

Rapport 2017:1

Fra særtiltak til ordinær innsats

Følgeevaluering av handlings-
planen mot tvangsekteskap,
kjønnslemlestelse og alvorlige
begrensninger av unges frihet

Hilde Lidén og Anja Bredal

© Institutt for samfunnsforskning 2017
Rapport 2017:1

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (print): 978-82-7763-546-0
ISBN (online): 978-82-7763-547-7
ISSN (print): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	11
1 Innledning	15
1.1 Sluttrapportens innretning og oppbygging	17
2 Handlingsplaner som virkemiddel	19
2.1 Istanbul-konvensjonen	19
2.2 20 år med handlingsplanarbeid	21
2.3 Særtrekk ved norsk handlingsplanarbeid	25
2.4 Avslutning	33
3 Frivillige organisasjoner	35
3.1 Kort om de vurderte organisasjonene	36
3.2 Prosjektene bidrag	41
3.3 Metoder i forebyggingsarbeidet	46
3.4 Avslutning	50
4 Saker der den utsatte befinner seg i utlandet	57
4.1 Metode	57
4.2 Fokus på saker om barn og unge	58
4.3 Et bredt saksfelt	59
4.4 Overordnet om suverenitetsprinsippet og konsulære tjenester	64
4.5 Kompleksitet og variasjon	65
4.6 Sammensatte saker	67
4.7 Hjelpeapparatets håndtering	73
4.8 Særskilt om barnevernet	78
4.9 Nytt krav om barns samtykke i barneloven	86
4.10 Avslutning	87

5 Strafferettslig håndtering	92
5.1 Oversikt over lovreglene	92
5.2 Rettspraksis	102
5.3 Oppsummering og diskusjon	109
6 Konklusjon og anbefalinger	112
6.1 Anbefalinger	117
Litteratur	124
Vedlegg	129
Forced Marriage Protection Orders	129

Forord

Dette er tredje og siste rapport under følgeevalueringen av *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)*. Vi vil takke Justisdepartementet for oppdraget. En spesiell takk til Leila Erdis, Ingvild Sand og deltakere i interdepartemental arbeidsgruppe for godt samarbeid.

Rapporten baserer seg på en rekke intervjuer med sentrale aktører i handlingsplanarbeidet. Stor takk til alle for raus deling av erfaringer, synspunkter og refleksjoner. Vi vil også takke ledere og andre vi har intervjuet i frivillige organisasjoner. Takk til Julia Köhler-Olsen for innspill til framstillingen av rettslige rammer i kapittel 5.

Oslo, 15. november 2016

Hilde Lidén og Anja Bredal

Sammendrag

Forfattere	Hilde Lidén og Anja Bredal
Tittel	Fra særtiltak til ordinær innsats. Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet
Sammendrag	Dette er tredje og siste delrapport under følgeevalueringen av <i>Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)</i> . Den gir for det første en overordnet analyse av snart 20 år med handlingsplaner, og for det andre et dypdykk i tre innsatsområder.

20 år med handlingsplaner

For å gi en overordnet vurdering av Norges innsats i arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, har vi tatt utgangspunkt i Europarådets konvensjon om vold mot kvinner, kalt Istanbul-konvensjonen. Konvensjonen har en bred tilnærming til problemet med vold i og utenfor hjemmet som blant annet inkluderer tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold.

Norge kan vise til en lang og kontinuerlig statlig satsing på å bekjempe *vold i nære relasjoner*, med øremerkede ressurser og særlige tiltak gjennom handlingsplaner. Vold i nære relasjoner har lenge vært definert bredt, slik Istanbul-konvensjonen legger opp til, men planverket og den praktiske innsatsen har vært oppsplittet, med tre handlingsplaner under ulike departement: Handlingsplan mot vold i nære relasjoner med fokus på partnervold, handlingsplan mot tvangsekteskap og handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Inndelingen har gitt en tosporet tilnærming: Et hovedspor rettet særlig mot partnervold og i økende grad barn som lever med vold, og et særspor mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og såkalt æresrelatert vold, som forbindes med visse innvandrergupper. Handlingsplanen som er følgeevaluert, var ment å være den siste i særsporet. Formålet var at innsatsen skulle være forankret i ordinær virksomhet, og i hovedsporet, i tråd med sentrale prinsipper om sektoransvar og likeverdige offentlige tjenester. Følgeevalueringen har siktet mot å støtte opp om en slik helhetlig og mangfoldssensitiv innsats mot vold i nære relasjoner.

Lovforbud og regelverk ble tidlig brukt som virkemiddel i særsporet. Det har også vært satset mye på kompetanseheving og informasjonstiltak. Handlingsplanene har dessuten stimulert til tverrsektoriell samordning og samarbeid. En ytterligere mulighet som handlingsplaner gir, er å tilføre friske midler for å prøve ut nyordninger. *Minoritetsrådgivere* ved videregående skoler og *integreringsrådgivere* ved utenriksstasjoner er eksempler på dette, og ordningene har hver for seg og sammen gitt en beredskap og en faglig tilnærming som har styrket innsatsen. Flere slike særordninger

har vært initiert og prøvd ut i handlingsplanperiodene. Det varierer hvorvidt de har bidratt til å styrke kompetanse og beredskap i det ordinære apparatet, eller til fortsatt fragmentering. En hovedkonklusjon er at handlingsplanene mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet har gitt gode resultater både på forebyggings- og hjelpesiden. Kompetansen som er bygd opp gjennom særordninger, er på god vei til å bli en integrert del av innsatsen mot vold i nære relasjoner i bred forstand. Gitt at man velger å videreføre en tosporet tilnærming, er det avgjørende å fortsette arbeidet med å styrke mangfoldstilpasningen av hovedsporet, i tråd med Istanbul-konvensjonens helhetlige tilnærming.

For øvrig understrekes behovet for å sette innsatsen inn i en større transnasjonal kontekst. Det handler om kulturspesifikke forventninger til og kontroll av familier og unges oppførsel, der særlige former for ære og anseelse gjelder. Det handler imidlertid vel så mye om problemene med å videreføre disse normene i et samfunn med andre betingelser for familieliv, sosialisering, og framtidsstrategier, samtidig som transnasjonal tilhørighet vedlikeholdes. Mye handler om foreldres bekymringer for å miste grepet om neste generasjon og om manglende overlapp mellom generasjonene i orienteringer, forståelser og ambisjoner. I tillegg kommer forventninger fra og forpliktelser overfor en større krets av familie, slekt og sosialt miljø. Krysspress og usikkerhet begrenser en tillitsfull dialog mellom generasjonene. Det avgjørende er å gi riktig diagnose i hver enkelt families tilfelle, for å gi tidlig, tilstrekkelig og relevant hjelp.

Eksempler på god praksis

Det andre formålet med denne sluttrapporten er å gå tettere inn på tre innsatsområder for å svare på oppdragsgivers ønske om å synliggjøre strategier og metoder som har fungert godt. Her er det også lagt vekt på områder der Norge har kommet langt sammenlignet med andre land.

Frivillige organisasjoners forebyggende arbeid

Handlingsplanene har vektlagt de frivillige organisasjonenes mulighet til å drive forebyggende arbeid, og en egen tilskuddsordning er etablert for å sikre organisasjonenes engasjement. Vi har vurdert prosjekter i fem organisasjoner som har fått midler gjennom tilskuddsordningen. Målgrupper for aktivitetene er mødre/fedre og unge jenter/gutter. Hensikten med prosjektene har vært å øke deres bevissthet og livsmestring gjennom dialog, individuell veiledning og støtte fra ressurspersoner. De aktuelle organisasjonene lykkes med å nå målsetningen og har valgt gode metodiske tilnærminger i arbeidet.

Organisasjonene melder om behov for å styrke støtten til foreldre med større barn, og for tilbud som støtter ungdom i deres familierelasjoner og livsmestring. Videre er organisasjonenes brobyggende funksjon gjennom å bistå familiemedlemmer i deres kontakt med offentlige hjelpeinstanser vesentlig. Det er behov for å tenke ut alternative rammebetingelser og rolleavklaringer i samarbeidet mellom organisasjoner og det offentlige for å utnytte denne brobyggerfunksjonen bedre.

Tilskudd til organisasjoner som kan sikre kontinuitet i denne typen forebyggende arbeid, er således viktig. Det er behov for en systematisk

tilnærming til hvordan organisasjoner kan nå ulike målgrupper og bidra aktivt til bedre integrering.

Transnasjonale saker

Transnasjonale saker er saker der én eller flere personer med tilknytning til Norge oppholder seg i utlandet når de trenger hjelp. Evalueringen viser at håndteringen av slike saker uten tvil er blitt styrket gjennom handlingsplanenes særordninger og de siste årenes arbeid for å forbedre rutiner. Ikke minst har samarbeidet mellom integreringsrådgivere på utenriksstasjoner, Utenriksdepartementet og kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse bidratt til å synliggjøre omfang og kompleksitet i slike saker, og bidratt operasjonelt med å returnere barn og voksne til Norge.

Det er begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for nordmenn i utlandet. Hjelpeapparatet må derfor gjøre det de kan for å forhindre at personer havner i utlandet mot sin vilje og/eller utsettes for vold og overgrep der. Når en person befinner seg i en slik situasjon i utlandet, er det derimot avgjørende å motivere hjelpetjenesten og andre hjelpere til å se muligheter og løsninger. Hjelpeapparatet må vite om mulighetene som finnes for å hjelpe personer hjem, dersom flere instanser arbeider tett og kreativt sammen. Særlig er det behov for en grundig gjennomgang av barneverntjenestens muligheter, etter at barnevernlovens bestemmelse og geografisk virkeområde er blitt endret.

Til tross for at de ansatte i ordinære tjenester har fått tilført økt kunnskap om saker som strekker seg ut over landegrensene, er mange fortsatt usikre på regelverket. De er opptatt av begrensninger og ser etter løsninger uten å bruke det handlingsrommet som regelverket åpner for. Vi finner store variasjoner mellom kommunene med hensyn til kompetanse og bevissthet, og det er uheldig at tilbudet til barn i internasjonale saker er så ulikeverdig. Norske myndigheter, og særlig de instanser som er satt til å bistå personer og familier som har det vanskelig, må få økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved familieliv som leves på tvers av landegrenser.

Strafferettslig regulering

Et siste område vi belyser i rapporten, er den strafferettslige reguleringen og håndteringen av tvangsekteskap, som del av tiltakskjeden. Dette er et område der Norge er i front. Straffeloven er blitt brukt, og kompetansen i politiet og rettsapparatet har økt. Vi har identifisert 13 saker om tvangsekteskap og/eller barneekteskap siden 2002, som det var knyttet til sammen 25 dommer til. Vår gjennomgang av disse dommene viser at det er tatt ut tiltale om tvangsekteskap i 12 av sakene, og om barneekteskap i 2. Flertallet av sakene gjelder religiøse vigslar, og siden den særskilte bestemmelsen om tvangsekteskap ikke gjelder fullt ut for utenomrettslige ekteskap, er tiltalen tatt ut etter straffelovens generelle tvangsbestemmelse. I flere saker er det også andre straffebud i tiltalen, som vold, trusler og seksuelle overgrep. En bekymring som kom til uttrykk i forarbeidene, var at bestemmelsen skulle ramme for smalt ved at psykisk tvang ikke ville bli forstått som tvang, eller at det ikke var mulig å bevise tvangen. De foreliggende dommene har flere eksempler på at psykisk press og tvang tas

med i vurderingene, men i de fleste sakene er det også noen eller stor grad av fysisk vold til stede.

