekteskap fortsetter å være høy blant unge i Norge. Trolig er det mørketall her, men det er også flere parallelle trender, som økende bevissthet og kulturendring hos foreldregenerasjonen, at annen- og tredjegerasjonsinnvandrere er mer selvstendige og kjenner til sine rettigheter, men også at opplevelsen av å miste autoritet og kontroll er like sterk i familier og hos familiemedlemmer med relativt kort botid.

Skilsmisse eller bli tvunget til å forbli i ekteskapet

Det er komplisert å be om skilsmisse for en kvinne i landene som vår studie omfatter. Komplikasjonene er forskjellige om det er kvinnen eller mannen som ønsker skilsmisse, og om skilsmissen er gyldig bare i Norge eller også i hjem-

landet. Om det er kvinnen som ønsker skilsmisse, og tar ut separasjon i Norge, kan situasjonen eskalere til en æresmotivert konflikt som berører familiens ære og prestisje i diasporamiljøer så vel som familiens posisjon i hjemlandet. Noen kvinner opplever å bli holdt tilbake av ektefellen i hjemlandet etter at de har tatt ut separasjon, fordi oppholdet – og familieretten – i landet gjør skilsmisseprosessen vanskelig. Slike ekteskapskriser kan umiddelbart øke alvorret i konflikten basert på en æreslogikk som gjør at kvinnen opplever trusler og frykter alvorlige hendelser og vold. Transnasjonal informasjonsflyt, blant annet gjennom sosiale medier, gjør at å dele bilder og kommentarer også er tilgjengelig for blant annet slektninger i hjemlandet, som kan forsterke og øke intensiteten i æresmotiverte represalier, kontroll og vold.

Er det mannen som ønsker å skille seg, får det ikke like store konsekvenser for han og hans prestisje, men det kan uansett skape mange praktiske vanskeligheter for kvinnen. Uansett hvem som har tatt initiativ til skilsmissen, er situasjonen for en del kvinner at de er skilt etter norsk lov, men at skilsmissen ikke blir gjort kjent eller blir anerkjent i hjemlandet, der de befinner seg. Dermed lever de med en ufullendt skilsmisse, eller det som i noen sammenhenger blir beskrevet som et haltende ekteskap (Ali, 2013; Ali mfl., 2019; Ferrari de Carli, 2008; Wærstad, 2017). Dette har vært et problem for mange pakistanske kvinner som har giftet seg med norsk-pakistanske menn, og som har blitt returnert til hjemstedet etter en tid. En del av disse kvinnene har ingen reell mulighet til å skille seg etter at de er blitt etterlatt i hjemlandet. Pakistansk lovgivning åpner for at kvinner kan skille seg, men samtidig er skilsmisse sterkt stigmatisert, og få av kvinnene har ressurser nok til å søke om skilsmisse. Om de får støtte til å skille seg, vil både omdømmet og de begrensede mulighetene for å leve som skilt, gjøre situasjonen svært vanskelig. Flere lever med et håp om at ektemannen skal endre mening, at han likevel vil ta henne tilbake til Norge, og foretrekker derfor å være gift, selv også når mannen har etablert et nytt forhold.

Problemet med ufullendte skilsmisser (se også kapittel 1) er en del av praktiseringen av religiøse vielser og ekteskapskontrakter. I de fleste landene vi diskuterer, er de religiøse ekteskapene etter islamsk familielovgivning, men det gjelder også andre landgrupper og religiøse bakgrunner (se f.eks. Ferrari de Carli, 2008; Lidén, 2017).

Barnas situasjon

Når en eller begge foreldrene er norske borgere, er barna norske statsborgere.²⁶ Spesialutsendingene for integrering har sett flere eksempler på at barn med norsk statsborgerskap blir nektet tilgang til grunnleggende tjenester i opprinnelseslandet. Når statsborgerskap går gjennom far og han er norsk statsborger, får

²⁶ Jf. statsborgerloven § 4 om erverv ved fødsel. Dette gjelder ikke i tilfeller hvor forelderens har blitt norsk (etter søknad) etter at barnet er født.

for eksempel ikke barn som blir holdt tilbake i Pakistan, pakistansk statsborgerskap. Norsk pass er da deres eneste gyldige ID, noe som får konsekvenser for rettighetene deres mens de bor i Pakistan. Ved å vise til gyldig norsk pass kan de få oppholdstillatelse og anskaffe eller fornye *Pakistan original Card* (POC), som gir dem tilgang på ulike tjenester, blant annet å registrere seg for skolegang. For mange kvinner og barn som er fratatt sitt norske pass, kan det bety at de vokser opp i fattigdom.

I mange av sakene har også barna blitt utsatt for psykisk eller fysisk vold. Det er behov for mer oppmerksomhet om barn som er utsatt for vold i utenlandssaker – og som er vitne til vold. I mødrenes beskrivelser av situasjonen er det flere eksempler på at barn oppholder seg i farens hushold og kan oppleve omsorgsvikt mens moren blir hindret fra samvær. Barna kan også bli hentet til Norge for å bo sammen med faren og eventuelt hans nye ektefelle.

Kjønnslemlestelse

Få saker som gjelder kjønnslemlestelse, blir meldt til Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold eller spesialutsendingen for integreringssaker. Likevel har denne formen for vold i nære relasjoner over tid fått betydelig oppmerksomhet, blant annet i ulike handlingsplaner (se bl.a. Bråten og Elgvin, 2015; Lidén & Bredal, 2017; Lidén, 2024b). Forebygging av at barn i Norge blir utsatt for kjønnslemlestelse, så vel som oppfølging av jenter og kvinner som er utsatt for det, og som er bosatt i Norge, skal være forankret i de ordinære tjenestene.

Frykten for at jenter og unge kvinner blir utsatt for kjønnslemlestelse under opphold hos slektninger i land der slike inngrep er vanligere, er likevel reell. Dette gjelder særlig land i Vest-Afrika, Somalia, Sudan og Irak. Det finnes enkelte kjente tilfeller av at kjønnslemlestelse er utført på tilbakeholdte jenter.

Menneskehandel

Menneskehandel er definert i artikkel 3 i Palermoprotokollen (2000) og består av tre elementer: en *handling* (rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer), ulike *midler* (som trusler, vold, tvang, bortføring, forlelse eller misbruk av myndighet eller av sårbar stilling) og et *formål* (utnyttning).²⁷ Datamaterialet vårt omfatter en håndfull situasjoner der det er mistanke om menneskehandel eller grov utnyttning av kvinner og barn (se også Lidén, 2022). En av sakene vi har gjennomgått, handler om en kvinne, Sarah, som giftet seg med en norsk borger med samme landbakgrunn. Da hun kom til Norge etter å ha søkt om familieinnvandring, ble hun forsøkt utnyttet til seksuelle tjenester og filmet avkledd, hvor opptaket ble publisert på nettet. Siden hun nektet

²⁷ Palermoprotokollen ligger til grunn for *Europarådets konvensjon mot menneskehandel* (2005). Da Norge ratifiserte Europarådets konvensjon, ble denne protokollen også implementert i norsk lov.

å utføre tjenestene for mannen og svigerfamilien, ble hun returnert og plassert hos sine foreldre. Etter en stund søkte hun om opphold på selvstendig grunnlag etter mishandlingsparagrafen, det vil si hjemmelen i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, som gir kvinner som har blitt mishandlet i et forhold, mulighet til å søke om fortsatt opphold i Norge etter at dette forholdet har brutt sammen (se mer om dette i kapittel 4). Hun bosatte seg deretter i Norge, og begynte på introduksjonsprogrammet for innvandrere med oppholdstillatelse i Norge, i henhold til integreringsloven § 9 punkt g.²⁸

Andre tilfeller som kan forstås som utnytting, er når tilbakeholdte kvinner blir boende hos mannens familie i hjemlandet. Her blir de tvunget til å utføre tjenester og plikter for denne familien, uten mulighet til å bryte ut av forholdet. I noen tilfeller er dette en følge av at kvinnen blir holdt tilbake etter å ha returnert fra Norge, og i andre tilfeller er husholdsarbeidet hos mannens familie selve motivet for at mannen, som er norsk borger, inngår ekteskap med kvinnen i hjemlandet, og da et religiøst ekteskap.

En annen type utnytting, som er kjent i barnevernet, og som har skapt bekymring, er når en etnisk norsk mann gifter seg med en utenlandsk kvinne. Kvinnens barn fra tidligere forhold søker om og får innvilget familiegjenforening, og flytter inn hos moren og hennes nye mann. Mannen utnytter kvinnens særkullsbarn, i noen tilfeller også etter at hun har returnert til hjemlandet etter en konflikt eller et voldelig ekteskap, hvor barnet blir boende hos mannen.

Som vi har beskrevet tidligere, er det en del barn med norsk statsborgerskap, blant annet i vestafrikanske land, som er født inn i polygame ekteskap mellom en norsk borger og en lokal kvinne. De norske mindreårige vokser opp omgitt av voksne familiemedlemmer som kun har lokalt statsborgerskap. Med tanke på at dette er en region med stort emigrasjonstrykk, og kunnskap om menneskehandel av barn fra denne regionen, er en mindreårig med norsk pass å anse som sårbar for utnytting, eller for at passet blir utnyttet. Ambassaden i Ghana er bekymret for at barn med norsk pass blir utnyttet siden de enkelt kan reise eller bli sendt visumfritt over store deler av verden uten mistanke om menneskehandel. Ambassaden har blitt gjort kjent med at andre lands grensepoliti har identifisert norske barn som reiser i følge med voksne som ikke er i familie.

²⁸ I henhold til integreringsloven § 9 gir følgende oppholdstillatelser rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram:
a. oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28
b. oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35 tredje ledd
c. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om beskyttelse
d. begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b
e. oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34
f. oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e, forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening
g. fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, andre ledd eller tredje ledd
Første ledd bokstav f omfatter også familiemedlemmer til personer som har fått permanent oppholdstillatelse på grunnlag av en oppholdstillatelse som nevnt i bokstav a til e.

Kapittel 4 Norske myndigheters bistand i utlandet

I dette kapittelet beskriver vi norske myndigheters juridiske og praktiske rammer for å bistå tilbakeholdte kvinner og deres barn mens de fortsatt befinner seg i utlandet. Utenriktjenesten yter konsulær bistand til norske borgere og personer med oppholdstillatelse i Norge, det vil si «de tjenester et lands myndigheter tilbyr sine borgere i utlandet» (Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, s. 8) (se mer om dette i Lidén mfl., 2024). Den konsulære bistanden blir gitt gjennom utenriksstasjonene og gjennom Utenriksdepartementets seksjon for konsulær bistand i Oslo. Utenriktjenestens oppgaver inkluderer konkret²⁹

- å gi norske borgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner
- å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med straffeforfølging, ulykker, sykdom og dødsfall

Det er nødvendig å presisere at en person ikke har «rettslig krav» på konsulær bistand, jf. Meld. St. 12 (2010–2011). Mulighetene for at Norge kan gi konsulær bistand i utlandet, er begrenset av flere grunner, blant annet hvert enkelte lands suverenitet og at norske myndigheter ikke har jurisdiksjon.

Forpliktelser til å følge opp sårbare barn og voksne er på sin side nedfelt i ulike internasjonale konvensjoner og forankret i norsk lov. I denne sammenheng er det relevant å nevne Europarådets *Konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner* (Istanbulkonvensjonen), som inkluderer særskilte typer kjønnsrelatert vold, deriblant kjønnslemlestelse, barne- og tvangsekteskap og vold i nære relasjoner. Også *Haagkonvensjonen av 1980 om internasjonal barne bortføring*³⁰ og *Haagkonvensjonen av 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*³¹ er relevante konvensjoner, som gjelder fastsettelse av foreldreansvar og staters ansvar og samarbeid for å iverksette beskyttelsestiltak overfor barn (se kapittel 1). Sentralmyndigheten for internasjonal barne bortføring og for barnevernssaker over landegrensene er

²⁹ Se utenriktjenesteloven § 1.

³⁰ 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). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1988-07-08-72/bbk#bbk>

³¹ Haagkonvensjonen av 1996 trådte i kraft 1. juli 2016 og har som formål å styrke samarbeidet med andre land i foreldretvister, barnevernssaker og barne bortføringssaker. Se <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-604?q=forskrift>

lagt til Bufdirs enhet for internasjonale tjenester. 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 barnebortføringssak til et land som ikke har sluttet seg til Haagkonvensjonen av 1980, blant annet gjennom å skaffe juridisk bistand, slik at saken kan løses enten minnelig eller ved at den tas til retten.

AID har på sin side fagansvaret for å koordinere arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, også for personer som befinner seg i utlandet, jf. Meld. St. 12 (2010–2011), og for nærliggende temaer som kvinner som blir holdt tilbake i utlandet.

Norske myndigheters muligheter til å yte konsulær bistand er ofte begrenset. I stortingsmeldingen om bistand til nordmenn i utlandet er det presisert at enhver som befinner seg i et land, er underlagt dette landets lover og regler (Meld. St. 12 (2010–2011), s. 5). Personer som har norsk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Norge, er underlagt lovene og reglene i landet de befinner seg i, og dette legger begrensninger for muligheten til yte konsulær bistand (ibid, s. 5). Dette er slått fast i folkeretten. Samtidig presiserer stortingsmeldingen at utenriktjenesten vil prioritere akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, saker som kan innebære brudd på menneskerettigheten, og saker som involverer mindreårige (ibid, s. 6).

Denne presiseringen om prioritering av saker kommer ofte i spill i sakene denne studien handler om. Flere forhold begrenser mulighetene for å yte konsulær bistand, for eksempel sikkerhetssituasjonen, oppholdslandets lovverk og eventuelt dobbelt statsborgerskap i oppholdslandet, som gjør at landet er mindre villig til å behandle personene som et annet lands borgere.

Behov for bistand

Det kan være vanskelig for andre tjenester som bistår i saker som gjelder barn og voksne som er etterlatt i utlandet, å forstå eller kjenne til hvor store begrensninger utenriktjenesten jobber under, og hvor smalt vinduet for konsulær bistand er. Personer som befinner seg i en ytterst vanskelig situasjon, er sjelden klare over hvor vanskelig det er for norske myndigheter å bistå dem når de først befinner seg i utlandet.

En kvinne som er oppvokst i Norge, forteller om hvor vanskelig det var å komme seg ut av situasjonen der hun ble holdt tilbake i et ekteskap i mannens hjemland. Hun var ikke fylt 18 år da hun ble giftet bort til en eldre mann i Pakistan. Hun ble boende i husholdet til mannen og hans familie og fikk flere barn. Da døtrene, som begge var norske borgere, kom i tenårene, ble det lagt planer for at de skulle gifte seg med slektninger i Pakistan. Denne tiden opp-

levde hun som helt uutholdelig. Hun tenkte at bare hun kom seg ut av huset og til ambassaden, kunne Norge hjelpe henne med å få henne og døtrene returnert, siden barna er norske og er planlagt tvangsgiftet. Hun rømte hjemmefra med hjelp fra en venn, men de ble stoppet og fengslet, og hun ble beskylt for utroskap. Dommeren forsto alvorret i situasjonen etter at hun fikk forklart seg, og han var liberal nok til å plassere henne på et krisesenter i Pakistan. Han ga henne skilsmisse ved dom og beskjed om at hun måtte komme seg ut av Pakistan så fort som mulig. Kvinnen kontaktet utenriksstasjonen og fikk hjelp til å søke om oppholdstillatelse og pass slik at hun kunne komme tilbake til Norge. Ved retur oppholdt hun seg en lengre periode på et krisesenter, hvor hun fikk kontakt med en organisasjon som hjalp henne med å opprette kontakt med barna. Håpet hennes var å få døtrene til Norge, siden de hadde dobbelt statsborgerskap. Hun holdt også kontakt med utenriksstasjonen gjennom organisasjonen i Norge. Men så lenge faren hadde omsorgsretten og barna var under 18, måtte han skrive under på søknaden om norsk pass. At jentene sto i fare for å bli tvangsgiftet, var ikke tilstrekkelig til at det ble utstedt nødpass i denne saken. Hun forteller: «Jeg spurte ambassaden: Hvis jeg kidnapper barna mine og kommer til ambassaden, vil dere beskytte meg da. Svaret var nei, fordi det da blir et diplomatisk mareritt.» Ambassaden kunne ikke involvere seg i en sak med det som kunne bli oppfattet som medvirkning til barne bortføring. Hun ble derfor anbefalt å vente til barna var blitt 18 år. Hennes bekymring var da at situasjonen allerede da kunne være endret ved at døtrene selv hadde fått barn som de ikke kan forlate. Døtrene ble dermed værende under de samme forholdene som moren fikk bistand til å forlate. Etter at hun reiste, ble den eldste av døtrene giftet bort, før hun hadde fylt 18 år. Kvinnen reiste etter hvert tilbake til Pakistan, men har begrenset kontakt med barna. Hun forteller at faren har klart å få barna til å vende seg bort fra henne, fordi moren er en «dårlig» kvinne.

Kvinner som befinner seg i slike situasjoner, enten at de selv blir holdt tilbake, eller at de er fanget i en situasjon som begynte med at de selv eller barna ble holdt tilbake, har begrensede handlingsvalg. Kvinnene må selv oppsøke ambassaden for å få hjelp, og på grunn av sikkerhet, avstand og kapasitet er det begrensede muligheter for at personalet ved ambassaden kan møte noen utenfor ambassaden. For mange er det vanskelig bare å komme i en posisjon slik at de får kontakt med ambassaden, siden det å forlate huset på egen hånd og å reise et sted kan være uoverstigelige barrierer.

Det er begrenset hva utenriksstjenesten kan bidra med når personen befinner seg i et land hvor Norge ikke har ambassade. Å yte konsulær bistand over landegrensene, for eksempel til personer som befinner seg i Syria, Irak og Somalia, er som regel mer komplisert. Det å bistå kvinner som oppholder seg i et tredjeland uten oppholdstillatelse, skaper ytterligere komplikasjoner. Spesialutsendingen i Ankara ble for eksempel kontaktet av en ung kvinne med syrisk bakgrunn som

hadde blitt fratatt ID-papirene og passet og ikke hadde penger. Det viste seg at hun hadde kommet dit på ferie for å besøke mannens familie i et område der det bor mange syrere. Han hadde utsatt henne for trusler og vold i Norge og truet med å drepe familien hennes i Syria. Han tok reisedokumentene hennes før han reiste tilbake til Norge. Hun flyttet da inn til sin søster, som bodde i området. Kvinnen oppholdt seg ulovlig i Tyrkia, og det var fare for at hun kunne bli deportert til Syria. Hun kontaktet derfor hjemkommunen i Norge. De sa at de kunne ikke hjelpe henne, men at hun skulle ta kontakt med den norske ambassaden i Ankara. Der begynte hun den formelle prosessen for å søke om reisedokumenter, men fordi hun var i en prekær situasjon som irregulær migrant uten gyldige opphold i Tyrkia, hjalp spesialutsendingen henne med ulike søknader, blant annet å søke refusjonsordningen for å få dekket reiseutgifter,³² slik at saken gikk raskere. De kontaktet også Kompetanseteamet, som bistod med det praktiske for å få kvinnen tilbake til hjemkommunen.