Noe av bakgrunnen for det forholdsvis lave antallet rettssaker, er at det er vanskelig å få tilstrekkelig grunnlag for domfellelse fordi den fornærmede trekker sin forklaring eller ikke vil vitne i saken.

Det anbefales en juridisk betenkning om de strafferettslige aspektene, særlig med hensyn til vurderingstemaene tvang og utilbørlig press. Det er dessuten viktig å gjøre straffelovens bestemmelser bedre kjent i de aktuelle minoritetsmiljøene; særlig er det viktig å formidle at tvangsekteskap i straffelovens forstand også inkluderer psykisk tvang og kan ramme trusler om sosial utstøtelse. Gjentatte forslag om å inkludere religiøse/utenomrettslige ekteskap i den nye straffelovens § 253 og § 262 annet ledd, må følges opp.

Emneord

Handlingsplan, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold

English summary

Authors	Hilde Lidén and Anja Bredal
Title	From special measures to mainstreamed into the ordinary services. Evaluation of the action plan against forced marriage, female genital mutilation and severe restrictions on young people's freedom (2013–2016)
Summary	This is the third and final report in the process evaluation of the <i>Action plan against forced marriage, female genital mutilation and severe restrictions on young people's freedom</i> (2013–2016). Firstly, the report presents an overall analysis of almost 20 years of action plans, and secondly, it considers in more detail three focus areas.

Twenty years of action plans

In evaluating Norwegian achievements, we have taken as a starting point the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, known as the Istanbul Convention. The convention takes a broad approach to violence within and outside the home, including forced marriage, Female Genital Mutilation (FGM) and honour based violence.

Norway can point to a long-standing commitment to fight domestic violence, including earmarked resources and targeted measures through national action plans. Domestic violence has been defined in broad terms, in accordance with the Istanbul Convention, while policies and practical efforts have been separated into three action plans: one called the action plan against domestic violence, mostly restricted to partner violence, one against forced marriages and one against FGM. This split structure has given a two-tracked approach: a main track with a focus on intimate partner violence and increasingly on children living with domestic violence, and a «special» track devoted to what is considered as specific forms of domestic violence associated with certain immigrant groups, including forced marriage, FGM and honour based violence. The action plan under evaluation in this report was intended to be the last plan in the special track, presupposing that the efforts would be mainstreamed into the ordinary services by the end of the planning period. The process evaluation has sought to support such a holistic and diversity sensitive approach to domestic violence.

From an early date, legal prohibitions and regulations have been employed in the special track. Furthermore, there has been a particular commitment to competence development and initiatives to provide information. Work on the action plan has also provided an opportunity to focus on cross-sector coordination and collaboration. A number of special schemes have been initiated and some of these have been continued as ordinary activities. We have particularly highlighted the significance of new schemes, such as

minority counsellors in upper secondary schools and *integration counsellor* at foreign missions. Individually and collectively, these special schemes have increased awareness, and have provided a professional approach that has highlighted needs, cultivated knowledge and reinforced the focus area. It varies, however, to what degree they have contributed to mainstreaming or rather, to further segregation of what is considered as special forms of violence.

A main conclusion is that the action plans against forced marriage, FGM and severe restrictions on young people's freedom have been effective, in terms of both prevention and assistance to victims. The competence that has been developed through special measures, is increasingly integrated into the agenda against domestic violence. If the future strategy is to maintain a two-tracked approach with separate action plans, it is vital to continue this process of mainstreaming, in line with the Istanbul Convention's call for comprehensive and coordinated policies.

The process evaluation emphasises the need to apply a transnational mobility and integration perspective, when tackling forced marriage, FGM and honour based violence. On the one hand, these problems are about culturally specific expectations to and control of families and young people's behaviour, based on certain forms of honour and social status. On the other, it is about living in a society with other conditions for and regulations of family life, while maintaining transnational ties to other countries. Parents may worry about losing control of the next generation and there is a generation gap in terms of values and ambitions. In addition comes the expectations from and commitments towards a wider circle of family, kin and social network, both in Norway and in other countries. The resultant conflicts and insecurities limit the potential for dialogue between the generations. Individual assessment in each case is vital in order to secure early, sufficient and relevant assistance.

Best practice

The second objective of the report is to consider in more detail three focus areas to highlight examples of best practices, and with a view to contribute to the international exchange of models and experiences.

Preventive work by non-governmental organisations (NGOs)

In the action plans, NGOs' preventive work has been emphasised and promoted by means of a dedicated grant scheme. We have assessed the projects of five organisations that have received funds through this grant scheme. The target groups for their activities are mothers/fathers and young girls/boys. The objective is to increase their awareness and life skills through dialogue, individual guidance and support from resource people. The organisations have succeeded in achieving their objectives and have chosen sound methodical approaches in their work.

The organisations report a need for a strengthened parental support offering to families with older children, as well as a need for service provisions that support young people in their family relationships and development of life skills. Furthermore, the organisations have an essential bridge-building function, channelling and assisting family members in their contact with public support bodies. There may be a need to consider providing

alternative framework conditions and to clarify roles in collaboration between organisations and the public sector in order to ensure that such bridge-building work continues.

Providing grants to secure the continuity in this type of preventive work is vital. There is a need for a systematic approach and careful consideration of how organisations can reach various target groups and make an active contribution to improved integration.

Transnational cases

Transnational cases are cases where one or more persons are based abroad while requesting the assistance. The evaluation finds that the work on such cases has been strengthened by means of the action plan's special schemes and by recent efforts to improve procedures. Furthermore, collaboration between the integration counsellors, the Ministry of Foreign Affairs and the national Expert Team against Forced Marriage and FGM has helped to make clear the scope and complexity of such cases and has provided operational assistance in returning children and adults to Norway.

There are limitations to what the Norwegian authorities can do for Norwegians abroad. Therefore, the support services must do what they can to prevent individuals ending up abroad against their will and/or being exposed to violence and abuse in other countries. On the other hand, when people find themselves in such a situation abroad, it is vital to motivate the support service and other helpers to see possibilities and solutions. In particular, there is a need to review the implications of recent changes in the jurisdiction of the Child Welfare Act following Norway's ratification of the Hague Convention of 1996 on Parental Responsibility and Protection of Children.

Although knowledge about cases that extend across national borders has improved, many services remain uncertain about the regulations. We find great variations between the various municipal authorities with respect to competence and awareness, and it is unfortunate that the help offered to children in international cases is so variable. The Norwegian authorities, and in particular the bodies that have been appointed to assist individuals and families in difficulty, must obtain increased knowledge about and understanding of the specific aspects of transnational family life.

Criminal-law regulation

A final area we discuss in the report is the criminal-law regulation and handling of forced marriage. This is an area where Norway is in the forefront, being the first European country to introduce a criminal offense of forced marriage and of child marriage (below 16 years of age) in 2003. The General civil penal code has been utilised, and competence in the police and the legal apparatus has increased. We have identified 13 cases of forced marriage and/or child marriage since 2002. Our review of the 25 judgments shows that 12 cases of forced marriage have been prosecuted, and two cases of child marriage. The majority of the cases concern religious marriages, and since the specific provision on forced marriage does not apply in full to non-registered marriages, prosecution has been under the general provision regarding force (section 222, first sentence).

In a number of cases a second offence has also been included in the prosecution, typically violence, threats or sexual assault. A concern that was expressed in the preliminary works was that the provision may be defined too narrowly, so that psychological force will not be understood as force, or that it will not be possible to establish that such force has been used. The existing judgments provide a number of examples of psychological pressure and force being included in the assessments, but in most of the cases there was also a greater or lesser degree of physical violence.

Part of the background for the relatively low number of cases is that it is difficult to obtain sufficient basis for a conviction, because the victims withdraw their statements or refuse to give evidence in the case.

It would be desirable to obtain a legal opinion on the criminal-law aspects, especially concerning the legal definition of coercion and duress. It is recommended that extrajudicial marriages are included in the forced marriage offense (sections 253 and 262, second sentence, of the new General civil penal code).

Moreover, it is important to make the provisions of the General civil penal code better known within the relevant minority communities. It is particularly important to explain that forced marriage, in the legal sense, also includes psychological force and can include threats of social exclusion.

Index terms

National action plan, domestic violence, forced marriage, FGM, honor based violence

1 Innledning

Dette er den siste delrapporten under følgeevalueringen av handlingsplan for 2013–2016. Forskningsprosjektet har evaluert implementeringen av planen som helhet og utvalgte tiltak. Hensikten har vært å bidra med innspill og vurderinger underveis i handlingsplanperioden for å sikre en god implementering av arbeidet. Vi har i den sammenheng hatt flere møter med ansvarlig enhet i Justis- og beredskapsdepartementet og med den tverrdepartementale gruppen som har ansvar for handlingsplanen.

Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016) varslet både kontinuitet og endring. Planen er preget av at mange tunge strukturer er (mer eller mindre) på plass. Der er ingen store nye tiltak i handlingsplanen. Det er i stedet snakk om å *videreføre og konsolidere* eksisterende ordninger. Planen bærer med andre ord preg av at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse nå regnes som forholdsvis veletablerte temaer.

Handlingsplanen har hatt tre delmål:

- **Styrke forebyggende arbeid.** Tiltak i planen omfatter bl.a. rådgivere i skolen, foreldresamarbeid og frivillige organisasjoners innsats.
- **Sørge for god offentlig hjelp.** Her inngår kompetansehevingstiltak og samordning på lokalt og regionalt nivå. Rutiner for saker som strekker seg over landegrensler, har vært et særskilt tiltak.
- **Sikre en målrettet, effektiv og kunnskapsbasert innsats.** Dette inneholder strategier for kunnskapsutvikling og kunnskap om hvordan nå ut til berørte grupper i arbeidet mot kjønnslemlestelse.

Handlingsplanens innsats kan plasseres innenfor rammen av kjønnslikestilling og likeverdige offentlige tjenester. Det er et mål at tjenestetilbudet skal være tilpasset mangfoldet i befolkningen, og at kunnskapen om migrasjon og transnasjonale familierelasjoner blir styrket. Handlingsplanens overordnede målsetting er at arbeidet i større grad samordnes med den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner. En viktig problemstilling har derfor vært hvilken betydning en slik bredere satsing har for innretningen på arbeidet.

I delrapport 1 *Hva med 2017?* la vi til grunn en sentral føring i handlingsplanen som har vært at innen utgangen av 2016 skal innsatsen være «en integrert del av

berørte instansers tjenesteyting» og «ordinær drift». Rapportens mest overordnede anbefaling var å løfte blikket og stille det viktige spørsmålet om hvordan implementeringen av handlingsplanen er organisert, og om denne strukturen er egnet og effektiv med tanke på å nå den overordnede målsettingen. I denne sammenheng drøftet vi konsekvensene av at innsatsen på feltet *vold i nære relasjoner* er delt i to handlingsplaner. Vi argumenterte med at det har eksistert et strukturelt skott mellom feltene *vold i nære relasjoner* og *tvangsekteskap* som er i utakt med den brede definisjonen av vold i nære relasjoner. For å realisere målsettingen om en helhetlig og likeverdig innsats mot vold i nære relasjoner, er det nødvendig å gjøre noe med den splittede strukturen. Det er behov for å utvikle og forankre en felles forståelse av hva en bred, mangfoldtilpasset definisjon av vold i nære relasjoner innebærer i praksis.

Føringene i dagens to handlingsplaner tilsier å flytte arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet ut av integreringspolitikken og inn i feltene vold i nære relasjoner, vold og seksuelle overgrep mot barn, og barn og unges rettigheter. Vi argumenterte med at integreringssektoren ikke skulle ha ansvar for arbeid mot vold i nære relasjoner i visse befolkningsgrupper, men bør bidra med kunnskap om minoriteter, migrasjon og diskriminering inn i disse tverrsektorielle feltene. Samtidig bør integreringsfeltet, deriblant IMDi, bli mer bevisst på hvilken betydning vold i nære relasjoner har for deres egen sektorvirksomhet, særlig bosetting.

Delrapport 1 drøftet også de organisatoriske grepene som skulle til for å få en bedre styring av innsats mot tvangsekteskap/ kjønnslemlestelse og vold i nære relasjoner. Det ble anbefalt større samordning og bedre overlapp mellom nøkkeletatene for å iverksette de to handlingsplanene og mer kontakt mellom de hovedansvarlige i departementene. Siden den tid har ansvaret for begge handlingsplanene blitt overført til samme departement, men ulike avdelinger. Det ble anbefalt at handlingsplanperioden ble brukt til å gjennomføre en gradvis integreringsprosess mellom feltene, og det ble foreslått en rekke grep for å gjøre dette. Dette innebar å identifisere berøringspunkter, rasjonaliseringsmuligheter og synergieffekter, samt eventuelle motsetninger mellom eksisterende tiltak i de to handlingsplanene og eventuelt andre styringsdokumenter.

I delrapport 2 *Framgang* presenterte vi resultatene av en kartleggingsundersøkelse som skulle undersøke status for delmål 2: **God offentlig hjelp skal styrkes**. Delmålet skal oppnås gjennom kompetanseheving i offentlig sektor og ved samordning av offentlige tjenestetilbud, der rollen til regionale nettverk og aktører som arbeider mot vold i nære relasjoner er viktig for å styrke den lokale innsatsen. Dette var en tilnærmetvis gjentagelse av en kartleggingsundersøkelse som ble

gjort i 2010 som del av ISFs følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008–2011). Nå var den utvidet til også å inkludere kjønnslemlestelse og æresrelatert vold som tema, og helsetjenesten var instansaktør.¹ Vi finner at kunnskapen og beredskapen i hjelpeapparatet har blitt bedre sammenlignet med i tidligere studier. Et flertall av tjenestene sier de har fenomenkunnskap, kjenner til regelverk og er relativt fornøyde med samarbeidet med andre instanser. Det er imidlertid også førstelinjetjenester som fortsatt mangler nødvendig kunnskap.

Den andre delrapporten drøftet også profilen og innsatsen til organisasjonene som får midler over tilskuddsordningen til handlingsplanen. Det ble dessuten gjort opp status for innsatsen som er rettet mot kjønnslemlestelse. Det langsiktige arbeidet mot kjønnslemlestelse i helsesektoren har blitt videreført i handlingsplanperioden. Det ble imidlertid stilt spørsmål om oppmerksomhet om temaet og kompetanse forvirrer i tjenestene, ikke bygges tilstrekkelig opp i kommuner som tidligere ikke var i berøring med målgruppene, om det er tilstrekkelig oppmerksomhet om temaet i medisinsk utdanning og i sosial- og barnevernsutdanningen, og om temaet ivaretas tilstrekkelig gjennom handlingsplanens informasjonstiltak og kompetansehevende tiltak.

Den andre rapporten drøftet også erfaringene med å inkludere alvorlige begrensninger av unges frihet i handlingsplanarbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Hadde det oppstått en *synergieffekt* av at innsatsområdene inngikk i samme handlingsplan? Vi konkluderte med at den brede tilnærmingen løftet fram behovet for å se vold i nære relasjoner i sammenheng, og at det ikke er en motsetning mellom å synliggjøre innsats overfor spesifikke grupper av barn eller spesifikke problemer og å anlegge et bredt perspektiv på barn og unges rettigheter. Det å inkludere de tre innsatsområdene i samme handlingsplan har lagt grunnlaget for en slik tilnærming.

1.1 Sluttrapportens innretning og oppbygging

Sluttrapporten har to formål. Det ene er å gi et mer overordnet blikk på hvor nærmere 20 år med handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har ført oss. Vi har her tatt utgangspunkt i Europarådets konvensjon om vold mot kvinner, kalt Istanbul-konvensjonen, og ser på status og hvilke bidrag den norske innsatsen kan vise til. Hva har vært gode grep i denne innsatsen?

¹ ISF gjennomførte i 2008 en kartleggingsstudie rettet mot ulike hjelpeinstansers kompetanse i et forskningsprosjekt om innsats mot kjønnslemlestelse, på oppdrag av BLD (Lidén og Bentzen 2008). Resultatene i 2015 er også vurdert opp mot denne kartleggingen.

Det andre formålet er å gå tettere inn på tre innsatsområder i denne handlingsplanperioden som vi har definert som viktige innsatsfelt. Vi har foretatt disse dypdykkene for å svare på oppdragsgivers ønske om å synliggjøre eksempler på «beste praksis», altså metoder som i praksis har vist seg å fungere bedre enn andre, og som dermed kan tjene som eksempler til etterfølgelse. Det har derfor vært nærliggende å koble disse erfaringene med de spesielle ordningene som Norge har bidratt særlig med å utvikle – også i en internasjonal kontekst – og på denne måten gi et bidrag til internasjonal utveksling av modeller og erfaringer.

Under handlingsplanen mot tvangsekteskap fra 2008 ble to nyskapende ordninger initiert: Det ene var minoritetsrådgivere (MR) på videregående skoler, og det andre var integreringsrådgivere (IR) på utenriksstasjonene. Disse ordningene har i løpet av den nåværende handlingsplanperioden blitt evaluert i tillegg til følgeevalueringen, og vi har derfor valgt ikke å drøfte disse ordningene som sådan ytterligere i denne rapporten. Vi har i stedet valgt å belyse innsatsen som er gjort på saker med forgreining til utlandet – såkalt transnasjonale saker – der både IR og MR bidrar, sammen med en rekke andre instanser. Det ene området vi belyser i rapporten, er hvordan slike saker operasjonaliseres i praksis, og hva disse sakene kan si oss om hjelpeapparatets beredskap, kompetanse og begrensninger. Dette området presenteres i kapittel 4. Et annet område vi vil belyse, er den strafferettslige reguleringen og håndteringen av tvangsekteskap. Hensikten er å gi en helhetlig beskrivelse og drøfting av erfaringene, samt en vurdering av hvor vi står i dag. Dette er et område der Norge har vært og er i front. Straffeloven er blitt brukt, og kompetansen og bevisstheten i politiet har økt. Dette området belyses i kapittel 5. Et tredje område vi har valgt ut som viser eksempler fra praksis, er det forebyggende arbeidet til frivillige organisasjoner. I de siste handlingsplanene har tiltak rettet mot å styrke hjelpeapparatets kompetanse og bistand fått en sentral plass. Frivillige organisasjoners forebyggende arbeid har blitt vektlagt, og det er ivarettatt gjennom en egen tilskuddsordning. Organisasjonene hadde likevel en mer framtrædende rolle i de tidligste handlingsplanene, der de også fikk noen tjenesteytende oppgaver på vegne av det offentlige. Organisasjonenes nedslagsfelt, hva slags forebyggende arbeid som foregår, og hva som er potensialet i dette arbeidet, har ikke blitt løftet fram i evalueringene av de siste årenes handlingsplaner, men det vil bli belyst i rapportens kapittel 3.

2 Handlingsplaner som virkemiddel

Norge kan snart se tilbake på 20 års arbeid med statlig politikk og handlingsplaner mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og problemer som relaterer seg til disse temaene. Dette kapitlet vil reflektere over hva som er oppnådd, og hvordan. Har den strategiske innsatsen ført til vesentlige endringer?

Vi starter denne refleksjonen med Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen), som ifølge FNs kvinnekomité må regnes som en gullstandard for arbeidet mot vold mot kvinner i verden.² Norge er i sluttfasen av å legge til rette for ratifisering, og vi vil derfor ta utgangspunkt i konvensjonen for å diskutere den norske innsatsen. Er det samsvar mellom hvordan den norske politikken er innrettet, og konvensjonens forståelsesrammer og prinsipper? I hvilken grad innfrir Norge konvensjonens krav? Den er også et bakteppe for å diskutere hvordan denne innretningen i norsk politikk har utviklet seg over de siste 20 årene. Vi vil særlig drøfte spenningen mellom å forstå tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som hovedsakelig et innvandrersproblem og å forstå det som variasjoner av vold i nære relasjoner, og dermed som et felles samfunnsproblem. Skal innsatsen bestå av særtiltak eller ivaretas av ordinær virksomhet; skal det legges vekt på kultur eller på rettigheter og likestilte tjenester? Etter en kort presentasjon av konvensjonens hovedinnhold følger en omtale av handlingsplanene og de ulike innsatsfeltene de har hatt over tid. Så vil vi trekke fram de områdene der vi finner at Norge har lyktes med gode tiltak og innsatsområder, og peke på utfordringer som krever ytterligere innsats. Vi trekker paralleller til konvensjonen der dette er relevant, og gir en kort oppsummering til slutt.

2.1 Istanbul-konvensjonen

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner ble åpnet for signering i Istanbul i 2011.³ Konvensjonen, populært kalt Istanbul-konvensjonen, definerer statenes forpliktelser til

2 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059aa23>

3 Council of Europe Convention (2011) *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. 11. april 2011.

å forebygge vold og gi assistanse til voldsofre. Konvensjonen presiserer også standarder og retningslinjer for etterforskning og rettsprosesser.

Konvensjonen definerer vold mot kvinner og vold i nære relasjoner bredt, deriblant: tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk og fysisk vold og press/trusler. Det presiseres at barn kan være vitner til vold, og at dette da inngår i kategorien vold i nære relasjoner. Istanbul-konvensjonen nevner eksplisitt myndighetenes ansvar for å bidra til å endre sosiale og kulturelle handlingsmønstre som bygger opp om fordommer, diskriminering og skadelige praksiser. Artikkel 7 forplikter statene til å utvikle en effektiv, helhetlig og koordinert politikk som omfavner alle former for vold som dekkes av konvensjonen:

Article 7 – Comprehensive and co-ordinated policies

1 Parties shall take the necessary legislative and other measures to adopt and implement State-wide effective, comprehensive and co-ordinated policies encompassing all relevant measures to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention and offer a holistic response to violence against women.