De to eksemplene fra Islamabad og Ankara viser hvilke barrierer som gjerne er til stede for å søke bistand fra ambassaden, men også hvilke muligheter ambassadene har for å få kvinner og deres barn ut av en tvangssituasjon.

Mandatet til spesialutsendinger for integrering

Spesialutsendinger for integrering er utplassert ved utvalgte utenriksstasjoner. I dag er de utplassert ved ambassadene i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi og har veiledningsansvar for bestemte omliggende land og regioner i tillegg til landet de er stasjonert i. Spesialutsendingene har to hovedoppgaver: De skal yte konsulær bistand til personer som befinner seg i utlandet og er utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresmotivert vold, og de skal bidra med råd og veiledning til hjelpeinstanser i Norge og til kompetanseheving.

Spesialutsendingene er midlertidig ansatt i Utenriksdepartementet (UD). UD er fagmyndighet for utenriksstasjonenes konsulære arbeid, mens IMDi er fagmyndighet for det kompetansehevende arbeidet.³³ Spesialutsendingene er en integrert del av UDs og utenriksstjenestens felles system, inkludert saksbehandlings-system, og har nær kontakt og samarbeid med UDs enhet for konsulær bistand (EKB). EKB er organisert i seksjon for konsulære saker, der også UDs operative senter ligger (se Liden mfl., 2024). Stasjonssjefen er spesialutsendingenes nærmeste overordnede og har instruksjonsmyndighet overfor utsendingen. Utsendingene inngår i utenriksstasjonenes konsulære arbeid, deltar på felles

³² Se rundskriv F-02-18 *Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*, se også Liden mfl., 2024.

³³ AID har delegert fagansvaret for spesialutsendingens arbeid med kompetanseoverføring til hjelpeapparatet i Norge til IMDi. AID finansierer stillingene gjennom rammeoverførte midler til UD. Se mer om mandatet til spesialutsendingene for integrering og deres arbeid i Liden mfl., 2024.

møter ved ambassaden og gir råd og veiledning i konsulære saker. For å kunne finne gode løsninger på vanskelige saker er de avhengige av lokal kunnskap og å samarbeide med kollegene på ambassaden. Innsatsen skal være i samsvar med lokal lovgivning og internasjonale forpliktelser. Siden hvert enkelt land har suverenitet og norske myndigheter dermed ikke har jurisdiksjon der, kan ikke arbeidet innebære myndighetsutøvelse i landet. Det diplomatiske arbeidet omfatter nettverksbygging og samarbeid med lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og andre lokale aktører som er involvert i arbeidet med å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold. Dette foregår også gjennom samarbeid med andre lands ambassader.

Mandatet til spesialutsendingene er altså å yte konsulær bistand til personer som er utsatt for *negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold*. I det operative arbeidet kan det være vanskelig å avgrense dette, av flere grunner. Sakene er ofte sammensatte. Som vi ser av bredden i eksemplene vi har beskrevet, er noen av sakene konsulære, for eksempel registrering av fødsler og fornyelse av pass, men spesialutsendingen blir trukket inn i saken for å undersøke forholdene nærmere. Dette gjelder også søknader om familieetablering, der det i intervjuet eller andre deler av saken kan komme fram noe som peker i retning av at ekteskapet er inngått under tvang.

At sakene endrer seg over tid, kan også gjøre at en spesialutsending trekkes inn. Seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet følger opp saker i samarbeid med spesialutsendingene eller andre ansatte ved ambassader uten spesialutsendinger, som noen ganger starter som barne bortførings saker. Dersom en slik sak ikke blir løst, kan situasjonen til barna endre seg og bli svært problematisk, for eksempel ved at de blir plassert alene hos farens familie eller blir utsatt for vold, utnyttet til husholdstjenester eller utsatt for tvangsekteskap. Saken går dermed i realiteten over til å bli en tilbakeholdelsessak. I noen slike tilfeller prøver den gjenværende forelderen, som i disse sakene oftest er moren, å reise dit barna oppholder seg, og løse saken. Når moren kontakter ambassaden og beskriver barnas omstendigheter, vil myndighetene vurdere å gi bistand på nytt.

Handlingsplanen *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold* (2021–2024) definerer negativ sosial kontroll vidt (se definisjonen i kapittel 1) Definisjonen vektlegger *virkemidler*, at de er vedvarende og systematiske, og *virkingen av dem*, at det går ut over *livsutfoldelse, selvbestemmelse* (over egen identitet, kropp og seksualitet) og *frihet til å velge* (utdanning, religion, venner og ektefeller). Begrunnelser for kontroll inngår ikke som et kriterium, og det presiseres at negativ sosial kontroll kan forekomme uavhengig av religion og livssyn. Det er dermed ikke knyttet til sentrale elementer ved *hensikten*, slik det

har vært i tidligere definisjoner.³⁴ Hensikten er derimot et sentralt aspekt ved handlingsplanenes definisjon av *æresrelatert vold*. Denne formen for vold forstås da som «vold utløst av familiens eller gruppens behov for å ivareta eller gjenopprette ære og anseelse». Videre heter det at dette er en form for vold som 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 godt rykte. «Jenter og kvinner er særlig utsatt fordi familiens eller gruppens ære er knyttet til kontroll av kvinners seksualitet, og fordi uønsket adferd kan påføre hele familien eller gruppen skam.»

Avgjørende kjennetegn ved kontrollen – og volden – er at den fratrukker eller begrenser personers grunnleggende rett til å bestemme over eget liv og framtid og bryter dermed med den enkeltes rettigheter etter blant annet barnekonvensjonen, andre internasjonale konvensjoner og norsk lov. Den siste handlingsplanens (2021–2024) definisjon av negativ sosial kontroll presiserer at vurderingen skal ta hensyn til den kontrollerte partens alder og utvikling og til prinsippet om barnets beste.

Ufrivillige utenlandsopphold blir forstått som en form for negativ sosial kontroll. Situasjonen kan i noen situasjoner, men ikke alle, også klart defineres som æresmotivert vold og kontroll, som i tillegg omfatter andre voldsuttrykk som «nedverdigelser, trusler, utstøtelse og annen psykisk vold, fysisk vold og drap» (Kunnskapsdepartementet, 2021:8). Vold i nære relasjoner er på sin side ikke nødvendigvis æresrelatert, selv om den foregår i landgrupper med sterke patriarkalske makthierarkier, som også er nedfelt i landets reguleringer og religiøse regler og begrenser kvinners og barns selvbestemmelse og handlingsrom.

Utenrikstjenesten kan tilby konsulær bistand på forespørsel fra personers familie og venner eller andre instanser eller fordi personen selv tar kontakt og det dermed blir etablert direkte dialog med den eller dem som er berørt. Om det er akutt fare for overgrep som tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, som er straffbart etter norsk lov, kan det være aktuelt for utenriksstasjonen å ta kontakt med relevante myndigheter, som lokalt politi, og eventuelle lokale instanser, organisasjoner og personer som kan bistå personene i landet de oppholder seg i, og i Norge. De søker med dette å forhindre overgrep eller for å bidra til at barnet eller ungdommen returnerer til Norge. Straffeloven har flere hjemler som gjelder tvang og vold,³⁵ hvor straffen skjerpes om saken gjelder et barn.

34 NKVTS har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utformet en nasjonal veiviser (2018). <https://voldsveileder.nkvts.no/innhold/negativ-sosial-kontroll-tvangsekteskap-og-kjonnsllestelse/negativ-sosial-kontroll-og-tvangsekteskap/> Her er negativ sosial kontroll forstått som «ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer». Denne definisjonen av negativ sosial kontroll har likhetstrekk med definisjonen i handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*.

35 Se straffeloven § 251 om tvang, § 254 om frihetsberøvelse, § 263 om trusler, § 270 om konverteringsterapi, § 270 om kroppskrenkelse, § 273 om kroppsskade, § 275 om drap og § 282 om mishandling i nære relasjoner

Spesialutsendingen samarbeider med andre parter for å få en helhetlig forståelse av hvilke kontrollvirkemidler som er tatt i bruk og hvilken innvirkning det har på den kontrollerte parten, blant annet for å identifisere aktuelle rettigheter i saken. I tillegg til mandatet gjelder det generelle oppgaven for å yte konsulære bistand i situasjoner der det er akutt fare for liv og helse. Det er da også mulig å gå ut over foreldreansvar ved at det kan vurderes om ambassaden kan yte bistand, for eksempel ved å utstede nødpass (passloven § 4) under visse forutsetninger, også om ikke begge foreldrene samtykker.³⁶

Omfang av henvendelser angående tilbakeholdte kvinner

Ifølge spesialutsendingene for integrerings årsrapporter fra 2022 (IMDi, 2022)³⁷ omfattet ufrivillige utenlandsopphold 73 prosent av sakene de jobbet med det året. I årene før lå andelen mellom 50 og 60 prosent. Tabell 4.1 viser innmeldte tilfeller av tvangsekteskap, trussel om tvangsekteskap og ufrivillig utenlandsopphold i perioden 2015–2022. Tallene viser en klar økning i antallet kjente ufrivillige opphold i denne perioden. Økningen kan skyldes både at utenlandsopphold har økt i omfang, og at norske myndigheter i større grad blir varslet om slike saker.

Tabell 4.1 Registrerte saker fordelt på hva som kjennetegner situasjonen tvangsekteskap, trussel om tvangsekteskap og ufrivillig utenlandsopphold av spesialutsendinger for integrering ved de fire ambassadene i perioden 2015-2022.

Type hendelse i utlandet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tvangsekteskap	6	13	*	7	*	6	11	*
Trussel om tvangsekteskap	34	38	36	29	17	17	31	30
Ufrivillig utenlandsopphold **	36	56	65	125	118	134	148	172

* Under 10 saker.

** Sakene kan gjelde personer i samme familie (for eksempel mor som er etterlatt med barn), men hvor hver person registreres som en enkeltsak.

I kartleggingsundersøkelsen vår, hvor vi spurte utenriksstasjonene om deres kjennskap til gifte kvinner som blir holdt tilbake av ektemann eller svigerfamilie, og for barn og unge, fikk vi svar fra 15 av 26 ambassader,³⁸ hvorav 7 svarte at de hadde behandlet saker de to siste årene som gjaldt kvinner som hadde blitt holdt tilbake mot sin vilje av ektefelle eller svigerfamilie. Tabell 4.2

36 Jf. unntaksbestemmelsene i passloven § 4: 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.

37 Se *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Tallrapportering for IMDis minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere sitt arbeid mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold* (IMDi, 2022).

38 Utvalget er gjort ut fra en bred forståelse (basert på IR-rapporter, intervjuer, andre forskningsstudier) av i hvilke land ufrivillig utenlandsopphold kan være et tema.

viser omfanget av tilbakeholdte kvinner, barn og unge og hvor mange av henvendelsene som endte med retur til Norge.

Tabell 4.2 Antallet saker som gjelder gifte kvinner, barn og unge 18–25 ved ambassaden i et utvalg land i perioden juni 2021–juni 2023, og antallet saker som endte med retur.

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

* Basert på tall fra de ti siste månedene.

Tabellen viser for det første at muligheten for å returnere er svært begrenset. Det er et stort gap mellom antallet kvinner utenriksstasjonene kommer i kontakt med, og antallet saker der kontakten ender med retur. Av 123 henvendelser er det bare 15 som ender med retur til Norge. Blant kvinnene som tok kontakt med ambassaden i Nairobi, er det ingen som har kunnet returnere. Om de har returnert på egen hånd, uten bistand fra ambassaden, er ikke kjent. Det er også en klar forskjell mellom returer fra Ankara, hvor 5 av 8 har returnert, og Amman, der bistand fra ambassaden etter henvendelser fra 40 kvinner bare resulterte i 5 returer.

Tabellen viser også en stor andel barn og unge blant dem ambassaden er i kontakt med. Vi kjenner ikke til om de registrerte barna er sammen med en mor som ber om hjelp, eller om barna tar kontakt på egen hånd. Også for barna er det få saker som ender med retur til Norge. Blant ungdommene er det noen flere. Også her peker ambassaden i Nairobi seg ut, ved at få barn (11 av 91 saker) og unge (2 av 17 saker) returnerer til Norge etter henvendelser som gjelder tilbakeholdelse.

Selv om moren kan få hjelp, kan barna måtte bli værende under forhold moren oppfatter som vold og utilstrekkelig omsorg, og hun har da blitt værende. I andre tilfeller returnerer hun. Barn har i noen tilfeller da blitt utsatt for tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (se også eksempel senere). I flere av sakene vi har beskrevet tidligere, har spesialutsendingens bistand til barna, for eksempel å utstede nødpass, blitt begrenset av foreldreansvaret, og barnet har blitt værende i situasjonen. Dette gjelder særlig ved når konfliktnivået mellom

foreldrene er høyt, og der foreldrene er skilte. Det gjelder også når foreldrene har ulike statsborgerskap, eller barnet har et annet statsborgerskap i tillegg til det norske. Barne bortføringssaker er særlig utfordrende (se kapittel 3). Også i slike tilfeller kompliserer det saken om de involverte har flere og doble statsborgerskap, også fordi landene kan ha andre regler for hvem som har foreldreansvaret. I kartleggingsundersøkelsen vi har gjort, er det særlig ambassadene i Amman og Ankara som sier de er kjent med saker fra «sine regioner» som først blir betegnet som barne bortføringssaker. Situasjonen for barn og unge som blir holdt tilbake mot sin vilje, drøftes mer inngående i rapporten *Barn og unge tilbakeholdt i utlandet* (Lidén mfl., 2024).

Til tross for disse begrensningene opplever spesialutsendingene at de har en løsningsorientert tilnærming til situasjonen og tolkningen av mandatet. Deres oppgave 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 viser til at de er totalt avhengig av lokal kunnskap, inkludert kollegene på ambassaden, for å kunne finne gode løsninger på vanskelige saker.

Det er dessuten avgjørende at kvinnene selv deltar i prosessen for å returnere, og en utfordring her er *ambivalensen* kvinnene ofte føler ved situasjonen og konsekvensene av å komme seg ut av den. Det er ikke uvanlig at kvinnene under spiller situasjonen eller trekker tilbake beskrivelser av straffbare handlinger for å skjerme foreldre og andre familiemedlemmer. I et tilfelle kontaktet en ung kvinne, som var norsk borger og hadde vokst opp i Norge, ambassaden for å be om bistand, men hun ville ikke framstille situasjonen hun hadde levd under, som tvang. Hun fortalte at hun på en ferietur til farens hjemland fikk beskjed om at enten ble hun værende hos farens familie alene, eller så måtte hele familien, inkludert de yngre søsknene, også bli værende. Etter et år ble hun gift og fikk selv velge hvem hun skulle gifte seg med. Hun var da 16 år gammel. Etter bryllupet dro familien tilbake til Norge, mens hun ble igjen alene i mannens familiehushold og fikk et barn. Etter en tid kontaktet hun ambassaden og ønsket hjelp til å komme tilbake til Norge. På ambassaden oppga hun at ekteskapet ikke var tvang, hun kunne jo velge selv hvem hun skulle gifte seg med. Det eneste hun ønsket, var at ikke også småsøsknene måtte vokse opp under forholdene hun levde under. Hun ønsket ikke at foreldrene skulle bli anmeldt for tvangsekteskapet. Spesialutsendingen anså det likevel slik at kvinnen befant seg i en tvangssituasjon. Det legitimerte at ambassaden hjalp henne ved å utstede ID-dokumenter og pass, søke refunderingsordningen angående reiseutgifter og involvere Kompetanseteamet som kunne bistå ved ankomsten, slik at det ble realistisk at hun kunne returnere til Norge.

En ytterligere begrensning for hva slags bistand ambassaden kan gi, er hvor tilgjengelig ambassaden er om personen trenger å møte opp på ambassaden fysisk, f.eks. for å utstede pass og andre reisedokumenter. I noen land er dette svært vanskelig, for eksempel Russland. I land hvor kvinnen lever under et kontrollregime og blir overvåket, er det vanskelig å komme seg vekk fra stedet de blir holdt. Det er også utfordrende å reise til ambassaden når kvinner ikke kan reise alene, slik det er i flere beskrivelser fra Afghanistan, Irak og Pakistan. Personen kan eventuelt få hjelp av en organisasjon eller andre hjelpere for å reise til ambassaden, unntaksvis, i særlig alvorlige saker, kan dette eventuelt løses ved at ansatte møter den utsatte personen et annet sted. Norge har ikke ambassade eller konsulær representasjon i alle landene hvor kvinner og barn blir holdt tilbake, og reisen til ambassaden blir enda vanskeligere om man må krysse grensen til nabolandet. Utreisen kan også bli et problem, for eksempel dersom barnet er statsborger i oppholdslandet.

Refusjonsordning

Det finnes en egen refusjonsordning for personer som befinner seg i utlandet og har blitt utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse.³⁹ 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 knyttet til reisen til Norge. Et vilkår er at den utsatte enten er norsk statsborger, har permanent oppholdstillatelse i Norge eller har gyldig oppholdstillatelse eller annen tillatelse etter utlendingsloven. Rundskrivet om refusjon skiller ikke mellom barn og voksne, det står «utsatte», og dette omfatter foreldrene med barn. Et aspekt den som søker refusjonsordningen, må være klar over, er at denne støtten ikke kan gis til et barn som er i følge med den ene forelderen mens den andre forelderen er i utlandet. Da kan myndighetene, slik det er beskrevet tidligere, risikere at å gi støtte til en retur er indirekte å tilråde barne bortføring.

I noen tilfeller er det aktuelt at personens hjemkommune dekker hjemreisen. I et tilfelle mente spesialutsendingen at det var rimelig å kreve at kommunen og introduksjonsprogrammet som kvinnen egentlig deltok på, skulle dekke utgiftene, og dette ble en forhandlingssak i ettertid. I noen tilfeller har hjelpeorganisasjoner dekket utgiftene.

Kompliserte utlendingssaker

Flere forhold setter begrensninger for bistand til retur til Norge. Ett forhold er til kvinnenes og barnas oppholdstillatelser, som ikke nødvendigvis har samme

³⁹ Rundskriv F-02-18 *Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>

status. Et annet er behovet for å få utstedt nødpass om ID-papirer og pass har blitt konfiskert eller ikke lenger er gyldige.