Punkt 2 i samme artikkel utdyper at en slik helhetlig politikk skal implementeres gjennom «effective co-operation among all relevant agencies, institutions and organisations». Det presiseres at myndighetene skal anerkjenne, oppmuntre og støtte frivillige organisasjoners arbeid på feltet. Strafferettslige tiltak står sentralt i konvensjonen. Konvensjonen gir myndighetene ansvar for å iverksette lovverk og andre rettslige verktøy på feltet. Det sies eksplisitt at tvangsekteskap, barneekteskap og kjønnslemlestelse må kriminaliseres.

Hva som innebærer en helhetlig politikk i praksis, kan diskuteres, men det er ikke tvil om at konvensjonen anbefaler en sammenhengende og samordnet innsats mot alle former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.⁴ Konvensjonen bruker både begrepene «vold i familien/hjemmet» (domestic violence, oftest oversatt med vold i nære relasjoner, så også i vår videre framstilling) og «vold mot kvinner» (violence against women). Bruken av de to begrepene favner vold mot kvinner i og utenfor hjemmet, tar høyde for at menn også kan være utsatt, og synliggjør kjønnsdimensjonen i volden. Konvensjonens tydelige perspektiv på kvinner begrunnes med forståelsen av menns strukturelt betingede maktposisjon som tvinger kvinner – og jenter – inn i underordnede posisjoner. Dette gir grunnlag for diskriminering og hindrer kvinner i å få like muligheter. Gjennom konvensjonen er stater forpliktet til å beskytte ofre mot (ytterligere) vold, samarbeide om tiltak og følge opp ofre for vold. Rettigheter

4 Dette utdypes ytterligere i konvensjonens Explanatory Report, kapittel 2, side 12.

skal iverksettes uten diskriminering når det gjelder f.eks. alder, seksuell orientering og migrant- eller flyktningstatus. Konvensjonen erkjenner at det finnes særlig utsatte grupper som har større risiko for å bli utsatt for vold, og pålegger statene å ta deres spesifikke behov i betraktning. Selv om det hovedsakelig er kvinner som står i sentrum, anerkjenner konvensjonen at også gutter og menn kan være ofre for vold i nære relasjoner.

Prinsippene i Istanbul-konvensjonen vil være bindende for hvordan den helhetlige politikken for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i årene som kommer, blir utformet. Vi vil legge konvensjonens standarder og forpliktelser til grunn for den videre diskusjonen om forståelser og status på innsatsområdene som handlingsplanen omfatter, og for hele bredden i feltet. Hvordan ser den norske politikken ut i lys av konvensjonen?

2.2 20 år med handlingsplanarbeid

Hva er begrunnelser for hvordan innsats mot vold mot kvinner og vold i nære relasjoner er ordnet i Norge? Hva er årsaken til og logikken bak at det finnes flere handlingsplaner på dette feltet? Hva har vært begrunnelsene for å ha egne handlingsplaner mot henholdsvis tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, for deretter å samle dem i én plan, men fortsatt behandle dem adskilt fra andre former for vold i nære relasjoner?

Istanbul-konvensjonen har en bred definisjon av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, og vold behandles samlet. Norge, på sin side, har hatt separat innsats ovenfor disse to områdene. De tidligste handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kom i stand etter at en allianse mellom kvinnelige organisasjoner og politikere allerede på 1980-tallet lyktes i å utforme en offentlig politikk for å bekjempe vold mot kvinner (Skjørten 2004, Bredal 2014). Ansvaret for de påfølgende planene og innsatsen mot vold i nære relasjoner har hele tiden ligget under Justisdepartementet, og innretningen på arbeidet ble særlig preget gjennom NOU (2001–2002) *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*. Mandatet var å fokusere på partnervold, men utvalget anbefalte likevel en bred definisjon av begrepet vold i nære relasjoner – slik at også tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ble inkludert. Men siden disse voldsformene allerede på dette tidspunktet hadde separate handlingsplaner, og lå under et annet departement, Barne- og familiedepartementet, avgrenset utvalget seg mot disse innsatsområdene. Denne avgrensningen i innsats og forståelse har blitt videreført.

Handlingsplanene mot tvangsekteskap

Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap kom i 1998. De fleste tiltakene var bevilgninger til organisasjoner som skulle drive bevisstgjørende og holdningsendrende arbeid blant ungdom/foreldre og i hjelpeapparatet. Et annet tiltak var å opprette et bo- og støttetilbud for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (botilbudet), men også dette overlot kommunene i stor grad til frivillige organisasjoner (Bredal og Orupabo 2008). Organisasjonenes innsats inkluderte bistand til unge som hadde vært utsatt for tvangsekteskap. I en evaluering av tiltakene under handlingsplanen ble ikke denne bistanden ansett for å være tilstrekkelig for ungdom i en alvorlig krisesituasjon (Fangen 2002). Ut fra organisasjonenes ressursituasjon var det begrenset hva disse kunne utrette av krisehjelp. Konklusjonen var at organisasjonenes bidrag var positivt, men at støtten til arbeidet mot tvangsekteskap ikke kunne overlates til disse (Fangen 2002, Bredal og Skjerven 2007, Bredal og Orupabo 2008, Bråten og Elgvin 2014). Innsatsen måtte i større grad bli et offentlig anliggende.

Den første handlingsplanen ble fulgt opp av en såkalt tiltakspakke mot tvangsekteskap våren 2002. Denne inneholdt blant annet forslag om endringer i straffeloven, som vi kommer tilbake til i kapittel 5. I den neste handlingsplanen (2008–2011) var det lagt mest vekt på å ansvarliggjøre det offentlige tjenesteapparatet. Handlingsplanen inneholdt to nye ordninger: minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere. Kompetanseteamet fikk et utvidet mandat og ansvar. En egen tilskuddsordning ble opprettet for organisasjoners prosjekter rettet mot forebygging av tvangsekteskap og holdningsskapende arbeid.

Følgerevalueringen av denne planen fant at større oppmerksomhet om tvangsekteskap i hjelpetjenesten hadde ført til beredskap i større deler av tjenesteapparatet. Minoritetsrådgivere på videregående skoler med høy minoritetsandel hadde blitt et lavterskeltilbud for ungdom som trengte råd og hjelp. Kompetansen i de ordinære hjelpetjenestene var også styrket slik at de i større grad fanget opp barn og unge som trengte bistand. Integreringsrådgiverne på et utvalg utenriksstasjoner var viktige aktører i konkrete saker. Handlingsplanen hadde således styrket den offentlige innsatsen mot tvangsekteskap, både gjennom særtiltak og gjennom de ordinære tjenestene. En hovedutfordring var likevel, ifølge denne evalueringen, at tiltak rettet mot tvangsekteskap og tiltak mot vold i nære relasjoner tilhører to områder som er spredt mellom ulike departementer, direktorater og regionale ledd. Forskerne konkluderte med:

Vi tror derfor det er svært viktig at man fra 2013 finner nye inndelinger og over- og underkategorier i politikkkfeltet vold i nære relasjoner som

verken likestillt vold i nære relasjoner med partnervold eller skiller ut minoritetsvolden som særphenomen. (Steen-Johnsen et al 2011: 9–10)

Så fulgte en felles ettårig handlingsplan med tiltak mot både tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i 2012 i påvente av en ny handlingsplan. Den nye planen, for 2013–2016, utvidet arbeidet med et nytt innsatsfelt: «alvorlige begrensninger i unges frihet». Begrunnelsen var at instansene som arbeidet tett på feltet, som kompetanseteamet, minoritetsrådgivere og integreringsrådgivere, meldte om at:

[...] de fleste unge som tar kontakt, har utfordringer som dreier seg om ekstrem kontroll, og frykt for å bli utsatt for represalier i form av vold eller tvangsekteskap.⁵

Også organisasjonene argumenterte for å se sammenhengen mellom tvangsekteskap og et bredere problemkompleks. I det forebyggende arbeidet ble oppmerksomheten i større grad rettet mot en bred tilnærming til enkelte familiers oppdragspraksiser og unges mulighet til å ta egne valg, der kontroll og begrensninger ble et sentralt tema. Hvordan begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet» ble forstått som psykisk og fysisk vold, er noe uklart (se Lidén, Bredal og Hegstad 2015). Særlig grensen mellom «alvorlige begrensninger av unges frihet» og psykisk vold, som Istanbul-konvensjonen anser som ulovlig, og som kan straffefølges, kommer i liten grad fram i handlingsplanen.

Handlingsplanene mot kjønnslemlestelse

Da kjønnslemlestelse først ble diskutert i offentligheten, på 1980-tallet, ble det sett på som et helseproblem for kvinner det gjaldt. Det var først på 1990-tallet det ble diskutert som et integreringsproblem. Spørsmål om åpning og igjensying kom opp som et tema, og organisasjoner, bl.a. MIRA-senteret, presset på for å få tydelig fram at kjønnslemlestelse var straffbar handling, og at dette måtte følges opp med tiltak. En egen lov mot kjønnslemlestelse kom i 1995. Temaet var likevel lite framme i offentligheten, også fordi aktuelle myndigheter var redde for at visse befolkningsgrupper skulle stigmatiseres (Bråten og Elgvin 2014). Statens helsetilsyn utarbeidet en veileder for helsepersonell om kjønnslemlestelse, og denne ble ferdigstilt i 2000. Samme høst fikk kjønnslemlestelse stor oppmerksomhet gjennom mediene («Kadra»-saken i tv-programmet «Rikets tilstand»)⁶ og dette førte til at Stortinget kort etter vedtok å utarbeide en handlingsplan mot kjønnslemlestelse.

5 Handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016), s. 11.

6 «Kadra»-saken i tv-programmet «Rikets tilstand», sendt 27.09.2000, tematiserte manglende offentlig innsats mot kjønnslemlestelse. I programmet ble det brukt skjult kamera som avslørte at religiøse autoriteter påla jentene å følge foreldrenes pålegg om omskjæring.

Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse 2000 kjennetegnes av en dialogbasert tilnærming. De fleste tiltakene ble gjennomført i regi av OK-prosjektet⁷ og var innrettet mot dialog gjennom (helse)informasjon i berørte miljøer og kompetansebygging i helsetjenesten (Lien 2005). Arbeidet fikk tidlig forankring i den ordinære helsetjenesten, gjennom kursing av personell og bruk av utdannet helsepersonell fra berørte miljøer, som også ble ressurspersoner med kontakter og tillit i de aktuelle miljøene. Informasjon om helse og forebygging nådde dessuten bredt ut både gjennom helsestasjoner og til kvinner som oppsøkte helsehjelp på grunn av egne plager. Det sterke helseaspektet forankret arbeidet i det ordinære tjenesteapparatet, med Helsedirektoratet som en sentral aktør for endringsarbeidet.

Handlingsplanarbeidet mot kjønnslemlestelse har hatt to innretninger: helsehjelp og kontroll, der helseaspektet sto sentralt under den første handlingsplanen (2000), mens kontrollaspektet ble mer framtrædende under de neste handlingsplanene. Innsatsen til OK-prosjektet, som vektla dialogform og kompetansebygging av ressurspersoner i miljøene og i helsetjenesten, ble kritisert for ikke å være konfronterende nok, og at det trengtes mer avskrekkende tiltak (Lien 2005). OK-prosjektet ble lagt ned i 2004, etter at handlingsplanperioden var avsluttet. Nye medieoppslag sommeren 2007 førte til igangsetting av straks-tiltak, bl.a. konfiskering av pass til familier med jenter i aktuell alder som skulle reise utenlands. Med dette kom kontrollaspektet mer i forgrunnen. En ny handlingsplan (2008–2011) videreførte strakstiltakene. Et tiltak som opprinnelig ikke var del av handlingsplanen, men som ble utviklet parallelt, var forslaget om tvungen underlivssjekk (Lidén og Bentzen 2008). Dette var et kontroversielt forslag, der det helsefaglige miljøet var delt, men et stort flertall mente at tiltaket ikke var tjenlig. Det politiske utfallet endte med at undersøkelsene ble gjort frivillig (Lien et al 2012). Tiltakene i selve handlingsplanen var særlig rettet mot utstrakt kompetanseheving i hjelpeapparatet, inkludert bevisstgjøring av avvergingsplikten, i tillegg til at det ble lagt vekt på forebyggende og holdnings-skapende arbeid, bl.a. gjennom prosjektstøtte til informasjons- og dialogtiltak gjennom frivillige organisasjoner.

Det kom altså en dreining mot kontrollaspektet både i forkant av og i innretningen av den andre handlingsplanen (2008–2011). Bruk av straff, avvergelsesplikten, underlivsundersøkelser av barn og barnevernets aktive oppfølging av økningen av bekymringsmeldinger fra bl.a. barnehager ble sentrale temaer. Helseaspektet var allerede godt forankret og ivaretatt av helsetjenesten, oppmerksomheten ble

7 OK-prosjektet (OK sto for «Omsorg og Kunnskap») var en ny ordning, som skulle jobbe overfor to målgrupper: offentlige instanser og berørte miljøer. Prosjektet vektla dialogbasert arbeid, informasjon og deltakelse.

nå dreid mot menneskerettigheter. I endringsarbeidet ble det brukt ulike argumenter: I tillegg til helseaspektet, barnerettigheter og lovforbudet med mulig straffeforfølgelse, ble religiøse ledes fortolkning av omskjæring som et religiøst påbud et tema. Likeledes ble det et tema at unge jenter og gutter som var oppvokst i Norge, tok avstand fra praksisen, og at praksisen mistet sin betydning i en norsk kontekst.

Organisasjonene rapporterte om flere typer spenninger i feltet. Berørte grupper opplevde mistenksomhet selv om de hadde endret forståelse av praksisen. Vektleggingen av kontroll virket også inn på det holdningsskapende arbeidet. Selv om underlivsundersøkelser ble gjort frivillig (svært få benyttet dette tilbudet), ble det gjennomført underlivsundersøkelser på jenter når barnevernet fikk en bekymringsmelding. Dette ble gjennomført uten foreldres viten, og denne praksisen utviklet seg til et konfliktområde som skapte bekymring og mistro til barnevernet. Disse forholdene påvirket endringsarbeidet i miljøene ved at underlivsundersøkelser forsterket mistenksomhet, avstand og konfliktlinjer.

I den felles handlingsplanen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som kom i 2012 og i den siste handlingsplanen (2013–2016), der kjønnslemlestelse er en av tre innsatsfelt, er det få tiltak som retter seg mot kjønnslemlestelse, og handlingsplanteksten omtaler nesten ikke kjønnslemlestelse som fenomen i Norge (Bråten og Elgvin 2014). Arbeidet forutsettes å være forankret i de ordinære tjenestene.

2.3 Særtrekk ved norsk handlingsplanarbeid

Vi vil gå nærmere inn på noen av de kjennetegnene som har preget handlingsplanarbeidet de siste 20 årene. Spørsmålet vi stiller, er hva som har vært de særlige grepene, og hvilke muligheter og utfordringer som følger av dette. De aspektene ved handlingsplanarbeidet vi har valgt å trekke fram, er for det første grunnene til at kjønnslemlestelse og tvangsekteskap behandles som særlige fenomener for innsats i feltet vold i nære relasjoner. Vi ser på handlingsplaners mulighet for å sette i gang nyskapende ordninger. Deretter diskuterer vi hvordan særlige tiltak under en handlingsplan videreføres, eventuelt som del av ordinær virksomhet, og hvilke utfordringer dette innebærer. Organisasjonenes endrede plass i arbeidet blir diskutert for seg (kapittel 3). Et annet tema vi vil ta opp senere i rapporten, er at Norge var tidlig ute med en egen straffebestemmelse om kjønnslemlestelse (1995) og litt senere (2003) om tvangsekteskap. Norge var det første landet i Europa med å kriminalisere tvangsekteskap, og var dermed i forkant av Istanbul-konvensjonen på dette feltet. Nyelig er det også innført en

bestemmelse om forberedelse til tvangsekteskap, som en følge av arbeidet med en norsk tilslutning til konvensjonen (se kapittel 5).

Vi avslutter med refleksjoner over hva det innebærer at de to innsatsfeltene er samlet i én plan og utvidet med temaet alvorlige begrensninger av unges frihet, samtidig med at disse temaene holdes adskilt fra det øvrige innsatsfeltet for vold i nære relasjoner.

Særphenomener

En vesentlig forklaring på at Norge har hatt separate handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, har vært at disse temaene har blitt sett på som særphenomener knyttet til visse innvandremiljøer. Felles for at det ble utarbeidet handlingsplaner på disse feltene, var medieoppslag om enkeltepisoder som avstedkom opphetet debatt og bekymringer om manglende integrering. Krav om at innvandrere måtte endre kulturelle praksiser som del av integreringsarbeidet, førte til at kultur og integrering kom i forgrunnen. Dette gjenspeiler diskusjoner som har foregått i andre land (se f.eks. Akkerman og Hagelund 2007, Roggeband og Lettinga 2014). Kritikken har imidlertid vært at en slik politikk dreier oppmerksomheten bort fra arbeidet med å styrke kvinners menneskerettigheter og mot kulturelle forskjeller som forsterker skillet mellom minoritet og majoritet (se f.eks. Montoya og Augustin 2013). Istanbulkonvensjonen er et uttrykk for at ulike former for vold inkluderes i samme rammeverk, som tar utgangspunkt i rettigheter og er ikke-diskriminerende.

Innsatsen mot tvangsekteskap i Norge ble fra 2008 plassert innenfor integreringsfeltet, der Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble utpekt som en viktig faginstans, særlig for tiltakene mot tvangsekteskap. Arbeidet mot kjønnslemlestelse, derimot, fikk en annen retning, med Helsedirektoratet som sentral aktør for raskt å forankre arbeidet i ordinære tjenester. Helse kom i forgrunnen, men kontrollaspektet var samtidig rettet mot visse gruppers forventede handlemåter. Egne handlingsplaner på voldsfeltet begrunnes med at særphenomener må forstås og arbeides med på særlige måter. Oppmerksomhet og ressurser mot fenomener som har blitt aktualisert gjennom økt mobilitet og globalisering, har utvilsomt bidratt til bedre forståelser og beredskap. Dette er vesentlig for å sikre likeverdige tjenester til hele befolkningen. En fare ved separate innsatsfelt er likevel at fenomener forstås for snevert, og at kunnskap ikke flyter på tvers av innsatsområdene ved at det bygges opp parallelle satsinger, ordninger og strukturer. Et aktuelt eksempel på dette er *Opptappingsplanen mot vold og overgrep (2017–2021)*, der innretningen til planen begrunnes med at siden regjeringen kommer med ny handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og

kjønnslemlestelse, omtales ikke disse tiltakene i planen. Unntaksvis i opptrappingsplanen, under kompetansebygging og presisering av forholdet mellom taushetsplikt, meldeplikt og avvergelsesplikt, presiseres det at dette gjelder vold og overgrep, «herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse». Opptrappingsplanen sier innledningsvis at den

gir en oversikt over dagens situasjon, over tiltak for å bekjempe vold og overgrep, og over hovedutfordringene knyttet til vold og overgrep. Planen inneholder både kortsiktige og langsiktige tiltak og strategier for å møte disse utfordringene.⁸

Planen har inkludert vold og seksuelle overgrep mot barn i samme plan, og mange tiltak og instanser gjelder barn og unge. Tilnærmingen og forståelsesgrunnlaget i planen viser i begrenset grad til kunnskapstilfanget som handlingsplanene mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har avstedkommet. Vår bekymring er derfor at man her ikke bruker sjansen til å sikre tilstrekkelig breddesyn, kompetanse og synergieffekter i hele feltet. Som vi skal se i de følgende kapitlene, er dette helt nødvendig i det forebyggende og operative arbeidet. Oppsplittingen av antivoldspolitikken avviker med Istanbulkonvensjonens krav om en effektiv, helhetlig og koordinert innsats.

Koble sammen flere innsatsområder

De to siste handlingsplanene har koblet to separate felt sammen, i tillegg til å utvide innsatsen til også å gjelde alvorlige begrensninger av unges frihet. Handlingsplanene presiserer at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse må ses i en større sammenheng, noe som kobler temaene til vold i nære relasjoner.

Et sentralt anliggende for vår evaluering har vært å undersøke hvorvidt denne sammenslåingen har gitt synergieffekter, og hvordan de samme instanser (særlig helsetjenester, barnevern, politi) og arenaer (skoler, helsestasjoner, organisasjoner) finner gode grep og forståelser for innsatsen på alle disse feltene. Kartleggingsundersøkelsen om de ulike instansenes innsats og kompetanse angående innsatsfeltene (Lidén et al 2015) så vel som intervjuer med representanter for offentlige etater og frivillige organisasjoner understreker at sammenkoblingen av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har bidratt til mer sammenheng mellom aktører og forståelser, men at det fortsatt forstås som særphenomener. I arbeidet med saker som strekker seg ut over landegrensene (se kapittel 4), har en bredere tilnærming vært vesentlig både for å styrke innsatsen og ved at sakene i seg selv berører flere av temaene. Organisasjonene erfarer på samme måte at koblingene

8 Barne- og likestillingsdepartementet: Prop.12 S *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*, s. 7.

har åpnet for en nødvendig bredde i det forebyggende arbeidet og har skapt bedre rammer for innsatsen. Men politikken har likevel vært innrettet slik at bredden ivaretas innenfor en integreringsrelatert innsats. Vi ser derfor en fare i at å samle disse temaene under ett kan forsterke det vi har kalt to-spor-tenkningen, altså en integreringsrelatert innsats på siden av innsatsfeltet *vold i nære relasjoner*, hvis ikke innsikten integreres godt nok i helhetstenkningen for hele voldsfeltet (jf. kommentar om opptrappingsplanen over). Forankring av innsats i det ordinære hjelpeapparatet fordrer nettopp denne breddeforståelsen.