Oppholdstillatelse

Om de utsatte kvinnene er norske eller utenlandske statsborgere, har betydning for hvordan utenriktjenesten følger dem opp. Det er forskjell mellom utlendingssaker, som blant annet omfatter behandling av visumsaker, arbeids- og oppholdstillatelser og konsulærsaker, slik stortingsmeldingen om bistand til nordmenn i utlandet tydelig slår fast:

Arbeidet på utlendingsfeltet [...] omtales bare i liten grad i meldingen da denne innsatsen retter seg mot utlendinger som ønsker seg til Norge og derfor ikke faller inn under den tradisjonelle forståelsen av konsulær bistand. (Meld. St. 12 (2010-2011), s. 8)

Tilbakeholdelsessaker kompliserer dette skillet, siden de ofte i praksis må behandles i en slags mellomposisjon mellom bistand til norske borgere i utlandet (konsulærsaker) på den ene siden og hjelp til utenlandske borgere som vil til Norge (utlendingssaker) på den andre. Som vi har beskrevet i tidligere kapitler, handler disse sakene gjerne om kvinner som ikke er norske statsborgere, men har hatt oppholdstillatelse i Norge, og som har mistet den fordi de har blitt forhindret fra å søke fornyelse i tide. For kvinner som har hatt midlertidig oppholdstillatelse i Norge som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og som har utløpt mens de ble holdt tilbake i utlandet,⁴⁰ vil utenriksstasjonen i første omgang bistå eller veilede kvinnen til å søke UDI i Norge om fornyelse av oppholdstillatelsen. Tidsrommet det er snakk om for permanent oppholdstillatelse, er tre/fem år for opphold etter ekteskapsinngåelse og fem år for dem som har tillatelse etter utlendingsloven § 28 (asyl) eller § 38 (humanitært grunnlag) eller er familiegjennforent med en som har slik tillatelse.⁴¹

Ambassadene erfarer at for en del flyktninger med kort botid kan utreisen skje rett før kvinnen får permanent oppholdstillatelse i Norge. Hvis hun blir hindret fra å returnere før denne fristen går ut, kan ikke tillatelsen fornyes, siden det må gjøres i Norge. Hun mister dermed oppholdstillatelsen i Norge. I slike tilfeller er det vanskelig å skille mellom en som har statsborgerskap eller oppholdstillatelse, og en som ikke har det. Personer innad i en og samme familie kan dessuten ha forskjellig oppholdsstatus, for eksempel når barna er norske fordi faren er norsk borger, mens moren ikke har permanent oppholdstillatelse.

40 Utlendingsloven § 62: En utlending som de siste tre årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom følgende er oppfylt:

41 En utlending med midlertidig oppholdstillatelse i medhold av lovens § 28 eller § 38 har likevel først rett til permanent oppholdstillatelse etter søknad dersom utlendingen de siste fem årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Tabell 4.3 og 4.3 viser tilbakekall av midlertidig tillatelse etter utlendingsloven § 63 i UDI-vedtak.⁴² Siden vilkåret under § 63 ble erstattet av et nytt vilkår i 2021, at «vilkåret om faktisk opphold i Norge ikke lenger oppfylt», er tids- spennet for 2018–2023 delt i to.

Tabell 4.3 Tilbakekall av midlertidig tillatelse etter utl. § 63 i UDI-vedtak, hvor vilkårshjemmelen utl. § 63-1 der «vilkårene for familieinnvandring ikke lenger er til stede, utenlandsopphold» er registrert som oppfylt. Etter kjønn og alder i dag. 2018–2021 .

	2018	2019	2020	2021	Totalsum
Kvinne over 18 år i dag	27	55	52	1	135
Mann over 18 år i dag	19	21	29	1	70
Barn under 18 år i dag	7	7	16		30
Totalsum	53	83	97	2	235

De to tabellene (4.3 og 4.4) viser at i tidsspennet 2018–2023 mistet 419 personer sin midlertidige oppholdstillatelse på grunn av langvarig utenlandsopphold. Langt de fleste som mistet denne tillatelsen, var kvinner over 18 år. I 2020 og 2021, altså årene med pandemi, var andelen barn noe høyere enn årene før og etter.

Tabell 4.4 Tilbakekall av midlertidig tillatelse etter utl. § 63 i UDI-vedtak, hvor vilkårshjemmelen utl. § 60 5 «vilkåret om faktisk opphold i Norge ikke lenger oppfylt» er registrert som oppfylt. Etter kjønn og alder i dag. 2021–2023.

	2021	2022	2023, per 20. nov.	Totalsum
Kvinne over 18 år i dag	32	59	27	118
Mann over 18 år i dag	14	22	9	45
Barn under 18 år i dag	11	5	5	21
Totalsum	57	86	41	184

Vi har sett nærmere på landbakgrunnen til dem som mister sin midlertidige oppholdstillatelse på grunn av utenlandsopphold. Tabell 4.5 og 4.6 viser at tap av midlertidig oppholdstillatelse er registrert i mange av landene spesialutsendingene for integrering særlig dekker, som Pakistan, Russland, Syria, Tyrkia og Somalia, men at også land som Thailand, Filippinene og Brasil har høye tall. India og Kina kommer dessuten høyt opp, i tillegg til land som USA og Canada. Kjønnssammensetningen for de ulike landbakgrunnene er ikke undersøkt.

⁴² Vilråene kan også knyttet til tilbakekall av permanent tillatelse, men disse vedtakene er ikke inkludert.

Tabell 4.5 Tilbakekall av midlertidig tillatelse etter utl. § 63 i UDI-vedtak, hvor vilkårshjemmelen utl. § 63-1 der «vilkårene for familieinnvandring ikke lenger er til stede, utenlandsopphold» er registrert som oppfylt. Etter land. 2018–2021.

	2018	2019	2020	2021	Totalsum
USA	5	9	11	1	26
Thailand	6	9	7		22
India	5	9	2		16
Pakistan	4	4	7		15
Kina	7	4	2		13
Rusland	2	4	5		11
Syria		1	10		11
Filippinene	2	4	4		10
Brasil		3	5		8
Tyrkia	2	3	2		7
Ukraina	4	1	1		6
Etiopia	2	1	2		5
Andre	14	31	39	1	85
Totalsum	53	83	97	2	235

Tabell 4.6 Tilbakekall av midlertidig tillatelse etter utl. § 63 i UDI-vedtak, hvor vilkårshjemmelen utl. § 60 5 «vilkåret om faktisk opphold i Norge ikke lenger oppfylt» er registrert som oppfylt. Etter land. 2021–2023.

	2021	2022	2023	Totalsum
USA	5	8	6	19
Thailand	5	7	6	18
Brasil	3	5	3	11
Rusland	2	5	2	9
Somalia	7		1	8
India		7	1	8
Cuba	5	2		7
Tyrkia	3		3	6
Filippinene		5	1	6
Kina	2	2	2	6
Canada		5		5
Ukraina	2	2	1	5
Andre	23	38	15	76
Totalsum	57	86	41	184

Det største hinderet i slike saker er tidsaspektet.

Hvis kvinnene tar kontakt etter kort tid, blir det lettere å hjelpe, siden barn har opphold i Norge, det blir lettere å skaffe dokumenter. Det skal mye til at UDI skal gjøre noe hvis oppholdstillatelsen er utgått. (spesialutsending for integrering)

Hvis familiens oppholdstillatelse har utgått, vil ikke dette være en sak for ambassaden/spesialutsendingen, og familien blir i stedet henvist til UDI. Sakene må da håndteres i to parallelle spor: som konsulærsak og som såkalt «utlendings sak», det vil si at saken først må avklares hos UDI, som vurderer søknader om oppholdstillatelse. UDI vil eventuelt vurdere om saken er et særtilfelle, der en utgått oppholdstillatelse likevel blir vurdert som grunnlag for nytt opphold. Hvis kvinner blir holdt tilbake, kan UDI eventuelt vurdere om det er grunnlag for å opprettholde oppholdstillatelsen. Andre forhold som kan føre til ny vurdering, er om det er snakk om barneekteskap eller tvangsekteskap.

Spesialutsendingen i Nairobi har bistått mange i saker der ufrivillig etterlatte kvinner – og deres barn – har mistet oppholdstillatelsen i Norge og har behov for å søke ny. Ambassaden veileder kvinnene i disse sakene, og prosessen kan være svært krevende fordi det innebærer en ny saksbehandlingsprosess hos UDI, og mange saker blir ikke løst. Kvinnene kan eventuelt søke om familie-gjenforening med barn i Norge, om barna er norske statsborgere eller har opphold i Norge etter utlendingsloven § 28.⁴³ Tabell 4.2 viser at det særlig i sakene ved denne ambassaden er et svært begrenset antall som returnerer, og en av grunnene kan være at kvinnen og/eller barna ikke får fornyet en utgått oppholdstillatelse. Ambassaden kjenner også til kvinner som blir holdt tilbake i Sudan, og manglende oppholdstillatelse kan være en grunn også for dem. I mange av disse sakene er det anførsler om vold fra ektefelle, far eller andre familiemedlemmer mens de er i utlandet. Som vi skal se, kan dette forholdet bli vektlagt når oppholdstillatelsen behandles på nytt, og det blir eventuelt vurdert opp mot utlendingslovens paragraf om opphold på selvstendig grunnlag (se under).

Opphold på selvstendig grunnlag

Det er ofte ikke mulig å fornye en utløpt oppholdstillatelse, fordi vilkårene for den opprinnelige oppholdstillatelsen – at partene bor sammen som ektefeller i Norge – ikke lenger er til stede (et vilkår som er hjemlet i utlendingsloven § 61). Det er imidlertid noen andre muligheter for disse kvinnene, og en vei å gå er å søke om ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag.

Det står i utlendingsregelverket at selv om at man har blitt holdt med tvang i utlandet, så får du ikke ny tillatelse hvis forrige tillatelse har utløpt, med

⁴³ Se utl. § 44. *Familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far* og § 43. *Familiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28 eller 34 og barnets foreldre og søsken.*

mindre du faller inn under mishandlingsparagrafen. Det gjelder også for barn. Vi har ikke hatt saker hvor mishandlingsparagrafen har vært aktuell, men flere der opphold har gått ut både for barn og voksne, som har blitt holdt tilbake. (Spesialutsending for integrering)

Kvinner som har vært mishandlet i et forhold som har brutt sammen, kan søke om fortsatt opphold i Norge etter utlendingsloven § 53 1b, den såkalte «mishandlingsparagrafen»:

En utlending som har oppholdstillatelse etter §§ 40 eller 41, skal etter søknad gis ny oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom: 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.

For at paragrafen skal være aktuell i saken, må søkeren ha opphold og søke fra Norge. Personer som ville ha kvalifisert til denne oppholdstillatelsen, men oppholder seg i utlandet, har også mulighet til å søke om opphold fra utlandet etter utlendingsforskriften § 8-9:

En utlending som ville hatt rett til oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b dersom vedkommende hadde oppholdt seg i riket, kan få oppholdstillatelse etter lovens § 38 dersom utlendingen har reist ut av riket og mot sin vilje ikke får reise tilbake hit.⁴⁴

For å belyse vilkårene, vil vi presentere to eksempler. I det første tilfellet, som vi har presentert tidligere, med Sarah som ble forsøkt utnyttet til prostitusjon av mannen, får kvinnen innvilget opphold etter «mishandlingsparagrafen». Detaljene kan si oss noe om hvilke alvorlighetsgrader og typer vold som faller inn under mishandlingsparagrafen. Kvinnen oppholdt seg bare kort tid i Norge. Etter bare noen dager ble hun truet til å utføre seksuelle tjenester på mannens venner, og når hun nektet, ble hun utsatt for vold og holdt innesperret. Hun ble utsatt for fysisk vold, også av mannens mor og søster, som forklarte at de ønsket inntekten fra å filme henne sammen med andre menn. Etter noen uker tok mannen henne med seg til hjemlandet, tilbake til hennes foreldre, og sa han ville skille seg. I et forhåndsvarsel om tilbakekall av oppholdstillatelsen fikk hun vite at han hadde skilt seg fra henne i Norge. Hun oppsøkte en organisasjon for å få hjelp, de intervjuet henne, og hun sendte UDI et brev om situasjonen. Hun ønsket å komme tilbake til Norge fordi situasjonen som skilt kvinne i hjemlandet er svært vanskelig. Mannen hadde fortsatt hennes ID og pass. Etter en tid fikk hun informasjon om mulighetene for å søke opphold på selvstendig grunnlag, og hun presenterte situasjonen sin i et intervju ved nærmeste ambassade. UDI legger til grunn at hun har blitt holdt tilbake i hjemlandet, og at hun har gjort det hun kunne for å kontakte norske myndigheter i rett tid. Hvis hun

⁴⁴ Vi har forsøkt å få statistikk over denne type tillatelser, men siden disse hverken en vedtakshjemmel eller en vilkårshjemmel i duf-kodeverket, er det ikke mulig å skille dem ut i UDIs statistikk.

hadde søkt om tillatelse etter utlendingsloven § 53 1 b fra Norge, hadde hun oppfylt kravene til å få innvilget slik tillatelse. UDI vurderte at kvinnen derfor oppfylte vilkårene for en tillatelse etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-9, og hun ble innvilget tillatelse for tre år.

Det andre er et eksempel på at en slik tillatelse ikke blir innvilget. Fatima, som vi har hørt om tidligere (kapittel 3), ble forledet av sin ektemann til å tro hun måtte skaffe nytt pass i hjemlandet før hun kunne søke om varig oppholdstillatelse i Norge. Hun returnerte derfor til hjemlandet med barna, hvor mannen tok fra henne og barna ID- og oppholdsdokumenter, og hun ble holdt tilbake inntil fristen for å fornye oppholdstillatelsen gikk ut. Deretter forlangte mannen (religiøs) skilsmisse. I henhold til loven i landet hadde faren vergeansvar for barna og bestemte at de skulle bo deler av tiden i hans families hushold. Gjennom kontaktpersonen på introduksjonsprogrammet fikk Fatima informasjon om muligheten til å søke om nytt opphold på selvstendig grunnlag. I slike saker ber UDI vanligvis politiet om å gjennomføre et intervju, og det er utarbeidet en intervjumal som skal følges nøye. I tilfeller der en eventuell søker er i utlandet, kan en ambassadeansatt gjennomføre intervjuet med tolk til stede. I Fatimas situasjon, der hun oppholdt seg i et land uten spesialutsending for integrering ved ambassaden, ble en spesialutsending for integrering med veiledningsansvar for denne ambassaden involvert. Hun satte Fatima i kontakt med kontaktpersonen i introduksjonsprogrammet hun hadde hatt i Norge, som klargjorde en del forhold ved situasjonen gjennom en samtale med tolk. Fatima ble så intervjuet av ambassadens visumavdeling. Også UDIs representant i Kompetanseteamet ble involvert i saken, og hun anbefalte at UDI vurderte kvinnens søknad om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag.

I slike saker blir personens situasjon vurdert med bakgrunn i personens situasjon i Norge før tilbakeholdelsen, hvor betingelsene er at samlivet hadde opphørt, og «at 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».

Ser vi nærmere på tilbakeholdelsessaker, er det ikke nødvendigvis slik at samlivet hadde opphørt før de berørte kvinnene ble tatt ut av landet. Et annet tema er hvordan mishandling i samlivsforholdet skal forstås. I de to første eksemplene er det uomtvistelig at kvinnene har blitt utsatt for fysisk vold i tillegg til psykisk press og tvang, fra mannen og hans familie. I vedtaket til Fatimas søknad etter utlendingsforskriften § 8-9 blir det påpekt at hun ikke ble utsatt for fysisk vold mens hun var i Norge, hun beskriver først og fremst ulike former for kontrollerende adferd fra mannens side (se over). Mannen var klar over reglene i Norge om at fysisk vold mot barn og ektefelle kan føre til at myndighetene blander seg inn i familielivet, og dette var begrunnelsen for at han ikke slo dem.

Det å bli holdt tilbake i utlandet er heller ikke tilstrekkelig for å søke opphold på selvstendig grunnlag, så lenge kvinnen ikke ville ha fått innvilget opphold på selvstendig grunnlag i Norge, gitt betingelsene i mishandlingsparagrafen.

I saken tar hun opp faren for at datteren skulle bli kjønnslemlestet, men dette er ikke drøftet i begrunnelsen på avslaget, bare at hensynet til barnets beste er vurdert konkret, men at andre hensyn er gitt større vekt. Det blir vist til at situasjonen med manglende skolegang og mulig fare for kjønnslemlestelse vil gjelde de fleste jentebarn i området.⁴⁵ I slike tilfeller kan innvandringsregulerende hensyn veie tyngre.

I slike saker om søknader etter utlendingsforskriften § 8-9, som gjelder tilbakeholdelse av kvinner og deres barn, er det flere utfordringer. Dersom det å innvilge opphold på selvstendig grunnlag innebærer å utstede reisedokumenter til barna, kan det være krav om at faren også skriver under, for eksempel på passøknader. Som nevnt tidligere finnes det tilfeller hvor det kan gis unntak fra passlovens krav om underskrift fra begge foreldrene, og det er trolig aktuelt å vurdere unntak i situasjoner som den vi har beskrevet over.

Barnets tilknytning til Norge

Dersom utlendingen har reist ut av riket og mot sin vilje ikke får reise tilbake hit, kan oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 også vurderes ut fra barnets tilknytning til riket. Terskelen for å gi tillatelse etter søknad fra utlandet er høy, spesielt når det er snakk om et brudd i tilknytningen til landet, slik det er ved et lengre ufrivillig utenlandsopphold. I Fatimas sak ble også en slik tillatelse vurdert. Hvis utfallet var at datteren fikk innvilget tillatelse på selvstendig grunnlag, ville høyst sannsynlig også broren og moren få innvilgelse etter § 38 av hensyn til familiens enhet. Konklusjonen var at jentas situasjon ikke tilsa at terskelen som er satt for denne typen tillatelse, var nådd. Barna hadde bodd nesten tre år i Norge før de ble tatt tilbake til hjemlandet, og både den korte oppholdstiden og forholdet i hjemlandet der barnet nå bor sammen med foreldrene, vil veie imot en sterk tilknytning til riket i denne saken (jf. tidligere rundskriv A-2007-25). Ved en slik innvilgelse ville utstedelsen av reisedokumenter til barna kreve at faren underskriver på søknad om pass, og unntaksbestemmelsen i passloven § 4 måtte eventuelt blitt vurdert.

Familiegjenforening med barnet

En annen mulighet er å søke om familiegjenforening med et barn som har norsk statsborgerskap eller permanent opphold.⁴⁶ Det får barnet ved fødselen hvis en

⁴⁵ Se f.eks. https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/09/Somalia-temanotat-Kjonnsllestelse-av-kvinner-03032021_oppdaterert-16112021_13092022.pdf <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2021/08/Temanotat-Sudan-kjonnsllestelse-av-kvinner-26082021.pdf> <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2021/06/Etiopia-temanotat-Kjonnsllestelse-av-kvinner-FGM-220621.pdf>

⁴⁶ Jf. utlendingsloven § 44. *Familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far*, eventuelt § 43. *Familiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28 eller 34.*

av foreldrene er norsk borger eller har permanent oppholdstillatelse.⁴⁷ En spesialutsending for integrering beskriver gangen i en slik sak.