Nye særordninger

Handlingsplanen gir mulighet for å utprøve nye tiltak og ordninger innenfor en handlingsplanperiode. Særordninger kan være spesifikke ordninger som går på tvers av ordinære (sektor)strukturer i en utprøvsperiode eller handlingsplanperiode, ofte med friske midler, men kan også forankres som del av den ordinære virksomheten, men da spisset mot spesielle oppgaver, i en periode eller permanent. Dette var et virkemiddel som særlig handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008–2011) benyttet. Hensikten var å bidra med nytenkning og spisset innsats. To større ordninger kom i stand: *minoritetsrådgivere* utplassert på videregående skoler og *integreringsrådgivere* på et utvalg utenriksstasjoner. Dette er metodiske grep som har vakt interesse også utenfor landegrensene.

Minoritetsrådgivere ivaretok satsingen på skolen som en viktig arena for forebygging. Ordningen er et lavterskeltilbud som har bidratt med kunnskap om og en styrket innsats overfor utsatt ungdom og kompetansebygging som også peker ut over skolen som innsatsområde. I en evaluering (Bredal et al 2015) fant forskerne at ordningen ved noen skoler hadde ført til økt kompetanse og bevissthet i hele skolens organisasjon, mens den ved andre hadde bidratt til vedvarende marginalisering av det som ble oppfattet som innvandringsspesifikke problemer. Forskjellene ble bl.a. knyttet til ledelsens holdning og involvering.

Ordningen med integreringsrådgivere består av spesialutsendinger ved utvalgte norske utenriksstasjoner. I dag er disse plassert i Amman, Ankara, Islamabad og Nairobi.⁹ Ordningen var først forankret i IMDi, men har blitt overført til Utenriksdepartementet og likestilt andre spesialutsendinger, men har fortsatt faglig ledelse i IMDi. Hensikten med tiltaket er å være pådrivere og styrke kompetansen ved utenriksstasjoner. En del av disse har mange henvendelser fra norske borgere om ulike typer familierelaterte problemer. Tiltaket omfatter operativ bistand til personer som er utsatt for familievold som tvangsekteskap,

9 I begynnelsen var det også en utsending som alternerte mellom Sri Lanka og India, men denne ble inndratt allerede under handlingsplanen 2008–2011.

kjønnslemlestelse og det å bli etterlatt i utlandet. Spesialutsendingene skal opparbeide seg nødvendige kontakter og nettverk lokalt for å samarbeide om å bistå norske borgere som trenger familierelatert hjelp. De skal også fungere som bindeledd med og gi råd til hjelpetjenesten i Norge. De har dessuten ansvar for å dele kunnskap med utenriks tjenesten samt forvaltningen og tjenesteapparatet i Norge. Ordningen har blitt evaluert, og forskerne finner at stillingene har bidratt til innsikt i kompleksiteten i familierelaterte saker, og i mulighetene – og begrensningene – i å bistå i slike saker (Bråten og Kindt 2016).

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap ble opprettet i 2004 som et midlertidig prosjekt i samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), politiet og Oslo Røde Kors, og i 2007 ble det omgjort til en fast ordning. I 2008 ble kompetanseteamet overført til IMDi i forbindelse med at handlingsplanen mot tvangsekteskap ble iverksatt. Styrking og videreføring av kompetanseteamet ble gjort til et eget tiltak i handlingsplanen, og teamet fikk i denne sammenheng endret sammensetning, forankring og mandat. Med felles handlingsplan i 2013 ble også kjønnslemlestelse inkludert i teamets ansvarsområde, og i 2015 ble teamets forankring flyttet fra IMDi til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), sammensetningen ble utvidet med Helsedirektoratet og NAV, og mandatet ble igjen redefinert. Kompetanseteamet skal bistå med råd og informasjon til hjelpetjenesten og andre som kontakter dem om bekymringer og saker. De har også tett kontakt med integreringsrådgiverne ved utenriksstasjonene.

Ordningen med minoritetsrådgivere har vært drevet med ekstraordinære midler. Skal minoritetsrådgivernes spissede innsats overfor en kategori elever ivaretas av øvrige rådgivere, og vil deres kunnskap og arbeidsmåter bli ivaretatt innenfor det ordinære? Arbeidsmåtene deres har vært preget av at de ikke har vært forankret i utdanningssektoren, og betingelsene vil dermed endres dersom arbeidet ivaretas av sektoren selv. Dette belyser noen av de mulighetene, men også begrensningene, som ligger i særordninger og overføring til ordinær virksomhet. Integreringsrådgiverne ble raskere inkludert i UDs og utenriks tjenestens sektor og ansvarsområde, og har vist at slike særordninger kan skape rom for fornyet innretning av arbeidet ut fra nye behov i en sektor. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap er på sin side en ekstraordinær ordning som har funnet sin plass innenfor og på tvers av sektorene, og som har blitt en ordinær særordning.

Særordningene har hver for seg og sammen gitt en beredskap og en faglig tilnærming som har synliggjort behov og kunnskap som er av betydning. De har skapt interesse også utenfor Norge, og kan inspirere andre lands oppfølging av Istanbul-konvensjonen.

Friske midler

En vesentlig mulighet som ligger i handlingsplanarbeidet, er at det kan følge friske midler til tiltak og nyordninger. Friske midler kan forbli prosjektmidler, forsvinne eller gå over til å bli faste budsjettposter. Når tiltaket overføres til og integreres i ordinær virksomhet, vil oppgaven som regel kjempe om virksomhetenes ofte knappe ressurser. I noen tilfeller blir tiltakene, som botilbudet, dekket gjennom ekstraordinære overføringer. En slik ordning kan være svært usikker dersom den er basert på årlige bevilgninger. *Bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*, som mottar bevilgninger fra år til år, vil derfor foretrekke at enheter inngår som en ordinær ordning med langsiktige avtaler.

Det økonomiske aspektet ved handlingsplanarbeidet har blitt lite diskutert, men er et vesentlig verktøy i arbeidet. At myndighetene har prioritert handlingsplanarbeidet også på denne måten, er også et sentralt trekk ved den norske innsatsen sett i et internasjonalt perspektiv.

Forankre arbeidet i ordinære tjenester

Handlingsplanene i perioden 2008–2011, både planen mot tvangsekteskap og den mot kjønnslemlestelse, hadde som mål å styrke innsatsen i de offentlige velferdstjenestene. Ansvar for innsats og oppfølging ble entydig lagt til det offentlige tjenesteapparatet. Arbeidet ble rettet mot barnevernet, politiet, NAV og helsetjenesten, og samordning mellom disse instansene på lokalt nivå ble en sentral oppgave. I den siste handlingsplanen har man lagt til grunn at mye av dette arbeidet er på plass, selv om det fortsatt er behov for kompetansebygging. Oppmerksomheten i planen er særlig rettet mot arenaer for oppvekst og læring som trenger ytterligere innsats (fortsatt minoritetsrådgivere, styrke rådgiver-tjenesten og PPT-tjenesten, foreldresamarbeid), i tillegg til å sikre tilstrekkelige kompetansetiltak, regional samordning og organisatoriske grep for å se de tre tema- og innsatsområdene i planen i sammenheng. Det er en hovedmålsetting at:

Ved utgangen av 2016 skal innsatsen i denne handlingsplanen være godt forankret både i offentlig sektor og i arbeidet til de frivillige organisasjonene. Arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet skal da være en integrert del av berørte instansers tjenesteyting.¹⁰

10 Handlingsplanen (2013–2016), s. 8.

Denne og andre formuleringer i planen kan leses som et mål om at arbeidet skal innarbeides i etatenes ordinære virksomhet. Samtidig vet vi at en slik forankring i offentlig sektor for utforming av tilpassede tjenester kan forstås på flere måter. Et sentralt spørsmål vi forfulgte i første delrapport, var hvordan ansvarlige departementer, direktorater og underliggende instanser forstår dette oppdraget, bl.a. hvorvidt en slik forankring utelukker, åpner for eller vil kreve spesifikke tiltak i tillegg til den generelle innsatsen og kompetansen som arbeidet krever. *Bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold* er et eksempel på en særordning innen det ordinære. Slike ordninger er også viktige for å ivareta spisskompetanse som kan peke på problemstillinger og dessuten skaffe til veie oppdatert kompetanse og ha nyttige kontakter.

Helsetjenesten har lenge forholdt seg til nye helseutfordringer som en endret befolkning kan gi. Helsetjenesten er i kontakt med mangfoldet i befolkningen gjennom ordinære tjenester. Særlig har helsestasjoner for barn blitt gitt en forebyggende oppgave som informasjons- og formidlingskanal. Skolehelsetjenesten har en lignende posisjon, og er et lavterskeltilbud som barn og unge selv oppsøker. Vi ser likevel to typer utfordringer for helsetjenesten som aktualiserer utfordringer ved forankring av innsats i ordinære tjenester også innenfor de andre sektorene. Det ene gjelder at kompetanse og beredskap trenger forankring i alle de ordinære tjenestene, også spesialområder, slik at innsatsen når ut over visse deler av førstelinjetjenestene. Dette kan f.eks. være andrelinjetjenesten som tar ansvaret og sikrer kompetanse på å følge opp barn og unge som er preget av konflikter og brudd med foreldre. Et annet tema er at tvang og press om ekteskap kan være et tema for unge funksjonshemmede. Helseinstansene som er i berøring med ungdommene, trenger dermed forståelse og beredskap for å ta opp slike temaer (se tiltak 20 i handlingsplanen for 2013–2016). For å sikre en bred ansvarsforståelse i det ordinære tjenesteapparatet, er det nødvendig med tilstrekkelig opplæring i hele bredden av helserelaterte grunnutdanninger. Dette gjelder også kompetansebygging i ordinær virksomhet hos politiet, NAV og barnevernet.

Stadig flere instanser inkluderes i det forebyggende og operative arbeidet. Familievernet er gitt en sentral rolle i det forebyggende arbeidet på voldsfeltet. Likedan har man identifisert behov for å tilføre PPT-tjenesten tilstrekkelig kompetanse. Oppfølgingstjenesten, som omfatter elever som slutter i videregående skole, er et annet eksempel på en instans som er i kontakt med personer og aktuelle miljøer hvor kompetanseutveksling er viktig. Ofte er det snakk om behov for lokalt samarbeid fordi det skal finnes løsninger på det som også viser seg å være sektoroverskridende problemer (f.eks. kombinasjonen tvang, skolefravall, rus og psykisk helse). En ytterligere utfordring i å sikre at ordinære

tjenester ivaretar ansvaret, er at de møter stadig nye typer problemstillinger. Et eksempel er barneekteskap, som ble et tema i forbindelse med økte ankomster av asylsøkere i 2015. I denne situasjonen var beredskapen begrenset fordi ulike instanser ikke umiddelbart identifiserte barneekteskap som deres ansvarsområde.

Et annet tema som gjelder forankringen i ordinære tjenester, er at offentlig virksomhet kan arbeide ut fra en tjenestelogikk og rammebetingelser som begrenser muligheter for å identifisere komplekse problemer og å gi tilstrekkelig og tverretattlig hjelp. Tillit, (språk-)kunnskap og kontaktflater har vist seg vesentlig for å sikre tilstrekkelig innsats. Dette vil bli diskutert i kapittel 3, der også organisasjonenes brobyggende arbeid opp mot de ordinære tjenestene berøres.