Jeg hadde en sak, mors oppholdstillatelse hadde gått ut. Etter flere år tok hun kontakt med ambassaden, og fikk unntak. Det var på grunn av at barnet, som var 6 år, var norsk statsborger etter sin far, og vi fikk avklart dette og ordnet nye dokumenter til barnet. Basert på dette, søkte moren om familiegjennforening med barnet. Det handler om å skaffe dokumentasjon.

Slike søknadsprosesser tar tid, men kan ende med at moren og barnet kan returnere til Norge. Foreldrene til et barn som er født i utlandet av en norsk statsborger, må få tildelt personnummer og bli registrert i folkeregisteret før de kan søke om pass til barnet basert på fødselsdokumenter som er utstedt av myndighetene i fødselslandet. Ved enkelte ambassader er dette i seg selv en viktig kilde til kunnskap om at det finnes familier med norske barn i regionen. I noen tilfeller er dette en anledning til å få informasjon om at en kvinne og hennes barn blir holdt tilbake mot sin vilje. Som tidligere omtalt kan norske barn være barn av kvinner som inngår ekteskap med en mann med flere ekteskap, slik det ble omtalt i kapittel 3 om blant annet Somalia og den vestafrikanske regionen.

Dobbelt statsborgerskap

Avslutningsvis vil vi ta for oss noen andre juridiske rammeverk som spiller inn i tilbakeholdelsessakene som gjelder gifte kvinner, nemlig lover om dobbelt statsborgerskap og utstedelse av pass. I tilfellene der kvinner som gifter seg med norske borgere, blir holdt tilbake, er kvinnene ofte statsborgere i landet de er holdt tilbake i. Det kan gjøre at det aktuelle landet også behandler kvinnen og hennes barn som egne borgere heller enn som norske borgere som trenger bistand til å komme seg «hjem». Dette kan ha betydning for hvordan myndighetene forholder seg til samarbeidsforespørsler fra den norske utenriksstasjonen i landet. Særlig kan kvinners rettsstilling i det aktuelle landet spille inn i disse sakene, slik flere av eksemplene tidligere viser. Flere av eksemplene viser også at maktposisjonen mellom ektefellene forskyves i kvinnens disfavør når kvinnen blir underlagt lover og normer i landet de oppholder seg i. Dette forsterkes ytterligere ved dobbelt statsborgerskap, hvor familielovgivning, skilsmiseregler og foreldrerett bestemmes ut fra det lokale lovverket, hvor faren har formynderansvaret overfor barna, og barna tilhører farens familie. Maktubalansen kommer dessuten til uttrykk i muligheten for å ilegge utreiseforbud. Dette skjer i saker der en ektemann anlegger en (fiktiv) straffesak overfor konen – og barna – slik at myndighetene utsteder utreiseforbud, eller i noen land, for eksempel Iran, hvor ektemannen må godkjenne gjennom et vedlagt dokument at ektefellen og barna reiser ut av landet.

⁴⁷ Jf. utlendingsforskriften § 8-10. *Oppholdstillatelse til utlendinger med norsk forelder på fødselstidspunktet*. En utlending som er født av foreldre hvorav minst én var norsk borger på søkerens fødselstidspunkt, har rett til oppholdstillatelse.

Reisedokumenter

En utenlandsk borger kan søke om å få utstedt utlendingspass eller et norsk reisedokument så sant hun har oppholdstillatelse i Norge.⁴⁸ For norske barn er forutsetningen for å få utstedt pass at begge foreldrene med foreldreansvar signerer passøknaden (se kapittel 1). Dette gjelder også utstedelse av nødpass. Begrunnelsen er at dette skal forhindre at en av foreldrene tar barnet ut av landet uten samtykke fra den andre forelder. Ved å utstede nødpass kan ambassaden gjøre seg skyldig i medvirkning til barnebortføring, som er straffbart. Bestemmelsen om at begge foreldrene må signere passøknaden, er samtidig en vesentlig hindring for at barn som er tilbakeholdt og fratatt ID-dokumenter, kan returnere til Norge. Slik spesialutsendingene beskriver det, kan terskelen for å gjøre unntak fra regelen om at begge foreldrene kan underskrive, være høy.

Det er jo sånn at det er lite å gjøre med å bistå barna, fordi som dere vet må begge foreldresamtykker for å utstede pass, og det er høy terskel for unntak. Det skjer, men sjeldent. Det vil da være snakk om fare for liv og helse. Så i de fleste tilfeller er det ikke grunnlag for å gjøre unntak.

I noen tilfeller oppholder moren og barna seg hos morens familie. Som tidligere eksempler viser, kan kvinnen få støtte, men de kan også havne i en utsatt posisjon. Kvinnens stilling som etterlatt, og eventuelt skilt, formelt eller religiøst, gjør at både hun og barna er i en usikker posisjon, også økonomisk. Eksemplene vi har beskrevet tidligere, viser imidlertid til en lang rekke problematiske forhold: de utsettes for vold og omsorgssvikt, de blir boende hos slektninger uten at noen av foreldrene har omsorgsansvaret for dem, de nektes kontakt og samvær med mor, de blir presset til å inngå ekteskap, som øker faren for at jentebarn blir utsatt for kjønnslemlestelse. Foreldreretten, inkludert likestilt foreldreskap som prinsipp i passloven, veier i disse sakene tungt. Hvor ofte og i hvilke tilfeller hensynet til barnets beste og barnets rettigheter fører til unntak, er ikke kjent. I slike saker er det relevant å vurdere «barnets beste» og fare for liv og helse, men dette forutsetter at også barnas situasjon er godt nok kartlagt når tilbakeholdte kvinner ber om bistand til å returnere.

Begrensningene for utstedelsen av (nød)pass til barn som blir holdt tilbake sammen med moren, er særlig til stede når også faren befinner seg i hjemlandet. Det kan være et spørsmål om utenriksstasjonen kan utstede norske reisedokumenter til barnet uten å stå i fare for å ta del i barnebortføring, hvis faren oppholder seg i Norge.

Vi kan sannsynligvis unnta fra kravet til signatur fra far ettersom far har opphold i Norge og befinner seg her. Kvinnen må imidlertid først oppfordres til å forsøke å få igjen sønnens pass og skaffe fødselsattest og id-do-

⁴⁸ For ytterligere presiseringer, se <https://www.udi.no/skal-soke/utlendingspass-og-reisebevis/reisedokument-i-nodstilfeller-passerbrev/>

kumentasjon og pass for barnet. Hvis dette er umulig fordi far ikke samarbeider, må man opplyse om dette i søknaden, så vi kan vurdere unntak.

I dette tilfellet vurderes muligheten for å gi unntak fra passlovens krav om signatur fra begge foreldrene, men det blir uansett lagt opp til et lengre forløp der man først forsøker å innhente de nødvendige dokumentene.

Oppsummerende refleksjoner

Kvinner som ber om hjelp for å returnere til Norge, må selv komme seg til ambassaden, og i noen tilfeller må de da krysse landegrensene. Intensjonen, prioriteringen og ønsket om å bistå disse kvinnene og barna er der, men norske myndigheters handlingsrom er svært begrenset og kan variere sterkt fra en sak til en annen. Det blir gjort skjønnsvurderinger, og det gis unntak fra regelverket, for eksempel ved utstedelse av nødpass til barn. Terskelen for å gi unntak er likevel høy. Mange har ikke oppholdstillatelse eller gyldig pass, og det må derfor også opprettes en utlendingssak. Det kan da ta lang tid fra en kvinne og hennes barn ber om bistand, til de kan returnere til Norge. Det er også klare begrensninger i hvem som kan returnere. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at relativt få av sakene spesialutsendingene for integrering får på sitt bord, resulterer i at personen som ber om hjelp, returnerer til Norge.

Kapittel 5 Å skape seg et nytt liv

I dette kapittelet skal vi drøfte hjelpetjenestenes arbeid for å følge opp kvinner og deres barn som returnerer etter et ufrivillig opphold i utlandet. Kvinnene dette gjelder, er særlig sårbare når de kommer tilbake til Norge, og kan ha ulike utgangspunkt for å etablere seg på nytt. Dette får konsekvenser både for den første perioden etter hjemkomsten og på lang sikt.

Forskjeller i utgangspunkt gjelder for det første hva slags tilknytning de har til Norge. Tidligere har vi delt de som blir holdt tilbake, i to hovedkategorier: de som i utgangspunktet har tilknytning til en norsk person og et familienettverk gjennom et transnasjonalt ekteskap, og de som selv har innvandret som flyktning eller kommet gjennom familiegjennforening. Personer som kommer gjennom familieinnvandring med personer som er norske statsborgere, har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men før ny integreringslov av 2020 var det opp til personen selv og familien om de ville benytte seg av tilbudet.⁴⁹ Amina kom til Norge gjennom ekteskap med en fetter, ble holdt innesteng den tiden hun bodde i Norge, fikk ikke delta på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og fikk dermed ikke mulighet til å etablere et eget nettverk utenfor familien. Hun lærte dermed svært lite norsk og fikk ingen lokal tilknytning i tiden hun var i Norge. Et annet eksempel er Elma. Heller ikke hun fikk lov av mannen til å gå på norskkurs. Hun var i Norge i over ti år. Selv om hun ble kontrollert og holdt hjemme i perioder, hadde hun lært seg en del norsk gjennom de tre barna, og gjennom dette fått lokal tilhørighet og lokale bekjentskaper.

Fatima, som kom til Norge gjennom familiegjennforening med en flyktning, hadde rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Selv om hun til tider hadde blitt holdt borte fra opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, hadde deltakelsen i introduksjonsprogrammet vært en viktig læringsarena, ikke bare for språk, men for kjennskap til lover, regler og rettigheter man har i Norge. For henne ble det viktig å opprettholde kontakten med kontaktpersonen hun hadde i programmet. Dette ble hennes eneste kontaktpunkt i Norge etter utreisen. For henne ville flyktningstjenesten også være den tjenesten i kommunen som kunne følge henne opp etter returen, siden hun fortsatt ikke hadde brukt opp tiden i introduksjonsprogrammet.

⁴⁹ Hvis personen søker permanent oppholdstillatelse må søkeren i dag ha gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap, beherske et minimum av norsk muntlig og ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, se utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e.

For en del kvinner som har avsluttet introduksjonsprogrammet, men ikke kommet seg i arbeid eller utdanning, også på grunn av barnefødsler, kan tilknytningen til norske institusjoner være svak. De kan også ha begrenset tillit til hjelpetjenester, og særlig barnevernet, om enn noen kvinner har fått støtte fra nettopp dem til å returnere (se Lidén mfl., 2024 og under).

Tilknytningen de har til Norge er for de fleste svak. De fleste har som Fatima og Amina vært i Norge i kort tid før de ble tatt med tilbake til opprinnelseslandet, og ble utsatt for sterk kontroll den korte tiden de var i Norge. De har dermed hatt begrensede muligheter til å delta i samfunnet, lære seg språket og bli kjent med det norske samfunnet og velferdssystemet. Andre kan ha vært lenger i landet og har noen kontaktpunkt utenfor familien, og noen har også vokst opp i Norge. Tidsaspektet er også avgjørende når det gjelder lengden på utenlandsoppholdet. Noen har vært lenge borte, mens andre bare har vært borte noen måneder eller et år.

En annen forskjell er mellom dem som er trusselutsatt ved retur, og dem som ikke frykter for sikkerheten til seg selv og sine barn. Når utenlandsoppholdet kommer etter ekteskaps- og familiekonflikter og er motivert av æresmotivert kontroll, kan konfliktnivået fortsatt være høyt om de vender tilbake i strid med ektemannens og familiens ønsker. Kvinnene kan da være sterkt utsatt for straffereaksjoner. Det betyr også at de ikke har støtte fra familiemedlemmer når de vender tilbake. En annen forskjell er mellom dem som returnerer alene, og dem som returnerer sammen med egne barn. Et tema som da kan oppstå, er om barnet skal ha samvær med faren.

En siste forskjell vi vil nevne innledningsvis, er mellom dem som kommer med bistand fra myndighetene, og som kan få hjelp ved ankomst, og dem som returnerer på egen hånd.

Felles for alle er at de møter et komplekst hjelpeapparat, der kvinnen selv i utgangspunktet har ansvar for å ta i bruk det ordinære tjenesteapparatet i kommunen. Det finnes også noen særlige hjelpetiltak som kan bistå kvinnen i den første fasen. Disse særtiltakene er iverksatt gjennom en rekke handlingsplaner for å bistå dem som er personer utsatt for enten tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller negativ sosial kontroll, herunder ufrivillige utenlandsopphold (se kapittel 1).

Vi skal først klargjøre hva slags særlige tiltakskjeder som finnes. For kvinner – og menn - som returnerer og er trusselutsatt, finnes det en særlig tiltakskjede (se også Lidén mfl., 2024). For kvinner som returnerer på egen hånd, eller som ikke blir vurdert å være trusselutsatt, er oppfølgingen mindre avklart. De kan bli fanget opp av for eksempel flyktnings-tjenesten eller få oppfølging på et krisesenter eller av en organisasjon, men mange blir overlatt til selv og må orientere

seg i det ordinære tjenesteapparatet. Vi ser på de ulike instansens ansvar og rutiner og spør om det er tilstrekkelig, gitt spekteret av årsaker til slike utenlandsopphold og situasjoner kvinnene er i ved retur, som beskrevet i kapittel 3 og 4.

Retur med hjelp fra myndighetene

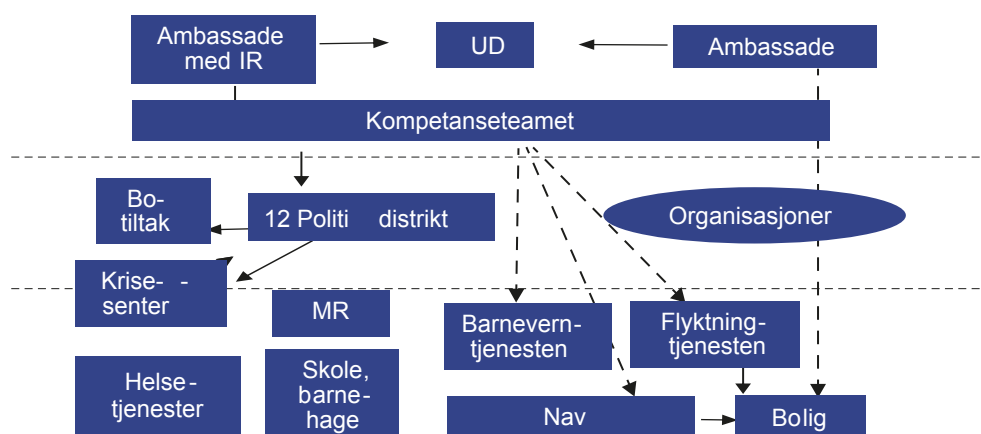
Handlingsrommet for å bistå tilbakeholdte personer som ber om hjelp mens de befinner seg i utlandet, er, som vi har sett, svært begrenset. De som får hjelp av myndighetene via ambassaden, kan få hjelp til å reise til Norge. Noen blir også hjulpet i den første perioden etter returen, mens andre returnerer til kommunen de er bosatt i, og kontakter ordinære hjelpetjenester for å starte opp igjen livet for seg og sine barn. De som returnerer, trenger bistand til å melde seg inn igjen i systemer som folkeregisteret, Nav og helsetjenestene, instanser som skole og barnehage og annen eventuell oppfølging av kommunale tjenester. Som en i tjenesteapparatet sier: «Mange er fratatt alt, de har ingenting, ingen mobil, de mangler informasjon om alt, de har brukt mange år på å komme seg til ambassaden.» Det er en lang vei å gå for å få etablert en ny hverdag.

Flere særtiltak inngår i denne første fasen av tiltakskjeden, hvor Kompetansteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert kontroll spiller en sentral rolle, blant annet ved at de ofte er bindeleddet til spesialutsendingene og utenriksstasjonene. Teamet er forankret i ulike sektorer, blir koordinert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og består av representanter fra Bufdir, Politidirektoratet (POD), Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Helse- og omsorgsdepartementet (Hdir). Kompetansteamet blir involvert i alle saker der personen søker om å få refundert utgiftene til hjemreisen via en egen refusjonsordning for denne type saker, som teamet er saksbehandlende myndighet for (se kapittel 4). Kompetansteamet kan ta på seg en koordinerende rolle i de tilfellene der utenriksstasjonen har søkt om det på vegne av personen (se Lidén mfl., 2024). Da kan teamet forberede ankomsten og kontakte de aktuelle kommunale tjenestene hvis personen reiser direkte til hjemkommunen.

Mange av kvinnene som returnerer, har gjerne en uavklart situasjon når det gjelder både sikkerhet og hvilken kommune de kan og skal returneres til. De blir da plassert i et krisesenter mens situasjonen blir kartlagt. Politidistriktets familieviolenskoordinater vil eventuelt gjøre en sikkerhetsvurdering. I tilfellene der personene er trusselutsatt, kan de bli boende i et krisesenter, eller eventuelt få tilbud om plass i et eget *bo- og støttetilbud for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll* (bo- og støttetilbudet) (se under og Lidén mfl., 2024).

I tillegg til statlige instanser og særlige hjelpetiltak på nasjonalt og regionalt nivå vil det være nødvendig å ta kontakt med en rekke instanser på kommunalt nivå ved slik rebosetting. Oversiktskartet viser de mest aktuelle instansene i denne prosessen.

Figur 5.1 Oversiktskart for ulike instanser involvert i rebosetting av returnerte kvinner og deres barn.



Trusselutsatte

For personer som er utsatt for æresmotivert vold, finnes det en særlig tiltaks-kjede. Hvis utenriks-tjenesten i samarbeid med Kompetanseteamet allerede anser kvinnen som trusselutsatt ved retur, blir det lokale politikammeret kontaktet og kan eventuelt være involvert i ankomsten. Kvinnen og hennes eventuelle barn vil i slike situasjoner bli plassert på en sikker adresse, vanligvis et krisesenter.

For unge kvinner – og menn – uten barn vil Kompetanseteamet informere om muligheten for å bo i det nevnte bo- og støttetilbudet for utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Etter en risikovurdering fra politiet vil det bli vurdert om de trenger et slikt sikret bosted. Botiltakene for denne gruppen er plassert i fem ulike kommuner.⁵⁰ Mens dette blir avklart og de venter på plass, blir de værende i et krisesenter. En representant for krisesentrene erfarer at denne ventetiden kan oppleves som lang og usikker, de vet ikke hva som venter dem i botiltaket og etterpå.