Vi anser at myndighetenes forpliktelse til å forebygge og bekjempe alle former for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, jf. Istanbul-konvensjonen, må ivaretas gjennom at de ordinære tjenestene arbeider målrettet i sitt daglige virke for å kunne ivareta dette ansvaret. Opptappingsplanen for arbeidet mot vold må således forstå og ivareta hele bredden i innsatsfeltet.

Organisasjonenes rolle

Istanbul-konvensjonen forplikter statene til å anerkjenne, oppmuntre og støtte arbeidet til frivillige organisasjoner. Hvilken rolle har frivillige organisasjoner hatt i Norge, og hvilken støtte får de?

Som nevnt lente myndighetene seg tungt på organisasjonenes erfaringsbaserte praksiskunnskap og hjelpetiltak i begynnelsen. Politikktutforming på de to innsatsfeltene har gått fra en første periode der frivillige organisasjoner bidro med sentrale hjelpetilbud (krisesentre, akutte hjelpetiltak, botilbud, oppfølging), til at det offentlige hjelpeapparatet ble ansvarliggjort på sine tjenesteområder (Bråten og Elgvin 2014, Fangen 2002). Organisasjonene er imidlertid tildelt en avgjørende rolle i det holdningsskapende arbeidet. Handlingsplanen vektlegger også at frivillige organisasjoner kan samarbeide med offentlige instanser. For å sikre organisasjonenes innsats på feltet er det utformet en egen tilskuddsordning.

Tanken bak tilskuddsordningen er at organisasjonene arbeider ut fra betingelser og handlingslogikker som er annerledes enn det offentlige. Det forebyggende arbeidet kan vinne på organisasjonenes forankring i berørte miljøer, deres engasjement og emosjonelle involvering, brede tilnærming og kunnskap, tid, skolering av ressurspersoner o.l. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 3, er det

et spørsmål om den brobyggende rollen utnyttes i tilstrekkelig grad i handlingsplanarbeidet. Dette kan ha å gjøre med at myndighetene og offentlige instanser på ulike styringsnivåer har manglende oversikt, at det er distanse og få dialogfora, og at det stilles krav til innsats som en del organisasjoner ikke kan innfri.

Et aspekt ved myndighetenes involvering av organisasjonene, er styring av innsats gjennom ressurstildeling. I dag finnes det mange tilskuddsordninger, f.eks. yter Justis- og beredskapsdepartementet tilskudd til innsats mot vold i nære relasjoner. IMDi har flere tilskuddsordninger: en for prosjekter mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, en for arbeid rettet mot radikaliseringsprosjekter og en for lokale innvandrerorganisasjoner som samarbeider med det offentlige om integreringstiltak. Det finnes en egen tilskuddsordning for landsdekkende organisasjoner på integreringsfeltet, og Bufdir har en egen tilskuddsordning som gir støtte til organisasjoner som arbeider på voldsfeltet.¹¹ Det finnes dermed mange støtteordninger og prosjektmuligheter for organisasjonene som kan føre til målrettet innsats, aktualitet og fleksibilitet, men som også kan føre til at enkelte innsatsområder blir basert på prosjekttilskudd med korte tidsintervaller for prosjektene.

2.4 Avslutning

Norge har vært pioner i systematisk arbeid rettet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og relaterte overgrep, slik Istanbul-konvensjonen etterspør, og ligger på flere måter langt foran andre lands politiske satsing på feltet. Det har vært en lang og kontinuerlig statlig politisk oppmerksomhet om disse områdene, med uttalte strategier, øremerkede ressurser og innsats gjennom handlingsplanene. Lovforbud og regelverk ble tidlig brukt som virkemiddel. Vi har nevnt at flere viktige særordninger har vært initiert og prøvd ut i handlingsplanperioden, og at mange av disse har blitt videreført som ordinær virksomhet. Det har vært satset mye på kompetanseheving og informasjonstiltak. Kartleggingsundersøkelsen av tjenestene vi beskrev i forrige delrapport, viser at dette har gitt effekt (se Lidén, Bredal og Hegstad 2015). Handlingsplanarbeidet har gitt mulighet for tverrsektoriell samordning og samarbeid. Vi har samtidig påpekt at en spisset innsats på feltene ikke nødvendigvis fører til en effektiv, helhetlig og integrert tilnærming, slik Istanbul-konvensjonen anbefaler.

En refleksjon vi har gjort oss om denne konvensjonen, er dens kjønnete utgangspunkt og begrunnelse. Den er rettet eksplisitt mot å bekjempe vold mot

¹¹ Jf. Bufdirs tilskuddsordning «Tiltak mot vold og seksuelle overgrep i nære relasjoner».

kvinner og jentebarn. Norge har et kjønnsnøytralt begrep om vold i nære relasjoner. Dette understøtter å integrere æresrelatert vold i arbeidet mot vold i nære relasjoner, fordi slik vold også utøves av kvinner mot menn. Et mer kjønnsnøytralt syn på vold mot barn og unge har også fått en framtrødende plass både i den norske forståelsen av vold i nære relasjoner og i handlingsplanarbeidet.

Til tross for våre bemerkninger angående opptrappingsplanen mot vold og overgrep, ser vi tegn til at det er i ferd med å vokse fram en mer helhetlig tenkning om og tilnærming til vold i nære relasjoner som paraplybegrep. Ett eksempel er Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*:

For å kunne forebygge, avdekke og gi tilstrekkelig behandling og oppfølging av personer utsatt for vold og overgrep, er det viktig at alle berørte etater har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om ulike former for vold og overgrep mot kvinner, menn og barn, herunder æresrelatert vold, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel. (Meld. St. 30 (2015–2016) s. 94)

Bufdir har lagt alle planene på voldsfeltet under samme koordineringsenhet. Nettportalen *Dinutvei.no*, som Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress har utarbeidet, og som er rettet mot ungdom, har en integrert tilnærming som dekker hele voldsfeltet, selv om kunnskapsbredden synes ikke å være helt utnyttet. Handlingsplanens målsetting er at arbeidet i større grad samordnes med den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner. Myndighetene har de siste årene oppfordret kommunene til å lage egne handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, og stadig flere kommuner følger opp. Vi er kjent med at flere av disse legger til grunn en bred tilnærming til vold. Men svært mange kommuner har ikke en slik handlingsplan på plass. Det er derfor fortsatt viktig å arbeide målrettet mot å forankre forståelsen av alle voldsformer innenfor et samlet rammeverk, i tråd med Istanbul-konvensjonens tilnærming.

3 Frivillige organisasjoner

Dette kapitlet vil diskutere eksempler på aktiviteten til frivillige organisasjoner som har fått støtte gjennom IMDIs tilskuddsordning, og som vi har identifisert som gode eksempler på forebyggende innsats.

Tiltak 8 i handlingsplanen gjelder frivillige organisasjoners forebyggende og holdningsskapende arbeid. Dette er i tråd med hvordan frivillig sektor er tiltenkt en viktig rolle i integreringsarbeidet (Ødegård et al 2014). Organisasjonenes særlige bidrag er knyttet til det som gjerne kalles deres *sammenbindende* kraft, som betyr at deltakelse i disse organisasjonene kan styrke enkeltpersoners sosiale nettverk og identitet gjennom bl.a. sosialt samvær, likemannsarbeid og erfaringsbasert kunnskap. Organisasjonene kan også virke *brobyggende*, gjennom å formidle alternative perspektiver og kunnskap, og ved å legge til rette for at folk kan bli kjent med ressurspersoner som kan fungere som kontaktledd til viktige samfunnsinstitusjoner (Ødegård et al. 2014, Putnam 2000).

Samarbeidet mellom sivilsamfunnet og det offentlige innebærer en særlig samfunnskontrakt. Tilskuddsordninger for forebyggende innsats på handlingsplanens ansvarsområder er et eksempel på hvordan staten samarbeider med organisasjoner om å iverksette ønsket politikk. I en tidligere ISF-rapport om handlingsplanarbeidet (Steen-Johnsen et al. 2010) har vi vist til underliggende forutsetninger for organisasjonenes innsats, og det vi har kalt *ulike logikker* som styrer offentlige hjelpetjenester vs. frivillige organisasjoner. Mens hjelpeinstansene kjennetegnes av profesjonalitet og forvaltningslogikk, kjennetegnes frivillighetslogikken bl.a. av mobilisering av frivillighet, engasjement, grasrot-innflytelse og å ivareta rollen som samfunnskorrektiv. Frivillige organisasjoner har dermed andre målsettinger, verdier, praksiser og legitimeringsformer enn det som kjennetegner det offentlige.

Som tidligere rapporter har drøftet, kan det oppstå noen dilemmaer når offentlig politikk skal forvaltes gjennom det sivile feltet. Tilskuddsordningen er et uttrykk for hvordan denne innsatsen hviler på to prinsipper: For det første utløser ordningen den særlige innsatsen og kompetansen som organisasjonene representerer. For det andre – siden tildeling av midler er gitt ut fra spesifikke kriterier – medfører samarbeidet også kontroll. Kontrollen er knyttet til forventning om målstyring og tydelige krav om budsjettstyring. For organisasjonene kan dette

oppleves som en innblanding i deres handlingsfrihet og på deres brukerstyrte virkemåte. Krav til administrativ styring kan for enkelte organisasjoner være vanskelig å innfri ut fra organisasjonens størrelse og bemanning. Dette resulterer i at tilskuddsordningen kan favorisere organisasjoner som imøtekommer de administrative og organisatoriske kravene, og utelate dem som ikke kan innfri dette. En gjennomgang av organisasjoner som har fått støtte i handlingsplanperioden, viser til fire tendenser i tilskuddsordningens tildelinger (Lidén, Bredal og Hegstad 2015):

1. Flere prosjekter i regi av veletablerte organisasjoner (f.eks. Røde Kors, Kirkens Bymisjon o.l.) har fått støtte, mens færre lokale innvandererorganisasjoner har fått støtte,
2. flere prosjekter med barn og unge som målgruppe har fått støtte,
3. flere prosjekter arbeider med alle de tre innsatsområdene (tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet),
4. det er få prosjekter som har søkt, som bare har arbeidet mot kjønnslemlestelse som innsatsfelt, og langt færre har søkt enn da det fantes en egen tilskuddsordning for hver av innsatsfeltene tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Et aktuelt spørsmål er, gitt denne prosjektprofilen, i hvilken grad tilskuddsordningen når de ønskede målgruppene. Et annet spørsmål er om organisasjonene som får støtte, med deres metodiske tilnærming, bidrar til den ønskede forebyggingen og holdningsendringen.

3.1 Kort om de vurderte organisasjonene

Hensikten med eksemplene vi har valgt ut, er å diskutere organisasjonenes evne til å nå aktuelle målgrupper, arbeide forebyggende og utfylle det offentlige arbeid. I dette ligger også erfaringer med metodeutvikling og eventuelle utfordringer organisasjonene har hatt for å iverksette prosjektene de har fått tilskudd til.