Vi opplever at folk trekker seg i den perioden, og at de finner andre løsninger som ikke er så hensiktsmessige. Det blir et vakuum. Vi prøver jo å aktivisere dem, gå turer, få på plass bankkonto, men å bo på krisesenter over tid er jo ikke å anbefale. Både for dem og oss. Det føles veldig utilstrekkelig. Men de trenger mye mer oppfølging enn det vi kan gi. De trenger trygghet, mange slags råd og veiledning. Det er ikke alltid vi har kapasitet til. Vi får dårlig samvittighet. Denne type oppfølging er ikke min jobb på papiret, men. De er veldig sårbare. (Krisesenter)

⁵⁰ Bufdir, Botilbud for personer utsatt for tvangsekteskap, æresrelatert vold og negativ sosial kontroll, 2023

I det sikrede bo- og støttetilbudet kan en person bli boende inntil ni måneder. I tillegg til plassene i bokollektivet, som er forbeholdt unge kvinner, finnes det enkelte leiligheter for trusselutsatte unge menn og for kvinner med barn. Beboerne får helhetlig oppfølging i form av individuell støtte gjennom terapeutisk reorientering og koordinert hjelp med å få på plass økonomisk støtte, utdanning og helsetilbud og oppfølging av en eventuell utenlandssak hos UDI. 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 tilværelse, for at de skal klare seg på egen hånd etterpå.

For de fleste kvinner med barn som trenger beskyttelse, vil oppholdet på krisesenteret være det tilbudet de får i den første fasen. Erfaringen viser at det varierer i hvor stor grad kvinnene er risikoutsatt. Noen kan være svært utsatt for æresmotivert hevn og kontroll. For noen kan konflikten ha lagt seg, men kvinnene føler at de fortsatt er utsatt. Andre har fått opphold på selvstendig grunnlag på grunn av mishandling. Som en representant for krisesenteret hadde erfart: «Hvis de bare har blitt etterlatt, og de er ikke så interessert i kvinnen, kan det holde å bare flytte til en annen kommune.» Løsningen kan uansett bli at de bor på et krisesenter i en overgangsperiode.

En begrensning krisesentrene opplever, er at det foreligger lite informasjon før kvinnene blir plassert etter å ha returnert fra utlandet.

For vår del, den første utfordringen i disse sakene, er at vi har ekstremt lite informasjon, vi har ikke svar på det vi trenger for å kunne ivareta kravene til inntaket. Vi ser noen ganger at de ikke hadde trengt å komme, men kunne vært på et annet krisesenter, i kommunen de tilhører, men vi kunne ikke se det med den informasjonen som forelå.

I utgangspunktet skal kvinnene bosettes i sin tidligere bostedskommune, men det blir vurdert med tanke på sikkerhet.

Vårt krisesenter har samarbeidsavtaler med våre kommuner. Noen ganger handler det om at vi oppdager at det er familie i området, da er det lite hensiktsmessig å plassere dem her. Men det er ikke sikkert at det er en spesiell trussel, noen ganger vet ikke familien at de har returnert. Hvis det er mulighet å plassere dem på et lokalt krisesenter, hvis de har en kommunetilknytning, så erfarer vi at de får bedre hjelp hvis de er der de hører til. Både en mer langsiktig oppfølging i helsetjenesten og økonomisk.

Især når det er snakk om lengre opphold på krisesenter for kvinner med litt større barn, er det behov for å tenke langsiktig. Barn skal integreres gjennom skolen, og man unngår å flytte dem over til nye skoler. «Noen barn har ikke noe norsk språk når de kommer. Dette vil kreve masse av skolen og kommunen, men så skal de kanskje ikke bosettes her likevel.» Hvis de bor på krisesenteret og er risikoutsatt, kommer det ikke automatisk på plass en ordning for at et barn

for eksempel skal komme seg til og fra skolen. «Det er ingen plikt, og derfor ingen taxi. Da må barnevern eller Nav dekke utgiftene.»

For mange mødre er oppholdet på krisesenteret starten på et helt nytt liv. «Det er mye de ikke har kunnskap om, det å administrere egen økonomi, ta egne valg. Kanskje særlig mødrene trenger mer systemforståelse. Noen kvinner er holdt inne hjemme, de mangler mye av denne kunnskapen.» En leder for et krisesenter beskriver utfordringen de kan ha.

Det kan være en mor, analfabet, som kommer med flere barn til oss. Det kan være vanskelig å manøvrere. Det foreligger veldig lite informasjon. Selv om det er akutt hjelp, har ambassaden ofte hatt kontakt med familien over flere år, så kanskje vi kunne fått litt mere informasjon, slik at hjelpeapparatet er bedre rustet. De kan være registrert utvandret, og har ingen kommunetilhørighet. Når det er barn, er vi avhengig av at krisesenter samarbeider med barnehage og skole. Det er skoleplikt. Men vi må gjøre en del vurderinger, om de skal begynne på en skole, og så bytte. Hvor lenge må man vente før de starter? Noen mødre er så bekymret og lammet, og dette påvirker barna. Situasjonen deres har påvirket relasjonen dem imellom over lang tid, de trenger en annen oppfølging.

Mødrene kan ta situasjon forskjellig og forstå foreldrerollen sin ulikt.

Noen har barna som en motivasjon for å komme seg videre i livet. Andre er så nedbrutt at de ikke får det til. Ansvar for et barn kan være både drivkraft og belastning. Men mange av disse kvinnene har veldig lang botid hos oss, uavhengig av om de har barn. Ikke alle botilbud er egnet for personer med barn. Det er begrensede plasser. Men også, at ting tar så lang tid, det kan være snakk om straffesaker, de er risikoutsatte, de må få avklart disse tingene. Uavhengig av barn. Men når du har barn er det jo flere personer i alle beslutninger, det gjør det mer komplisert. Og de fungerer forskjellig som familie sammen.

Krisesentrene skulle ønske at de med barn hadde kortere opphold der, men erfaringen er at de ofte ender opp med lange opphold. Krisesenteret kartlegger situasjonen slik at de kan se hvilken bistand de selv kan gi, og hva andre instanser kan gi.

Vi har plikt til individuell tilrettelegging, men det er jo også rammer og begrensninger. Så blir det å forberede utflytting, da trengs det et botilbud i kommunen hvis kommunen har spesielle boliger. Vi må være litt kreative og se hva de trenger. (representant for et krisesenter)

Kartleggingen kan føre til at de eventuelt kobler inn den lokale barneverntjenesten. For noen kan det være aktuelt å involvere barneverntjenesten allerede mens de bor på krisesenteret. «Fordi de har vært involvert allerede før familien dro ut av landet. Eller at spesialutsendingen har snakket med forelder om det, og de selv ønsker denne hjelpen.»

En av utfordringene er hvilken kommune de tilhører, og dermed blant annet hvilken barneverntjeneste som skal kobles inn, og om det er risiko knyttet til å bosette dem i denne kommunen. De som returnerer og har status som flyktninger med kort botid, hvor bosettingskommunen som har mottatt integreringstilskudd for fem år, fortsatt har økonomisk ansvar for dem, skaper en særlig utfordring. Et eksempel er en kvinne som bodde en kort tid i Norge før mannen forlot henne og barna i et tredjeland uten pass og mobil. Hun fikk hjelp til å kontakte ambassaden og fikk bistand til å komme tilbake til Norge. «Hun ble plassert på dette krisesenteret i nærheten av kommunen hun var bosatt i, så vi kunne kartlegge situasjonen. Det var aktuelt å hjelpe henne med et botilbud, men da må den kommunen hvor hun skal bo si ja til sekundærbosetting.»

Hvis de blir bosatt i en ny kommune, innebærer dette en «sekundærbosetting», og det må da avklares økonomisk kommunene imellom. Dette er en utfordring krisesentrene møter ofte, ikke bare for dem som returnerer fra utlandet. En beskriver dette slik:

Sekundærflytting, et evigvarende prosjekt, det er ganske slitsomt. Fordi systemet fungerer sånn som det gjør, kommunene kan si nei. Til tross for skriv fra politiet, det framgår tydelig at de må flytte på grunn av sikkerhet, men det hjelper ikke.

Også Kompetanseteamet møter disse begrensningene hvis de bistår i bosettingen.

Nå har vi en som har returnert, og som ikke kan reise til hjemkommunen. Hun bor foreløpig på krisesenter. Da har jeg bistått henne med å ta kontakt med en ny kommune. De kan være ærlige på at de ikke har en bolig ledig. Men kommunen har jo ansvaret for dem uansett hva de sier. Lovverket sier at hvis en kommune skal si nei, så må de begrunne det. Hvis de har sagt nei så stiller jeg spørsmål ved hvorfor og hvordan har de sagt nei. Hvis noen er trusselutsatt, så skal det være tungtveiende grunner til at en kommune skal si nei. Når det er rapporter fra politi og barnevern blir det vanskelig å si nei. Det går an å bare flytte til kommunen, selv om det ikke er anbefalt. Kommunen har ikke da lov å si at de må reise tilbake. Det er likevel best hvis to kommuner samarbeider, og man får en sømløs overgang.

En annen kompliserende faktor er når det er snakk om samvær for et barn, og delt foreldreansvar med en far som samtidig truer moren.

Dette med samvær, jeg skjønner at det er viktig. Samtidig, barn hos oss er så tydelige på at ikke ønsker samvær, de vil ikke møte pappa. Det er ikke greit for barnet. I ett tilfelle varte samværet i ti minutter, sakkyndig avbrøt på grunn av hvordan det påvirket barnet, det hadde langvarige konsekvenser for barnet, hun hadde dårlig søvn og spising, det var i en periode der hun var ny på skolen. Alt for krevende for henne. Mor og datter kunne

ikke få botilbudet et sikkert sted på grunn av at det ble dette samværet med far.

Samværet bestemmer også hvor mor og barn kan bosette seg. I et tilfelle er det snakk om en kvinne og hennes ti år gammel datter:

Vi mente det var viktig å få dem inn i en stabil bosituasjon. De fikk tilknytning her i området, det ble for krevende å flytte igjen, tilbake til kommunen faren bodde. Hun hadde ingen kommunetilhørighet her, og dermed ingen rett på kommunal bolig. Hun fant bolig på Finn og fikk hjelp fra Nav. Hun søkte bistand fra Nav om alt som trengtes. Og fikk det innvilget.

For mange kan veien være lang før de kan klare seg selv, selv om noen av de praktiske rammene er på plass. Et eksempel er en mor som et år etter ankomst fortsatt ikke hadde startet opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, som hun hadde rett og plikt til. Hun var motivert for å lære, hun ville veldig gjerne ut i jobb og ikke være en belastning for samfunnet. Hun hadde ikke rett til introduksjonsprogram og fikk dermed ikke språk- og samfunnsopplæring gjennom denne ordningen. Hun opplevde det som vanskelig å være forelder i Norge alene. Det var mye å sette seg inn i, men ingen som kunne gi henne veiledning på den måten hun trengte. Ansatte på krisesenteret opplevde henne som sårbar. «Jeg tenker det er veldig viktig å handle mens motivasjonen fremdeles er der. Jeg synes ikke systemet er rigget godt nok for å ta imot denne gruppen.»

Å flytte ut fra et krisesenter, der informasjon og oppfølging er samlet i samme hus, til en kommune der man skal etablere seg på egen hånd, er for de aller fleste en svært stor overgang. Nav er en sentral instans i denne prosessen, men det er mange barrierer i et slikt system, blant annet språk og å få tilgang til en saksbehandler gjennom digitale innlogginger og prosedyrer. For en med begrenset norskkunnskap og systemforståelse kan det også være utfordrende å forklare situasjonen som returnert etter tilbakeholdelse og behovene hun og barna har. Saksbehandlere i Nav behandler sjelden denne typen sakskomplekser.

Etter et opphold på et krisesenter, eller i botiltaket, har kvinnene fått en del hjelp og informasjon, blant annet om hvilke instanser de må kontakte og hvordan. Kvinnene som returnerer fra tilbakeholdelse uten bistand fra myndighetene eller uten en periode der de blir fulgt opp og får nødvendig veiledning og hjelp til å reorientere seg, vil være enda dårligere stilt.

Reintegrering for dem som ikke er direkte voldsutsatt

Ikke alle som kommer med hjelp fra utenriktjenesten og Kompetanseteamet, blir plassert i et krisesenter eller det spesielle bo- støttetilbudet for personer utsatt for æresrelatert vold. En del blir henvist direkte til de kommunale tjenestene. Andre returnerer på egen hånd. Det kan for eksempel være fordi de har

vært i utlandet i kortere tid, og at de er ikke utsatt for trusler fra ektefellen, fordi han fortsatt er i utlandet. For eksempel beskriver en barneverntjeneste at de har erfaring med at flere afghanske mødre har kontakter dem mens de var i utlandet, for å be om råd og hjelp til retur. De hadde da blitt holdt tilbake i hjemlandet sammen med barna. En forteller at hun hadde kontaktet og fått følge av slektninger til utenriksstasjonen i Pakistan. Barnevernet betalte hjemturen og hjalp til i tiden etter returen, slik at moren kunne etablere seg med støtte fra Nav og få barna innmeldt igjen i skole og barnehage. Lederen i barneverntjeneste viser til tilliten som barnevernet også kan ha blant nylig bosatte. Tiden i asylmottaket og introduksjonsordningen kan gi kvinner erfaringer med at barnevernet kan være en støtte gjennom tiltak i familien. I dette tilfellet hadde de tidligere erfaringene lagt grunnlaget for at det kommunale barnevernet var den tjenesten kvinnen kontaktet for å få hjelp til å etablere seg på egen hånd, uten ektemann.

I noen kjente tilfeller er det flykningtjenesten i bosettingskommunen som er det naturlige kontaktpunktet for kvinnene. Hvis kvinnene ved retur fortsatt er innenfor rammen av de fem årene de hadde rett til introduksjonsprogram, vil ansvaret for å følge dem opp ligge hos denne tjenesten. Da vil de ha rett til norskopplæring, og det vil også være en mer avklart overgang til Nav og tiltak som Nav kan gi om de ikke kommer seg i arbeid etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Som vist over blir en slik retur mer komplisert om de ikke kan bosette seg i kommunen de tilhører, på grunn av trusselnivået fra ektefellen / barnas far (se Sener m.fl., 2023). For en flyktning må det foreligge en avtale om flytting mellom kommunene hvis en slik sekundærbosetting skjer innenfor de første fem årene etter bosetting, ellers kan flyktningen miste retten til å motta sosiale tjenester i tilflyttingskommunen. Et unntak gjelder dersom dette er «åpenbart urimelig», og en flytting på grunn av negativ sosial kontroll, æresrelatert vold eller annen vold i nære relasjoner vil kunne falle inn under dette unntaket. Kommunen vil da gjøre en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle.⁵¹

Andre er mer overlatt til seg selv etter returen og må selv finne fram til de lokale instansene som kan hjelpe dem. Kompetanseteamet erfarer at «ikke alle saker går igjennom oss, og det er ikke helt systematisk hvilke saker som kommer hit eller ikke».

Retur på egen hånd gjelder særlig dem som er blitt holdt tilbake i hjemlandet etter et kortere opphold i Norge gjennom transnasjonalt ekteskap og familieinnvandring. De kan ha fått hjelp av bekjente eller familiemedlemmer til å returnere, selv om andre deler av familien er imot det. Noen kan ha vært mange år i utlandet, slik Amina forteller om. En del kvinner som etablerer seg på egen hånd kan oppleve negative holdninger og sosial kontroll fra nettverket utenfor

⁵¹ Se punkt 4.5.18 i Prop. 36 S Opptappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028)

familien, fra andre med samme landbakgrunn eller religiøs og kulturell bakgrunn (se også Sener m.fl., 2023).

Tiden i Norge før utenlandsoppholdet er vesentlig for hva slags systemforståelse og språkkompetanse de har når de returnerer. Som nevnt var det tidligere opp til familien selv å melde personen på norskkurs om ektefellen kom til Norge gjennom transnasjonalt ekteskap. Etter ny integreringslov⁵² har alle personer som er innvilget en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder også familieetableringstillatelser og familiegjeningstillatelser. For dem som ble sterkt kontrollert, vil språkbarrieren være stor, slik situasjonen var for Amina og Elma, hvor norsktilbudet var utelukket, og de i tillegg hadde kort botid, hadde opplevd isolasjon og hatt et langt utenlandsopphold. Heller ikke alle kvinner som går på opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller introduksjonsprogrammet, får delta fullt, slik situasjonen var for Fatima. I hennes tilfelle begrenset ektemannen både oppmøtet på kurset, og hun returnerte før kurset var ferdig. Dermed er det mange kvinner som har vært lite i kontakt med det norske samfunnet og har lite kjennskap til norske systemer og hvilke rettigheter man har i Norge. Rett til opplæringen er også tidsavgrenset, og perioden kan ha gått ut når de returnerer. Det kan derfor være behov for å avklare om kvinner som returnerer etter å ha blitt holdt tilbake, kan ha rett til å ta opp igjen opplæringen i norsk og samfunnsfag ved retur.

Oppfølging i det kommunale tjenesteapparatet

Det finnes ingen tydelig tiltakskjede for personer som returnerer til kommunen etter et utenlandsopphold, og det er heller ingen instans som har et koordinerende ansvar. Det gjør at personene får tilfeldig og ofte utilstrekkelig hjelp for å komme i kontakt med grunnleggende tjenester, som Nav, helsetjenester og opplæring. De som returnerer på egen hånd, vil uansett trenge bistand til å melde seg inn igjen i systemer som folkeregisteret, Nav og helsetjenester, instanser som skole og barnehage og eventuelt annen oppfølging i kommunale tjenester. Det kan dessuten være utfordrende for de ordinære hjelpetjenestene å møte personer som har kommet tilbake til landet, men mangler helt grunnleggende kunnskaper og språk til å orientere seg i den nye tilværelsen i det som for dem nærmest er som et nytt samfunn. I kommunen kan det være mange aktører som kommer i kontakt med disse sakene, men sakene er likevel forsvinnende få sammenlignet med alle de andre sakene og situasjonene aktørene har ansvar for (se f.eks. Hansen mfl., 2020). Som Navs representant i Kompetanse-teamet påpekte: «Det er vanskelig å ha nok kompetanse til å fange opp disse

⁵² Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) av 2020 med virkning fra 01.01 2021. Fristen for gjennomføring av norskopplæringen løper fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen.

sakene bredt ute i tjenesteapparatet, som kanskje også har høy turnover.» Kvinnes behov for støtte i en første fase har fellestrekk med situasjonen for unge over 18 år, slik dette er beskrevet i søsterstudien (Lidén mfl., 2024). Vi vil trekke fram særlig fire tjenester: Nav, helsetjenestene, barnevern og politi, før vi til slutt ser på organisasjonenes muligheter og erfaringer med å følge opp denne gruppen.

Nav

Kommunens arbeids- og velferdsforvaltning (Nav) er en stor og kompleks organisasjon, og tilbakeholdelse av kvinner, barn og ungdommer er et fenomen en vanlig saksbehandler sjelden møter. De spesifikke behovene disse personene har når de returnerer, hvor de ofte er uten økonomiske midler og arbeidserfaring, er ikke unike, men utenlandsoppholdet gjør situasjonen spesiell likevel. Spesielle utfordringer kan for eksempel være at de er utmeldt av de fleste systemer, og de mangler ID-dokumenter og bankkort. Det kan ta lang tid før slike grunnleggende registreringer og dokumenter er tilgjengelige igjen. Digitale løsninger, blant annet pålogging på helsenorge.no eller for å komme i kontakt med saksbehandleren i Nav, kan være vanskelige for brukerne, særlig når de ikke kan norsk, er funksjonelt analfabeter og ikke har tilstrekkelig IT-kompetanse.

Organiseringen av Nav kan ha noe å si for kompetansen i slike saker. Noen Nav-kontorer har oppfølging av flyktninger som er ferdige med introduksjonsordningen, for eksempel om personen går på arbeidstiltak, deltar i Jobbsjansen eller mottar økonomisk sosialhjelp, i en egen enhet internt på kontoret, som gir dem mer spisskompetanse. Som Kompetanseteamet erfarer: «At man har en form for organisering, kan gjøre det enklere å håndtere de utypiske sakene. Men mange Nav kontor er kjempesmå, hvor alle jobber med alt.» For å identifisere behovene må saksbehandlere identifisere erfaringer som det kan være et sensitivt tema og vanskelige å snakke om, ikke bare for kvinnen selv, men også fordi saksbehandleren hvis denne mangler tilstrekkelig kunnskap til å stille de rette spørsmålene og til å gå i dybden for å forstå konteksten for oppfølgingsbehovene (se f.eks. Goicolea mfl. 2023, Holm mfl. 2022).

En del saksbehandlere ved noen Nav-kontorer kan være kjent med saker hvor det er snakk om æresrelatert vold eller vold i nære relasjoner, og har tilegnet seg en særlig kompetanse. Ofte er det snakk om å være løsningsorientert, se bredden i oppfølgingsbehovet, være kreativ og trekke veksler på samarbeid med andre hjelpetjenester. Det er stort behov for å lytte, veilede og se langsiktige forløp. Erfaringen fra Kompetanseteamet er at de som går grundig inn i slike saker, er særlig dedikerte ansatte, og at det blir lagt for lite vekt på disse temaene i den generelle kompetanseutviklingen i Nav.

Det blir litt ildsjel-arbeid, det er så mye Nav holder på med at man klarer nok ikke alltid å ha kunnskap om slike problemer, det er et gap mellom hvordan de møtes og det samfunnsoppdraget tjenesteapparatet har ifølge handlingsplaner som gjelder for denne gruppen. Kompetansehevning i Nav er et evighetsarbeid. Nav er et stort system, og det er store utskiftninger i personell. Det er derfor vanskelig med kompetanseheving, og det må være tilgjengelig kontinuerlig.

Integrering av returnerte kvinner etter kortere eller lengre utenlandsopphold må, slik vi ser det, settes inn i overlappende problemstillinger (tiltak rettet mot integreringsbarrierer generelt, vold i nære relasjoner / æresrelatert vold), gitt Navs store og komplekse organisering. Dette er nødvendig for å styrke saksbehandlingen, lene seg på eksisterende kompetanse innad i Nav og benytte rutiner for samarbeid med andre hjelpetjenester, tenke alternative muligheter og sikre kompetanseutvikling. En bredere tilnærming, og å plassere fenomenforståelsen inn i et større innsatsfelt, er også vesentlig for forebyggingen av ufrivillige utenlandsopphold og marginalisering (se Lidén mfl., 2024).

Mangler i helseoppfølging

Mange av kvinnene og barna som returnerer, har vært utsatt for grov vold og traumatiske opplevelser. De er også over tid blitt utsatt for fornedrelser fra sine nærmeste og er blitt fratatt retten til å bestemme over eget liv og egen framtid. Kompetansen som er utviklet i botiltakene (se rapport, Nadim & Orupabo, 2014; Lidén mfl. 2024a), som særlig gjelder selvstendighetsgjøring, nettverks- og relasjonsbygging, synes å være relevant også for de kvinnene som ikke får slik oppfølging gjennom botiltakene eller krisesentrene. Noen trenger omfattende hjelp, spesielt de som har opplevd omfattende vold i nære relasjoner. Det er derfor behov for en mer systematisk tilnærming til å kartlegge fysisk og psykisk helse etter at en kvinne og barna er blitt bosatt i en kommune. I denne sammenhengen er fastlegen en vesentlig aktør som kan koble inn relevant helseinstans.

Det kan være mange hindringer som begrenser bruken av helsetilbudene. At kvinnen selv ikke følger opp psykiske helseproblemer i tilstrekkelig grad, handler blant annet om stigmaer knyttet til psykiske lidelser, men også om vanskeligheter med å få tilgang til og å følge opp adekvat psykisk helsehjelp. Her kan språk være en begrensning. Det er en utfordring å bruke profesjonell tolk i psykisk helsehjelp, men i dag foreligger det viktige erfaringer (se f.eks. Varvin, 2018). En del kommuner har utviklet egne helseteam med kompetanse innen helseproblemer som er utbredt i den nybosatte innvandrerbefolkningen. Kvinner som returnerer etter tilbakeholdelse, er en gruppe som bør være inkludert i ulike lavterskeltilbud og nyere metoder for å mestre en ny og utfordrende hverdag (se f.eks. Brekke mfl., 2024).

Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021) hadde som utgangspunkt at alle kommunens tjenester og sektorer skal ha *tilstrekkelig kompetanse om vold*. Spørsmålet er om de har tilstrekkelig kunnskap om denne gruppen kvinner og barn, inkludert de psykiske helseproblemene mange av dem opplever under og etter ufrivillige (æresmotiverte) utenlandsopphold.

Den kommunale barneverntjenesten

Ikke bare mødrene, men også barna som returnerer, kan være sterkt preget av utenlandsoppholdet og ha sine utfordringer med å bli del av lokalsamfunnet på nytt. For barn er reintegreringstiltakene de får gjennom skole, helse og fritid, ofte *personavhengig*, ved at noen representanter for profesjonene engasjerer seg og opparbeider tilstrekkelig tillit, slik at barna får den dedikerte oppfølgingen de trenger (se Lidén mfl., 2024). Barnevernet kan spille en viktig rolle i å sikre barn tilstrekkelig oppfølging, hvis de har ansvar for å følge opp familien som har bosatt seg i kommunen. Som nevnt kan barnevernet kjenne til familien fra før de reiste ut, som i eksempelet med de afghanske mødrene som er beskrevet over. De kan også ha blitt koblet inn gjennom en bekymringsmelding som ble sendt mens barnet befant seg i utlandet. Situasjonen etter tilbakekomsten kan også føre til bekymringsmeldinger.

Mødrene kan ha store utfordringer i sitt eget liv. De kan ha behov for profesjonell hjelp til å håndtere foreldrerollen og eventuelle vanskelige familierelasjoner etter at de har startet en ny tilværelse, som beskrevet i erfaringene fra krisesenteret over. En søskenflokk kan bestå av mange barn som skal følges opp, eller barna kan trenge særlig oppfølging på grunn av det de har blitt utsatt for under utenlandsoppholdet. Små barn kan ha levd sine første år i utrygge omgivelser. Det kan derfor være flere og ulike grunner til at barnevernet finner det nødvendig å iverksette frivillige tiltak i hjemmet.

Tillit til og forståelsen av hjelpetjenestenes tiltak, særlig barnevernets «innblanding» i familien, er imidlertid et betent tema i miljøene rundt familiene, og dette kan sette begrensninger for barneverntjenestens samarbeid med mødrene (se f. eks. Bredal & Melby, 2018, se også se også Haugen, Paulsen og Caspersen 2018).

Barn som returnerer, kan ha problemer knyttet til traumer og å ha opplevd vold. Barnet er selv en viktig informant for å belyse egne erfaringer fra krenkelser og voldshendelser, og det er vesentlig at det tas i bruk dialogisk samtaleverktøy tilpasset samtaler med barn i barnevernet (Langballe, 2011). Flere rapporter og utredninger har dokumentert høye forekomster av psykiske lidelser hos barn med tiltak fra barnevernet, noe som blant annet 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). Aadnanes (2020) finner at det kan

være vanskelig for barnevernet å identifisere og forstå hvilke former for vold som barnet har erfart, hvor alvorlig volden har vært, og hva slags skade den gjør. Barneverntjenesten har rutiner for hvordan de skal undersøke bekymringsmeldinger om vold, men det er færre tilpassede tiltak for oppfølging av barn som har vært voldsutsatt (se f.eks. Bredal mfl., 2024). Nyere forskning finner at det er behov for mer forståelse for voldens kontekst, som oppvekstvilkår og sosioøkonomiske forhold (se f.eks. Kojan mfl., 2020), i tillegg til tilstrekkelig oppfølging av barnet. Tjenestene trenger tilstrekkelig kompetanse og tiltak for å møte barnas varierte behov, og samarbeide med relevante instanser.

Barnevernet skal gjennomføre en helsekartlegging av barn som får tiltak, noe som kan være betydningsfullt for at barna i denne gruppen får tilstrekkelig oppfølging. De skal også ha rutiner for samarbeid med politiet og de strafferettslige prosessene (se f.eks. Edvardsen & Mevik 2014, Bakketeig, mfl. 2019, se også Bredal mfl., 2024).

Anmelde vold etter retur

Det finnes flere eksempler på at kvinner som har blitt holdt tilbake, og som også har opplevd trusler og vold, har tatt kontakt med norske politimyndigheter – men at det har vært vanskelig for norsk politi å straffeforfølge ektefellene og familiene i slike saker. Hvis tilbakeholdelse, trusler og vold foregår i for eksempel Pakistan eller Irak, er det det lokale politiet som skal etterforske forholdene. Flere kvinner opplever at de ikke blir hørt eller tatt seriøst når de kontakter det lokale politiet. Også i Norge blir mange voldssaker henlagt på grunn av bevisets stilling. Det er kjent at den som anmelder eller vitner, trekker sin forklaring (se også Ekström, 2015). Selv om det blir reist offentlig tiltale, vil manglende eller trukne vitneutsagn svekke saken. Det foreligger et begrenset omfang av domsavsigelser når det gjelder æresrelatert vold der kvinner – og barn – har oppholdt seg og eventuelt blitt holdt tilbake i utlandet.⁵³

Lovutvalget som skal utrede de samlede juridiske problemstillingene i saker som gjelder negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og psykisk vold, vil drøfte nærmere rettsvernet til ektefeller og barn som er utsatt for tilbakeholdelse i utlandet.

Samordning av innsatsen

Det kan være mange instanser som kvinnene må forholde seg til når de skal reetablere seg i en kommune. Behovene kan som vi har sett, være sammensatte, og de møter enkelttjenester som kan være avhengig av andre velferdstjenesters innsats, slik krisesentrenes innsats og koordinering er et eksempel på. Tverrsektorielt samarbeid er et satsningsområde for en mer helhetlig innsats overfor

⁵³ NRK *Brennpunkts* serie om ære har satt søkelys på ulike begrensninger ved rettssaker om æresrelatert vold (26.01.2024).

sårbar barn og familier, fordi disse har sammensatte behov og de har behov for hjelp fra flere tjenester samtidig. Det er i dag klare forventninger til samordning av og samarbeid mellom kommunale tjenester (se f.eks. ny opptrappingsplan mot vold og overgrep (2024-2028),⁵⁴ Hansen mfl., 2020). En utfordring er at ulike tjenester har ulike mandater, tjenestelogikker og arbeidsmetoder, hvor det skal samarbeides på tvers av tjenestenes (hjelp- eller kontroll-) funksjoner. Dette kan påvirke tillit til tjenestene, så vel som innsatsens karakter (se f.eks. Bakketeig mfl., 2019). Å inkludere oppfølging av returnerte inn i kommunens etablerte samarbeidsstrukturer er vesentlig, men betinger tilstrekkelig fenomenforståelse og rutiner for de særlige behovene disse kvinnene og familiene har. Kunnskap om andre sektors tilbud og hjelpetiltak er vesentlig for oppfølgingen. For eksempel kan krisesenterets dagtilbud være et sted for informasjon og støtte av betydning for returnerte kvinner, også for de kvinnene som returnerer direkte til kommunen, og som eventuelt kontakter NAV. Også mulighet til å inkludere kvinnene i opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan gi returnerte kvinner en plattform for å starte en ny tilværelse på egenhånd.

Vi finner at det er nødvendig å styrke innsatsen på fire områder. For det første er det et klart behov for at den returnerte personen har en tilgjengelig kontaktperson som blir et koordinerende ledd til ulike tjenester, og som kan ivareta medbestemmelse og brukerperspektivet. Denne kontakten må ta hensyn til språkbarrierer og informasjonsbehov bl.a. om det er snakk om begrenset systemforståelser. Veileder for barn etterlatt i utlandet⁵⁵ trenger dessuten å bli oppdatert for også å inkludere oppfølging og rutiner for barn som returnerer til kommunen sammen med sine mødre. Det bør gjennomtenkes og etableres rutiner for oppfølging og kontakt mellom ulike instanser med utgangspunkt i disse familienes særlige utfordringer (f.eks. språkbarrierer, systemforståelse og manglende nettverk). Etablerte samarbeidsrutiner kan gjøre at noen(s) behov blir mer ivaretatt, f.eks. kan mødrenes behov for oppfølging f.eks. som voldsutsatte, bli mindre vektlagt om oppmerksomheten rettes mot samarbeidet om barn som trenger oppfølging av barnevernet og helsetjenester – eller motsatt (Agevall 2012, Ekstrøm, 2015). En ytterligere utfordring er å ivareta den sosiale dimensjonen, det individuelle, ofte kontinuerlige informasjonsbehovet og en opplevelse av tilhørighet og mening i den nye tilværelsen. Det er derfor viktig å inkludere potensialet i de frivillige organisasjonene for en helhetlig oppfølging av returnerte kvinner.

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

55 *Barn i utlandet: Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* ble utarbeidet i 2021 av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i samarbeid med Utenriksdepartementet (UD).

Hjelp og nettverk gjennom frivillige organisasjoner

Kvinnene som har blitt holdt tilbake, er særlig sårbare når de returnerer til Norge. Flere organisasjoner møter kvinner som har opplevd tilbakeholdelse og har returnert, som trues med å bli sendt ut av landet.

Vi møter mange kvinner som ikke har fått tilbud om norskopplæring, de trues i stedet med at oppholdstillatelsen trekkes tilbake om hun ikke gjør som han vil. For i miljøet så snakkes det jo om kvinner som har blitt sendt tilbake. Det finnes jo tiltak, egentlig, det handler om inkluderingen, og at alle får informasjon om rettigheter og hvilke tiltak som finnes.

For å nå dem trengs lavterskeltilbud. En organisasjon beskriver tiltaket de har drevet i flere år i en bykommune nordpå.

Det er mye organisasjonene kan gjøre. Det er så viktig å knytte dem til frivillige organisasjoner. I en bykommune startet vi et prosjekt: Medkvinner, et nettverk av kvinner fra alle miljøene, både norske og innvandremiljøer. Målet var å inkludere alle som ble bosatt og de som kom på familiegjengforening. Hver lørdag møttes vi på en kafe i byen, etter hvert i et annet lokale som ga oss mer rom. Det var et lavterskeltiltak, det eksisterer fortsatt.

Formålet å informere om tjenestetilbudet i kommunen, i tillegg til å være en sosial møteplass. En utfordring er å finne fram til kvinnene det er vanskeligst å nå ut til med informasjon.

Et mål for tiltaket er å løfte behov for tiltak i kommunen. Dette går det an å gjøre i litt mindre kommuner, du kan knytte sammen tjenester. Noen nybosatte møter vi hos voksenopplæringen, og så hos jordmor, for eksempel. De må få vite om mulighetene til å møte andre, for å forebygge ensomhet, de må vite om et sted hvor de kan møte andre kvinner. Dette er en gruppe som veldig lett faller utenfor sosialt. Dette skjer særlig i større byer.

Kvinner som selv har vært sendt ut av landet, forteller om behovet for kunnskap. «Hvis jeg da hadde den kunnskapen jeg har nå, vite om rettigheter.» En kvinne beskriver situasjonen som begrenset mulighetene for å skaffe seg informasjon og nettverk. «Da jeg var her første gang, fikk jeg ikke lov til å gå i moskeen, jeg fikk ikke lov til å gå til postkassen en gang, jeg visste ingenting. Man trenger kunnskap og å få muligheter for å bruke den kunnskap.» Denne informanten mener det bør gjøres mye mer for å få fram informasjon:

Kanskje informere på forskjellige språk, i avisa, på TV. Man må prøve å øke bevisstheten og nå kvinnene. Det trengs informasjonssamtaler, men da må ikke tolken være fra familien.

Informasjon om frivillige organisasjoner burde være bedre kjent i miljøene. Dette gjelder også å informere om tilbudene som er i moskeene, inkludert norskkurs. En kvinne forteller at etter at hun returnerte etter flere år i utlandet, har moskeen blitt et viktig sted for henne.

Jeg studerte islam da jeg kom tilbake til Norge, og så fikk jeg endelig vite hvilke rettigheter jeg har som kvinne, også etter islam. Norsk samfunn praktiserer mye islam, kvinners rettigheter, barns rettigheter, at ingen kan bestemme over meg, at ingen kan misbruke meg. Jeg følte meg sterk på grunn av kunnskap. Jeg følte at jeg kunne søke hjelp. (målgruppeintervju)

Hun opplever at de som kommer i moskeen er ganske trygge, de kjenner allerede reglene i det norske samfunnet. «De som trenger mest hjelp, er de som ikke har nettverk. Men hvordan når vi dem?» Hennes erfaring er at de som klarer å komme seg til moskeen, får hjelp. «Mange har ingen kunnskap, om norsk, om islam, de har ingen nettverk. Mange har familie i hjemlandet som styrer dem, de er ikke fysisk fanget, men mentalt er de fanget. Hele tiden hører du at du kan bli sendt ut.» Tilbudet i moskeen er derfor en viktig vei til integrering for de mest marginaliserte. Hun viser til et eksempel hvor en kvinne som kom i moskeen, fikk hjelp til praktiske oppgaver som å søke om pass. «Vi har et veldig åpent miljø på moskéen, og taushetsplikt. Vi sender folk til de riktige personene for hjelp.»

En organisasjon er opptatt av at også menn trenger kunnskap og sosialt nettverk.

Vi jobber mest med kvinner, men vi har også gjort oss noen tanker om menn, både som utøvere av vold og kontroll, og de som er utsatt for det. Og også å synliggjøre de sosioøkonomiske sidene, og at mange strever. Mental helse. Men det er alltid bare kvinner som kommer til organisasjonene. Det er få menn som er engasjert i temaet. Menn kan føle på stigma mye mer enn kvinner. Kvinner kan mye enklere be om hjelp.

Engasjementet og hjelpen enkelte organisasjoner gir til utsatte kvinner, er vesentlig. Det er likevel avgjørende at det offentlige har et koordinerende ansvar og har kontaktpunkt kvinnene kan få informasjon fra og som kan støtte dem, blant annet med å kontakte offentlige instanser. En frivillig organisasjon kan da inngå som en av flere instanser med særlig ansvar for å reintegrere familiene mentalt og sosialt, eller sagt med Bourdieu (1995): styrke deres sosiale og kulturelle kapital.

Oppsummerende refleksjoner

Æresmotivert familievold rettet mot kvinner har fått oppmerksomhet i media og i tjenesteapparatet. Dette har ført til politiske tiltak og ressurser gjennom en rekke handlingsplaner for å forebygge kontroll og vold og for å styrke innsatsen,

blant annet gjennom iverksette særtiltak som skal bistå kvinner og barn, blant annet ved et ufrivillig utenlandsopphold. I dag er den særlige tiltakskjeden lagt i bare ett spor: en helhetlig oppfølging forbeholdt unge over 18 år som etter politiets vurdering er trusselutsatt. Denne tiltakskjeden sikrer tilpasset bolig, individuell støtte gjennom terapeutisk reorientering og koordinert hjelp med å få på plass økonomisk støtte, utdanning og helsetilbud. De fleste returnerte kvinner med barn inngår ikke i denne tiltakskjeden. Mange har et opphold ved et krisesenter, som gir støtte i en første periode, men likevel er mer midlertidig og lite egnet for barn som skal reintegreres i et lokalsamfunn med skole og fritid. Mange av kvinnene har kort botid i Norge og mangler språk og systemforståelse til å finne fram i det kommunale hjelpeapparatet. Har de vært i utlandet over lengre tid, må de også meldes inn igjen i offentlige systemer. En del trusselutsatte blir bosatt i en ny kommune og starter også på den måten forfra.

En del kvinner returnerer på egen hånd. Det er mange aktuelle instanser i kommunen som skal kontaktes og involveres, uten at det finnes et overordnet koordinerende ledd som kan gi kvinnene fyllestgjørende informasjon og hjelp. Det er derfor behov for klarere kontaktpunkt, rutiner, koordineringsansvar og samarbeidsformer som denne gruppen nybosatte kvinner kan få hjelp fra for å etablere seg på nytt. Det er også vesentlig med et tydelig barneperspektiv i disse sakene, og at veilederen for barn etterlatt i utlandet⁵⁶ også inkluderer oppfølging og rutiner for barn som returnerer sammen med sine mødre.

⁵⁶ *Barn i utlandet: Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* ble utarbeidet i 2021 av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i samarbeid med Utenriksdepartementet (UD).

Kapittel 6 Konklusjon og anbefalinger

I denne studien undersøker vi et avgrenset, men høyst problematisk fenomen forbundet med transnasjonale familier, nemlig at noen kvinner og deres eventuelle barn blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje av ektefelle og svigerfamilie.

Formålet med studien er å innhente ny kunnskap om årsaker til og konsekvenser av at gifte kvinner og deres eventuelle barn, ofte med kort eller ingen botid i Norge, blir holdt tilbake eller etterlatt i utlandet mot sin vilje av ektefelle eller svigerfamilie. Vi har også undersøkt hvordan menn kan utsettes for lignende tvang og kan ha en dobbelt rolle både som utsatt og som utøver av kontroll. Vi spør hvilket problem en slik tilbakeholdelse er ment å løse, og hvorfor det å sende en ektefelle og eventuelle barn til utlandet blir ansett som en løsning på problemet. Et videre formål med studien er å vurdere hvilke hjelpetiltak som finnes for denne gruppen i dag, og hva slags oppfølgende og forebyggende tiltak som bør settes i verk.

Tilbakeholdte kvinner – del av et større mobilitetsbilde

I den kvantitative delstudien vi presenterte i kapittel 2, har vi lagt fram tall basert på registerdata, som sier noe om omfanget av antallet flyttinger ut av landet og noen kjennetegn ved dem. Dette kan si noe om rammene som fenomenet etterlatte kvinner i utlandet vil befinne seg innenfor.

Studien viser at Somalia, Irak og Pakistan var de største landbakgrunnene for de utflyttede i den avgrensede gruppen kvinner fra tolv land utenfor EØS som vi omtaler i denne rapporten. I løpet av tiårsperioden (2012–2021) hadde mellom 50 og 80 gifte kvinner med bakgrunn fra Somalia blitt registrert som utflyttet per år, uten at de hadde returnert innen utgangen av 2020. For Irak var det mellom 35 og 60, og for den pakistanske gruppen var det årlig mellom 20 og 40 kvinner som ble registrert som utflyttet fra Norge, og som ikke hadde returnert innen 2020. For to av våre fokusland, Pakistan og Tyrkia, var det flest i den yngste aldersgruppen som utvandret, det vil si mellom 18 og 29 år, altså i alderen der de inngår ekteskap. For de andre landgruppene var det flest i gruppen 30–36 år som var registrert som utvandret. Utreisen skjer da gjerne etter noen års samliv.

For dem som flytter til utlandet *kort tid etter at ekteskap er inngått*, er det flest kvinner med pakistansk bakgrunn, men antallet med irakisk bakgrunn var også

relativt høyt i starten av tiårsperioden. Det kvalitative materialet gir ikke grunnlag for å se klare mønstre i problematiske utenlandsopphold. Likevel finner vi sammenfall mellom det kvantitative tallmaterialet og den kvalitative studien i hvilke landbakgrunner det er snakk om, og da landbakgrunnene til de kvinnene som ber om assistanse. At det er flest kvinner med pakistansk bakgrunn som flytter ut i den yngste alderskategorien (18–29) og *kort tid etter at ekteskap er inngått*, er interessante funn, siden det her er snakk om transnasjonale ekteskap. Mange av de utenlandske ektefellene flytter da ut før de har oppnådd permanent oppholdstillatelse, som de først får etter 5 år i Norge. Vi ser samtidig et *fall* i antallet utflyttinger blant kvinner med pakistansk bakgrunn i løpet av tiårsperioden. Etter en topp på 30 kvinner i 2013 ligger antallet utflyttinger i denne gruppen rundt 10 i året i slutten av perioden. Selv om vi ikke har opplysninger om alderen og botiden til kvinnene som utgjør dette fallet, er fallet interessant å merke seg.

Det er også verdt å merke seg at utflyttingstallet har gått ned også for kvinner fra Irak, fra 20 til 5 kvinner per år i løpet av tiårsperioden. For kvinner med irakisk bakgrunn er det snakk om både at kvinner som selv kom til Norge gjennom innvandring, har utvandret, og at kvinner har utvandret gjennom transnasjonale ekteskap. For de fleste med somalisk bakgrunn kan vi anta at familien har kommet som flyktninger eller gjennom familiegjenforening. Likevel ser vi at rundt en firedel av de gifte kvinnene med bakgrunn fra Somalia som flyttet ut, hadde vært gift kortere enn fire år.

Når vi undersøker hvem kvinnene flytter ut av landet sammen med, finner vi at de fleste flytter ut *med* barn og *uten* mann. I den somaliske gruppen flyttet rundt åtte av ti kvinner uten ektefellen, de fleste sammen med barn. Blant kvinnene med bakgrunn fra Irak og Pakistan var det seks av ti kvinner som utvandret uten mann. Dette bildet blir også bekreftet i den kvalitative studien, ved at fedre fortsetter å jobbe i Norge mens deler av familien bor i et lavkostland eller sammen med andre fra diasporaen, slik det kommer fram i kapittel 3. Omfanget av utflyttinger bekrefter at det er stor mobilitet i denne landgruppen, og det kan derfor være snakk om sekundærflytning til et annet vestlig land eller tredjeland. Også fra Pakistan har det vært vanlig at deler av familien flytter til familie i hjemlandet i en periode mens mannen bor i Norge (se f.eks. Erdal, 2013; Erdal mfl., 2015). Her er det også vanlig med utflytting til permanent opphold i et annet vestlig land, særlig Storbritannia.

Dette bildet blir bekreftet når vi undersøker hvor kvinnene som utvandret, flytter. Vi finner at flest kvinner med irakisk, tyrkisk og russisk og pakistansk landbakgrunn flytter til hjemlandet. Dette utgjør om lag halvparten av kvinnene. Kvinner med bakgrunn fra Eritrea, Somalia, Syria og Afghanistan flyttet i liten grad tilbake til hjemlandet. En stor andel oppgir at de flyttet til et annet vestlig

land. Storbritannia var det hyppigst registrerte tilflyttingslandet for kvinner fra Somalia, Irak og Pakistan. Blant dem som oppgir at de flytter til et tredjeland utenfor Vesten, er det flest kvinner fra Syria, Somalia og Afghanistan. For en stor andel av kvinnene fra Syria, Eritrea, Pakistan og Somalia er tilflyttingslandet ukjent.

Vi har sett på tilbakeflytting til Norge etter registrert utflytting for kvinner fra de fem landene med flest utflyttinger (Somalia, Irak, Pakistan, Afghanistan og Tyrkia) og fant at rundt én av fire hadde returnert til Norge. Dette varierer imidlertid med landbakgrunn og over tid. For eksempel hadde over halvparten av de irakiske kvinnene som flyttet ut fra 2012 til 2015, returnert til Norge ved inngangen av 2021. For en del som flytter ut kort tid etter at de har blitt bosatt eller gift, går oppholdstillatelsen ut mens de er i utlandet. Vi har undersøkt omfanget av «tilbakekall av midlertidig tillatelse på grunn av utenlandsopphold» for dem som har kommet til Norge på vilkår for familieinnvandring, og finner at i perioden 2018 til november 2023 var det 419 personer som mistet oppholdstillatelsen. Pakistan, Russland og Syria var blant landbakgrunnene med flest tilbakekall. Omfanget er ikke veldig høyt, sett i det store bildet, men forteller oss at dette er en av flere faktorer som gjør at kvinner ikke returnerer. Andre grunner til at kvinner og deres barn kan bli lenge i utlandet, er, som vi har sett, begrensninger i utstedelse av (nød)pass til barna.

Fenomenforståelse

En vesentlig del av den kvalitative studien er å gi ny, systematisk kunnskap om fenomenet, om hvem som utsettes for tilbakeholdelse, hva som kan være årsaken, og hvordan de eventuelt kommer ut av situasjonen. Vi har delt framstillingen inn i to hovedkategorier familiesituasjoner: kvinner som er blitt holdt tilbake som følge av å ha inngått et transnasjonalt ekteskap, og kvinner som selv har innvandret til Norge sammen med familien, eller kommet gjennom familie-gjenforening, som så er sendt ut av landet. Den første gjelder transnasjonale ekteskap, det vil si at en person med norsk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Norge gifter seg med en utenlandsk person. I slike tilfeller kan ufrivillig tilbakeholdelse i utlandet skje etter at ektefellene har bodd sammen i Norge etter å ha fått innvilget familieinnvandring, men den utenlandske ektefellen kan også aldri ha kommet til Norge. I slike ekteskap er det flere kilder til maktubalanse mellom ektefellene, og kvinnen er utsatt både som ung svigerdatter i en svigerfamilie i utlandet og ved retur til hjemlandet. I den andre hovedgruppen, tilbakeholdelse i familier med kort botid i Norge, blir det ofte vist til ekteskaps- og generasjonskonflikter mellom ektefeller og mellom foreldre og barn, knyttet til tap av kontroll ved tilpasning og integrering. De juridiske og sosiale omstendighetene er i utgangspunktet spesifikke for hver av de to hovedkategoriene, likevel

spiller oppholdstillatelse, skilsmissepraksiser og barns rettigheter inn som vesentlige dimensjoner for å forstå det transnasjonale handlingsrommet som blir benyttet ved tilbakeholdelse.

I flere tilfeller vi kjenner til, lar en norsk borger ektefellen og deres felles barn bli boende i hjemlandet, og de søker aldri om familieinnvandring til Norge. Når dette er snakk om en kvinne, blir hun og barna boende hos mannens familie, og hun utfører oppgaver som svigerdatter. Dette kan det være flere grunner til. En grunn kan være at mannen inngår et nytt, religiøst ekteskap samtidig som han er gift i Norge. Vi finner også at tvang og maktubalanse kan gjelde unge kvinner som har vokst opp i Norge, som gifter seg med en mann i opprinnelseslandet og blir tvunget til å bli boende i mannens familie. Maktforskjeller blir ytterligere styrket når det er snakk om tvangsekteskap, hvor det gjelder både generasjonsrelaterte og kjønnete makthierarkier. En jente som har vokst opp i Norge, vil ha store tilpasningsvansker i en patrilineær eller klanorientert familie i hjemlandet.

Det er også kjent at ekteskapet kan være inngått motvillig fra mannens side. En del unge menn gifter seg med en kvinne familien peker ut, uten at det blir gjort forsøk på å søke om familiegjenforening i Norge. Foreldrenes grunner for påtrykk og tvang kan være å oppfylle avtaler eller forventninger fra storfamilien eller for å bevise at ungdommen deres ikke er skeiv, for slik å unngå å tape ære. Ordningen kan også være sosialt og økonomisk fordelaktig om de sikrer en gratis pleier for familiemedlemmer i hjemlandet. Menn kan dermed være presset til å holde tilbake en ektefelle de ikke ønsker å gifte seg med, og er på denne måten både et offer for og en utøver av kontroll.

Polygame ekteskap er utbredt i mange av landene som migranter til Norge kommer fra. Migrasjon og transnasjonale familiepraksiser skaper særlige vilkår for denne ekteskapsformen, og det skaper nye former og konsekvenser. I flere land med relativt stor utflytting til Norge, som Somalia, er polygami vanlig. Menn som returnerer til Somalia, kan gifte seg med en ny kvinne mens de fortsetter å være registrert som gift med den første konen i Norge. Slike saker er kjent fra de norske ambassadene i regionen. At menn gifter seg med en eller flere yngre kvinner i hjemlandet eller i andre europeiske land uten at ektefellen i Norge har kjennskap til det, er også kjent fra diasporamiljøene med bakgrunn i Vest-Afrika.

Nyankomne flyktninger deltar i et integreringsforløp med klare mål om kjønnslikestilte tilpasning til arbeids- og samfunnsliv. En styrt og lovpålagt integrering kan være utfordrende for en del familiemedlemmer, særlig hvis de i utgangspunktet er diskvalifisert gjennom egne arbeidserfaringer og utdanningsnivå. Det er kjent at familiekonflikter i migrantfamilier med relativt kort botid kan føre til at familien reiser til utlandet i kortere eller lengre tid – til hjemlandet, eller til et tredjeland når det ikke er mulig å returnere til hjemlandet.

Foreldre kan være bekymret for at barnevernet blander seg inn i familielivet, eller for at barn ruser seg og blir del av kriminelle nettverk. Kontrollbehovet kan i noen tilfeller henge sammen med helseproblemer forårsaket av traumer fra krig og voldelige konflikter. Også at en familie er splittet over lengre tid, kan forårsake eller forsterke konflikter. I Norge kan skilsmisse bli en trussel, som kan eskalere vold og konflikter når vilkårene for å skille seg blir reelle. Disse forholdene får sin særegne dynamikk i familier med sterk æreskultur, blant annet når det gjelder hvem i familiene som blir involvert, styrken i reaksjonene og behovet for å løse konflikten innenfor familien.

Vi finner at familiekonfliktene kan utspille seg først og fremst som en *ekteskapskonflikt* mellom ektefellene eller som en *generasjonskonflikt* mellom en eller begge foreldrene og ett eller flere av barna. Ved å ta kvinnen og barna til Irak, Syria eller Russland skaffer mannen seg sterkere kontroll over familiesituasjonen.

Tilbakeholdelse av barn der moren også blir værende i en låst situasjon, kan begynne som en barnebortføring. Dette gjelder som oftest land der faren etter landets familierett har formynderansvaret for barnet og avgjørelsesmyndighet i familien.

Tilbakeholdelse av nylig bosatte kvinner og deres barn med flyktningstatus i Norge innebærer et stort paradoks: Etter å ha fått avklart sin flyktningstatus, blitt tildelt bolig og fått støtte i en velferdsstat i et trygt land velger de å returnere deler av familien til langt mer usikre forhold.

Vi peker på problematiske sider ved tilbakeholdelse.

- En del vil leve med en ufullendt skilsmisse, eller det som i noen sammenhenger beskrives som et haltende ekteskap.
- Barn med norsk statsborgerskap kan nektes tilgang til grunnleggende tjenester hvis de holdes tilbake i morens hjemland.
- Det blir uttrykt bekymring for at kjønnslemlestelse blir utført på jenter og unge norske kvinner som blir holdt tilbake i utlandet, og det er enkelte kjente tilfeller av det.
- Datamaterialet vårt omfatter en håndfull situasjoner der det er mistanke om menneskehandel eller grov utnyttning av kvinner og barn.

Begrenset hjelp til å komme ut av situasjonen og til Norge

Personer som befinner seg i en ytterst vanskelig situasjon, og hjelpetjenester som forsøker å hjelpe dem, er sjelden klare over hvor vanskelig det er for norske myndigheter å bistå dem når de først befinner seg i utlandet.

Mandatet til spesialutsendingene for integrering er å yte konsulær bistand til personer som er utsatt for *negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold*. Ufrivillige utenlandsopphold utgjorde i 2022 tre firedeler av sakene som spesialutsendingene arbeider med. Sakene kan endre seg over tid. Når en mor kontakter ambassaden og dokumenterer omfattende og alvorlige former for fysisk og psykisk vold, og eventuelt at situasjonen går over i en trussel om tvangsgifting av barn, har myndighetene et ansvar for å kartlegge situasjonen.

Vi sendte en kartleggingsundersøkelse til et utvalg utenriksstasjoner og spurte om deres kjennskap til tilbakeholdelse av gifte kvinner viser et vesentlig gap mellom antallet kvinner ambassadene kommer i kontakt med, og antallet tilfeller der kontakten ender med retur til Norge. Dette gjelder også for barn og unge mellom 18 og 25 år. De siste to årene har 123 kvinner kontaktet ambassaden, mens 15 fikk bistand til å returnere. Det er flere forhold som begrenser bistanden til å returnere til Norge. Ett forhold er statusen på oppholdstillatelsen til kvinnene og barna; den er ikke nødvendigvis den samme. Et annet er behovet for å få utstedt nødpass dersom ID-papirer og pass har blitt konfiskert eller ikke lenger er gyldig.

Etter retur – ulike tiltakskjeder

Kvinner som har blitt holdt tilbake, er særlig sårbare når de returnerer til Norge. For å styrke innsatsen overfor dem er det satt i verk særtiltak som skal bistå kvinner og barn etter ufrivillige utenlandsopphold. I denne første fasen av retur er det flere tiltak, hvor Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold spiller en sentral rolle, blant annet ved at teamet ofte er bindeleddet til spesialutsendingene og utenriksstasjonene.

Kvinnene har ulike utgangspunkt for å etablere seg på nytt: om utenlandsoppholdet var kort eller langt, om de bodde lenge i Norge før de reiste fra landet, og om de har barn eller returnerer alene. Det finnes en egen tiltakskjede som innebærer helhetlig oppfølging av personer som etter politiets sikkerhetsvurdering anses som trusselutsatt. Denne tiltakskjeden sikrer tilpasset bolig, individuell støtte gjennom terapeutisk reorientering og koordinert hjelp med å få på plass økonomisk støtte, utdanning og helsetilbud.

De fleste returnerte kvinner med barn inngår ikke i denne tiltakskjeden. Mange har et opphold ved et krisesenter, som gir noe støtte, men som likevel er mer midlertidig og lite egnet for barn som skal reintegreres i et lokalsamfunn med skole og fritid. En del trusselutsatte blir også bosatt i en ny kommune. Når det er aktuelt, kontakter Kompetanseteamet i noen tilfeller kommunale tjenester, som flyktningtjenesten og barneverntjenesten, i hjemkommunen, for å bistå reintegreringen av kvinnen og barna. En del kvinner returnerer også på egen hånd.

For dem som returnerer til en kommune, er det mange aktuelle instanser som skal kontaktes for å sikre grunnleggende behov. Mange av kvinnene har kort botid i Norge og mangler tilstrekkelig språk og systemforståelse til å finne fram i det kommunale hjelpeapparatet. Har de vært i utlandet over lengre tid, må de også meldes inn igjen i offentlige systemer. I dag finnes det ikke et overordnet koordinerende ledd som gir kvinnene fyllestgjørende informasjon og hjelp. Det er derfor behov for klarere kontaktpunkt, rutiner, koordineringsansvar og samarbeidsformer som denne gruppen nybosatte kvinner kan få hjelp fra for å etablere seg på nytt. Det er også vesentlig med et tydelig barneperspektiv i disse sakene.

Barn av tilbakeholdte kvinner kan returnere til fedre i Norge uten mor, og kan da befinne seg i en særlig vanskelig situasjon. Barnas situasjon ved retur, uansett omstendighet, må gis særlig oppmerksomhet.

Anbefalinger

Lovverket

- Etter ny integreringslov har alle personer med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det bør vurderes om personer som kommer tilbake til Norge fra ufrivillig utenlandsopphold, kan gjenoppta opplæring i norsk og samfunnskunnskap, selv om tidsperioden for denne retten er gått ut. I dag gjelder denne retten inntil tre år fra den datoen deltakeren har fått tilbud om oppstart av opplæringen.
- Det bør vurderes å innføre unntaksregler for samvær mellom fedre og barn som har vært utsatt for vold og/eller samvær mellom fedre og barn til kvinner som er trusselutsatt når de bor på skjult adresse.

Fenomenforståelse

- Det bør sikres at hensynet til barna til tilbakeholdte kvinner blir vektlagt og inkludert i profesjonenes kunnskapsutvikling og i offentlige dokumenter på feltet vold i nære relasjoner, som for eksempel relevante årsrapporter, retningslinjer og veiledere.
- Det er behov for mer systematisk erfaringsinnhenting og forskning når det gjelder menn som er sendt til utlandet, inkludert LHBT+-personer.
- Det er behov for å belyse menns perspektiv på tilbakeholdelse av kvinner og barn for å kunne iverksette forebyggende tiltak.
- Det er behov for å øke forståelsen av helsekonsekvenser av familievold, blant annet tilbakeholdelse i utlandet.

Oppfølging

- Det anbefales å utarbeide en tiltakskjede for kvinner som ikke er trusselutsatt ved ankomst, som blant annet kan omfatte

- å utrede hvordan kommunene kan peke ut en ansvarlig instans som skal gi informasjon til og veilede personer som skal reboettes
- å utrede hvordan Kompetanseteamets veiledning av hjelpetjenestene kan styrkes når kvinner skal reboettes i kommunen
- å sikre at helsekartlegging blir del av rutinen for både kvinner og barn som returnerer
- at Nav utvikler spesifikke prosedyrer for håndtering av saker knyttet til ufrivillige utenlandsopphold, for å sikre konsistens og effektivitet i tjenesteleveringen
- Det er behov for å inkludere fagområdet, også retur fra ufrivillig utenlandsopphold, i Navs håndbok og aktuelle veiledere – og gi temaet oppmerksomhet gjennom kompetansebyggende innsats, tilsvarende som for vold i nære relasjoner.
- Det er behov for å samle informasjon og ressurser om ufrivillig utenlandsopphold på en lett tilgjengelig plattform også for Nav.
- Vi ser behov for å revidere Bufdirs veileder for barn som er etterlatt i utlandet,⁵⁷ slik at den inkluderer oppfølging og rutiner for barn som returnerer sammen med mødre som har vært tilbakeholdt.
- Det bør vurderes å innhente og systematisere erfaringer fra hvordan barneverntjenesten følger opp tiltak i familien der barn har returnert sammen med en forelder.
- Vi ser behov for å inkludere frivillige organisasjoner som del av kommunale tiltakskjeder.

Forebygging

- Det er behov for å utarbeide informasjonsmateriale rettet mot kvinner som kommer til Norge gjennom ekteskap med en norsk borger, blant annet om rett til norskkurs og andre rettigheter.
- Det bør vurderes å kurse imamer om ufrivillig utenlandsopphold.
- Det er behov for kompetanseheving blant tjenester som ikke er direkte involverte, særlig med tanke på forebygging, men også når det gjelder utenriks tjenestens begrensede handlingsrom når en sårbar person er etterlatt i utlandet.
- Konsekvenser av ufrivillig utenlandsopphold bør inkluderes som eget tema i ulike foreldrekurs.
- Det bør vurderes å styrke familiekonflikter som tema i alle relevante kompetansehevingstiltak, det vil si ikke bare ha søkelys på kvinners utsatte situasjon, men også hvordan ektemenn opplever å komme til Norge og å oppdra barn i det norske samfunnet.
- Vi anbefaler å videreføre tilskuddsordning til frivillige organisasjoner og menigheter for tiltak som blant annet inkluderer informasjon, nettverksbygging, holdningsendring, også blant menn.

⁵⁷ *Barn i utlandet: Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* ble utarbeidet i 2021 av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i samarbeid med Utenriksdepartementet (UD).

Litteratur

- Agevall, C. (2012) *Våldet Och Kärleken. Våldsutsatta Kvinnors Begripliggörande av Sina Erfarenheter*, Lund: Lund University.
- Ali, S.S. (2013). Authority and Authenticity: Sharia Councils, Muslim Women's Rights, and the English Courts, *Child and Family Law Quarterly*, (25):113.
- Ali, S.S. (2019). The paradox of rights through the lens of Muslim women's rights in family law. In Katharina Boele-Woelki and Dieter Martiny (eds), *Plurality and Diversity of Family Relations in Europe*, Cambridge University Press.
- Anitha S., Roy A., & Yalamarty H. (2018). Gender, Migration, and Exclusionary Citizenship Regimes: Conceptualizing Transnational Abandonment of Wives as a Form of Violence Against Women, *Violence Against Women*, 24(7): 747–774.
- Aadnanes, M. (2020). *Vold mot barn og unge i nære relasjoner. Barnevernfagleg kunnskap*. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Aarset, M.F. (2015). *Hearts and roofs: Family, belonging and (un)settledness among descendants of immigrants in Norway*. Ph.d.-avhandling. Universitetet i Oslo.
- Bakketeig, E., Dullum, J. & Stefansen, K. (2019). Samarbeid i saker om vold og overgrep. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 198-212
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009) NOU 2009:22 – *Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.
- 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>
- Bourdieu, P. (1995). *Distinksjonen*. Pax forlag.
- Brettell, C. Marriage and Migration (October 2017). *Annual Review of Anthropology*, Vol. 46, pp. 81–97, 2017, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3058738> or <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-anthro-102116-041237>
- 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*. FAFO-rapport 2016:11. Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/med-mandat-til-a-hjelpe>.
- Bledsoe, C. & Sow, P. (2011). Back to Africa: Second Chances for the Children of West African Immigrants. *Journal of Marriage and Family*, 73:747–762.
- Bredal, A. (2011). *Mellom makt og avmakt. Om unge menn, tvangsekteskap, vold og kontroll*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2011:4.
- Bredal, A. & Wærstad, T.L. (2014). *Gift, men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigsler*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2011:6.
- Brettell, C. (2017). Marriage and Migration. *Annual Review of Anthropology*, 46: 81–97.

- 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
- Brekke, J.P., Damsa, D., Evertsen, K.F., Hansen, V.W., Lidén, H., Paasche, E., Rogne, A.F., Røed, M., Trætteberg, H.S. (2024). *Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer*. Rapport 2024:3. Institutt for samfunnsforskning.
- Charsley, K. (2005). Unhappy Husbands: Masculinity and Migration in Transnational Pakistani Marriages. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 11:85–105.
- Charsley, K. & Liversage, A. (2013). Transforming Polygamy: Migration, Transnationalism and Multiple Marriage Among Muslim Minorities. *Global Networks*, 13(1):60–78. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2012.00369.x>
- Daoud, N. (2021). “I Will Stay with Him through Thick and Thin”: Factors Influencing the Incidence and Persistence of Intimate Partner Violence against Syrian Refugee Women in Jordan. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 19(2), 170–183. <https://doi.org/10.1080/15562948.2020.1754993>
- Daugstad, G. (2006) Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge. SSB rapport 2006:39. SSB.
- 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. & Mevik, K. (2014). Vold mot barn i hjemmet: Hvordan ivareta barns rettigheter? *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 12(4), 317-332.
- Ekström, V. (2015) Violence against women: social services support during legal proceedings, *European Journal of Social Work*, 18: 661–74.
- 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.
- 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.
- Ferrari de Carli, E. (2008). Muslimske kvinner, haltende ekteskap og skilsmisse: Prosessen rundt politiske initiativ til lovendringer. *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 9(1): 5–26.
- Friberg, J.H. & Bjørnset, M., (2019) *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll*. Fafo rapport 2019:1. Fafo
- Fuglerud, Ø. & Engebretsen, A. (2008) *Kultur og generasjon. Tilpassningsprosesser blant somaliere og familier i Norge*. Universitetsforlaget.
- Gaullier, P. (2008). La décohabitation et le relogement des familles polygames: Un malaise politique émaillé d’injonctions contradictoires. *Revue des politiques sociales et familiales*, 94: 59–69.
- Goicolea, I., Lauri, M., Carbin, M. (2023) Daring to ask about violence? A critical examination of social services’ policies on asking about gender-based violence. *Journal of Gender Based Violence* vol3:3 s 467-482
- Handulle, A. (2021). *Beyond fear of child welfare services. An ethnographic study among Norwegian-Somali parents*. Ph.d.-avhandling. Universitetet i Stavanger.
- Handulle, A. (2022). Little Norway in Somalia – Understanding Complex Belongings of Transnational Somali Families. *Nordic Journal of Migration Research*, 12(1), pp. 88–104. DOI: <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.

- Haugen, G.M.; Paulsen, V. & Caspersen, J. (2018) Barnevernets forebyggende arbeid mot vold i minoritetsfamilier. *Tidsskriftet Norges Barnevern* 95:1. s.4-17 <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2018-01-02>
- Holm, A., Danielsen, Å. Ø., Leirvik, M.S. & Aasland, A. (2022) *Vil gjerne vite mer: Kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene*. NIBR Rapport 2022:14. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3050589>.
- Horstm C. (2013) *Somalis in Oslo*. Open Society Foundation
- Høydal, H. (2022). *Abida Raja. Frihetens øyeblikk*. Stenersens forlag.
- Jensen, T.G. & Liversage, A. (2007) Fædre, sønner, ægtemænd - Om maskulinitet og manderoller blandt etniske minoritetsmænd. SFI rapport.
- Johnsdotter, S. (2013). European Somali Children Dumped? On families, parents, and children in a transnational context. *The European Journal of Social Work*, <https://www.divaportal.org/smash/get/diva2:1401647/FULLTEXT01.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023) Prop. 36 S (2023–2024) *Opptappingsplanen mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024–2028)* Trygghet for alle.
- Kayed mfl: Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern (RKBU – Midt Norge) og NTNU, 2015.
- Kojan, B.H.; Nilsen, M.; Storhaug, A.S.; Agerup, T.; Clifford, G.; & Lichtwarck, W. (2021) Barnevernets arbeid med barn og unge som har erfart vold og overgrep i nære relasjoner – en litteraturstudie. Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 3. NTNU
- Kunnskapsdepartementet (2020) *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024). Handlingsplan*.
- Langballe, Å. (2011). *Den dialogiske barnesamtalen. Hvordan snakke med barn om sensitive temaer*. NKVTS: Oslo.
- Lidén, H. (2017) *Barn og migrasjon. Mobilitet og tilhørighet*. Universitetsforlaget.
- Lidén, H. (2022). Barn, menneskehandel og nærliggende utnyttingsformer. ISF-rapport 2022:10 Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H. (2024) Handlingsplaner som verktøy. I Johansen, R.E. (red.) *Kvinnelig omskjæring/kjønnslemlestelse i Norge – kunnskap og praksis*. Universitetsforlaget.
- Lidén, H, Bredal, A, & Reisel, L. (2014). *Transnasjonal oppvekst. Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2014:5. Hentet fra: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2440455>
- Lidén, H., Bredal, A., Pedersen, A.W., Igesund, S.M. & Staver, A (2015). *Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket*. Institutt for samfunnsforskning. ISF-rapport 2015:4. Institute for Social Research – Open Arcive: Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket (unit.no)
- Lidén, H. & Bredal, A. (2017). Fra særtiltak til ordinær innsats: Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Institutt for samfunnsforskning. ISF-rapport 2017:1 Institute for Social Research – Open Arcive: Fra særtiltak til ordinær innsats : Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (unit.no)
- Lidén, H., Damsa, D., Brekke, J.P. & Hoen, M. (2024). *Trøblete transnasjonalisme. Barn og unge voksne tilbakeholdt i utlandet: Fenomenforståelse og oppfølging*. Institutt for samfunnsforskning. ISF-rapport 2024:4.
- Liversage, A. (2012). Gender, Conflict and Subordination Within the Household: Turkish Migrant Marriage and Divorce in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38:1–18.

- Liversage, A. (2019). Generational (dis)agreements -family support, national law and older immigrants in extended households. *Ageing & Society*, 39(5): 899–923.
- 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
- Mazzucato, V. & Schans, D. (2011). Transnational Families and the Well-Being of Children: Conceptual and Methodological Challenges. *Journal of Marriage and the Families*. 73(4): 704–712. doi: 10.1111/j.1741-3737.2011.00840.x
- Melby, E.R. & Bredal, A. (2019). *Flergifte. Kunnskapsstatus om polygami, migrasjon og kvinners situasjon*. NOVA-notat nr. 4/19. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/2866>.
- Mohme, G. (2014). «Samira does't live here any more»: Somali-Swedes' mobility as transnational practice *Nordic Journal of Migration Research*, Vol. 4, (3): 118–125.
- Molstad, C.S., Gulbrandsen, F.B. & Steinkellner, A. (2022). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990–2020*. SSB-rapport 2022/3. Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2020 (ssb.no)
- Momoh, O. (2017). Domestic Abuse in the Drafting of Article 13(1) b) of the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction. *ILSA Law Journal*, The Hague, 2 (1):11–17.
- Momoh, O. (2022). The Need for Cross-border Protective Measures in Return Proceedings In *Domestic Violence and Parental Child Abduction*. Trimmings, K., Dutta, A., Honorati, C., Zupan, M. (eds.). 1 edition. Intersentia. Hentet fra: <https://intersentia.com/en/domestic-violence-and-parental-child-abduction.html>.
- Myrvold, Trine ; Møller, Geir; Krone-Hjertstrøm, Helle (2022). *Evaluering av opptrappingsplanen mot vold og overgrep. Sluttrapport*. ISBN: 978-82-8309-380-3. 208 s. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Vol. 2022.
- Nadim, M., & Orupabo, J. (2014). *Miljøterapi med Unge Utsatt for Tvangsekteskap og Æresrelatert Vold* ISF Rapport 2014/13. Institutt for samfunnsforskning.
- Njie-Carr, V. P. S., Sabri, B., Messing, J. T., Suarez, C., Ward-Lasher, A., Wachter, K., Marea, C. X., & Campbell, J. (2021). Understanding Intimate Partner Violence among Immigrant and Refugee Women: A Grounded Theory Analysis. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 30(6), 792–810. <https://doi.org/10.1080/10926771.2020.1796870>
- Pettersen, S. (2013). *Utvandring fra Norge 1971–2011*. SSB Rapport 2013:30. Hentet fra: https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/133741.
- Raja, A. (2021). *Min skyld – en historie om frigjøring*, Cappelen Damm.
- Schlytter, A. mfl. (2009). *Oskuld och heder. En undersökning av flickor ochpojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholm stad – omfattning och karaktär*. Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete.
- 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 høyskole.
- Shaw, A. (2000). *Kinship and Continuity: Pakistani families in Britain*. Harwood Academic Publishers.
- Shaw, A., Charsley, K. (2006). Rishtas: Adding Emotion to Strategy in Understanding British Pakistani Transnational Marriages. *Global Networks*, 6:405–21
- Smette, I. & Rosten, G. M. (2019). *Et iakttatt foreldreskap. Om å være foreldre og minoritet i Norge*. NOVA Rapport 3/19. NOVA.
- Tiilikainen, M. (2011) Failed diaspora: Experiences of Dhaqan Celis and mental ill returnees in Somaliland. *Nordic Journal of African Studies* 20:1 s.71-89.

- Tiilikainen, M., Al-Sharmani, M. & Mustasaari, S. (eds) (2019). *Wellbeing of Transnational Muslim Families. Marriage, Law and Gender*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315231976>
- Varvin, S. (2018). Flyktingers psykiske helse. Universitetsforlaget.
- Vrålstad, S., & Wiggen, K.S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. SSB Rapport 2017:13. Hentet fra: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-ogpublikasjoner/levekår-blant-innvandrere-i-norge-2016>.
- Wiik, K.A. (2014). Valg av ektefelle blant norskfødte med innvandrerforeldre. SSB-rapport 2014/8 Valg av ektefelle blant norskfødte med innvandrerforeldre (ssb.no)
- Wærstad, T.L. (2017). *Protecting Muslim Minority Women's Human Rights at Divorce: Application of the Protection against Discrimination Guarantee in Norwegian Domestic Law, Private International law and Human Rights Law*. Nomos. ISBN 9783848739271.