Framstillingen baserer seg på søknader om tilskudd til prosjekter og rapporter til tilskuddsordningen, som er administrert av IMDi, andre tilgjengelige rapporter og informasjon om prosjektene, intervjuer med ledere av aktiviteter, organisasjonens leder, og i to av organisasjonene også samtaler med deltakere og feltobservasjoner.

EMPO – Flerkulturelt Ressurssenter

EMPO begynte som en flerkulturell kvinnegruppe i 2005, men har utviklet seg til et ressurscenter som tilbyr ulike møtesteder, kurs, råd og veiledning til personer med innvandrerbakgrunn i Bergen og omegn. Tiltaket er en del av avdelingen Oppvekst og mangfold i Kirkens Bymisjon i Bergen, men har egne ansatte. Tiltaket har flere målgrupper (kvinner, menn, unge kvinner, foreldre) og ulike aktiviteter (sosialt møtested kombineres med temagrupper, kurs, leksehjelp, individuell hjelp og veiledning). EMPO har siden 2008 mottatt midler fra IMDi til å drive holdningsskapende arbeid. Gjennom temagrupper drøftes temaer som oppdragelse, familieliv og generasjonsdialog, og disse temaene berører handlingsplanens innsatsområder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og begrensninger av unges frihet. Det organiseres foreldreveiledningskurs, og 7–8 ansatte er autorisert som ICDP minoritetsveiledere.¹² Deltakere på EMPOs aktiviteter er hovedsakelig hjemmeværende mødre som trenger (språk- og samfunns-) kunnskap og støtte for å komme videre i sine liv, unge kvinner som trenger et frirom og støtte for krysspresset de lever i, og menn som trenger kontakter og støtte til jobbsøking og integrering. ICDP-kursene rekrutterer bredere enn de andre aktivitetene. EMPO har også et samarbeid med Bergen kommunes kvalifiseringssenter *Ny sjanse* om språk- og arbeidspraksis. EMPO har kvalifiserte medarbeidere med forskjellig faglig kompetanse og flerkulturell bakgrunn. De fleste gruppelederne er rekruttert fra tidligere deltakere, som så har tatt kurs og utdanning. Deltakere rekrutteres gjennom egne og deltakernes nettverk og gjennom kontakt med offentlige instanser.

EMPO legger til grunn flere metodiske tilnærminger i sitt arbeid. Navnet EMPO viser til *empowerment*, en tilnærming der målet er at deltakerne bygger videre på egne ressurser, for å få større kontroll over eget liv, utvide sitt nettverk og se alternative muligheter. En av aktivitetene er å holde en dialogsamling på tvers av generasjoner, der ulike grupper av foreldre og unge drøfter generasjonsutfordringer knyttet til frie valg, skole, fritid, ekteskap og frykten for å bli «for norsk». Grupper og aktiviteter deles ikke inn etter landbakgrunn, dette gjør det nødvendig å bruke norsk som fellesspråk og å drøfte variasjoner i tenkemåter. Det skal også forebygges sosial kontroll og sanksjoner på grunn av standpunkter om vanskelige temaer innad i miljøene.

12 ICDP (International Child Development Programme) er et foreldreveilednings-program med målsetting om å styrke barns oppvekstvilkår gjennom å veilede foreldre og omsorgspersoner. ICDP-programmet ble utviklet av professor Karsten Hundeide og professor Henning Rye ved Universitetet i Oslo. ICDP-programmet er anerkjent og benyttet av bl.a. UNICEF og WHO. <http://www.icdp.no/om-icdp>

Primærmedisinsk verksted (PMV)

Primærmedisinsk verksted (PMV) ligger under Kirkens Bymisjon i Oslo, og ble startet i 1996. PMV er kjent i mange innvandremiljøer i Oslo, og rekrutterer både kvinner og menn, med overvekt av kvinner, og alle aldre. PMV har lang erfaring med å organisere nettverks-, aktivitets- og dialoggrupper og drive informasjonsformidling, og bruker ansatte og prosjektmedarbeidere med ulik språkkompetanse og innvandringsbakgrunn. PMV vektlegger å gi deltakere som ønsker det, oppgaver og utfordringer for å styrke felles ressurser, og for å få tilgang til førstehåndserfaringer fra personer i den aktuelle målgruppen. PMV har over tid holdt et *Brobyggerkurs*, et program over 40 timer som underviser og forbereder personer som ønsker å gå inn i frivillig tjeneste ved PMV.¹³ Dette har bidratt til at ressurspersoner med flerkulturell bakgrunn og migrasjonskompetanse legger til rette for og leder dialoggrupper og informasjonsmøter som sin frivillige innsats. De frivillige brobyggerne går også inn som støttepersoner i PMVs veiledning av deltakere med kulturell oversetting og tolking, i samarbeid med ansatte ved senteret.

PMV vektlegger brukermedvirkning som utgangspunkt for dialogarbeidet og gjennom muntlig tilbakemelding etter møtene. Temaene for gruppesamtaler bestemmes av deltakerne. Temaene er knyttet til generell informasjon om det norske samfunnet, konflikter mellom ungdom og foreldre, kommunikasjon innad i familien, foreldreveiledning (ICDP) og temaområder som «Kvinnehelse og tradisjoner – familiens helse og tradisjoner». Denne brede tilnærmingen har motvirket avstand og mistillit. Det kom tidlig tilbakemelding fra deltakerne om at det var ønskelig å kombinere informasjon om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap med tematikk som er bredere innrettet og mindre stigmatiserende. Dette ville få flere til å bruke tilbudet.

PMV har over tid brukt flere metodiske tilnærminger til dialog, bl.a. rollespill og drama som iscenesetter ulike situasjoner som utgangspunkt for samtaler. Erfaringene er at dette kan føre til en mer direkte og åpen dialog om sensitive temaer.

Prosjektmidlene fra handlingsplanens tilskuddsordning har gått til informasjonsmøter, samtalegrupper og dialog om ekstrem sosial kontroll, «familiehelse og tradisjon» og arrangerte ekteskap.

13 Inntil januar 2016 hadde 27 gjennomgått Brobyggerkurset.

Jenteprosjekt – KUP

Kirkens Ungdomsprosjekt (KUP) ble opprettet på initiativ fra Kristiansand domprosti og KFUM/K og har arbeidet forebyggende mot ungdom i 25 år.

KUPs gruppe for jenter med minoritetsbakgrunn ble startet høsten 2004 som et samarbeid med en ungdomsskole. Tiltaket ble de første årene drevet i skolens lokaler etter skoletid, men ble flyttet til KUPs lokaler i sentrum av Kristiansand våren 2009. (KUP henter jentene på skolen med minibuss, og kjører dem hjem når gruppen er slutt.) Etter anmodning fra RVTS Sør¹⁴ startet KUP ei ny gruppe for minoritetsjenter ved en annen skole høsten 2011. KUP har i dag to jente-grupper, med plass til tolv jenter i hver gruppe, og jentene deltar i tiden de går på ungdomsskolen. Gruppen møtes etter skoletid en dag i uka, eventuelt til aktiviteter i helgene, til samvær, mat og aktiviteter.

Målsettingen for tiltaket er blant annet «å bygge gode relasjoner og nettverk og utvide minoritetsjentes handlingsrom i det norske samfunnet». Det legges opp til uformelle samtaler og refleksjon rundt temaer som er viktige for jentene, samt aktiviteter som gjør at jentene blir kjent med og trygge på lokalsamfunnet/storsamfunnet som de er en del av. Metodikken vektlegger, i tillegg til relasjonsbygging og at holdninger utfordres i samtalene, at jentene får individuelle samtaler og rådgivning med engasjerte og tydelige voksne.

Jentene rekrutteres gjennom ungdomsskolen og hjelpeapparatet, blant jenter det er knyttet en bekymring til. Ofte er dette at de ikke har aktiviteter på fritiden, og at de er lite med på andre ungdomsarenaer.

To deltidsstillinger er knyttet til tiltaket, i tillegg til to–fire faste frivillige. Tiltaket finansieres delvis gjennom øremerkede midler fra IMDi, og også Bufdir var inne i starten. KUP har samarbeid med skolesektoren, minoritetsrådgiver i IMDi, RVTS Sør og Familiekontoret.

Gutteprosjektet – Bokollektivet, Oslo Krisesenter

Prosjektet dreier seg om holdnings- og handlingsendringsarbeid rettet mot gutter. Bokollektivet, en avdeling under Oslo Krisesenter,¹⁵ fikk ideen om Gutteprosjektet i 2012. De søkte IMDi om finansiering, og har fått midler fra

14 RVTS (Regionalt ressurscenter om vold og traumatisk stress og selvmordsforebygging) Sør er et kompetansehevings- og formidlingssenter innen psykologiske traumer plassert i Kristiansand.

15 Bokollektivet ble åpnet i 2007 og skal ta imot og gi tilbud til unge med minoritetsbakgrunn over 18 år som er på flukt fra familien grunnet tvang, trusler eller vold, herunder tvangsekteskap enten før eller etter inngått ekteskap. Målgruppen er unge kvinner og menn som trenger mer oppfølging og over noe lengre tid enn det krisesenteret normalt er ment å skulle tilby. Det skal også drives informasjonsarbeid og kompetansehevende arbeid.

tilskuddsordningen siden dette. Bakgrunnen var forståelsen av at det er nødvendig å jobbe direkte mot unge minoritetsgutter for å forebygge æresrelatert vold og tvangsekteskap. Guttene står selv i egen identitetsbygging og kan oppleve et gap mellom familiekultur og samfunnskultur. De kan være offer for tvangsekteskap og sterk sosial kontroll, samtidig som de kan være med på å spre de samme aspektene ved den tradisjonelle familiekulturen videre, samt utøve vold mot søstre, mødre, kjærester og venninner.

Hensikten med gruppene er å ta opp ulike temaer som generasjonskonflikt, respekt, ære, hvordan være en god kjæreste, retten til egne valg, valg av partner, vold, tvangsekteskap og menneskerettigheter. Gruppen treffes åtte–ti ganger i løpet av et skolesemester og består av ca. åtte gutter, ledet av to kvinnelig ansatte ved Bokollektivet, Oslo Krisesenter. Før første treff har lederne en individuell samtale med alle deltakerne, og dette gjøres også avslutningsvis. De er også tilgjengelige etter hvert møte. De bruker tid på å etablere tillit mellom deltakerne og å etablere kjøreregler for samtalen, bl.a. at de må vise respekt for de andres synspunkter og anerkjenne hverandres ulike holdninger. Temaene introduseres gjennom korte eksempler, filmer, bilder, reklame o.l., og ulike begreper, som respekt, identitet og likestilling utdypes for å sikre kunnskapsforankrede diskusjoner.

Prosjektet samarbeider med videregående skoler i Oslo, og deltakerne rekrutteres av (minoritets)rådgivere og lærere. De siste kursene har foregått i skoletiden. Deltakere rekrutteres bredere enn gutter som anses å være «utsatte», og de har ulik landbakgrunn. Deltakerne blir informert om hvordan de kan søke hjelp eller få veiledning og hjelp.

SAGAL Help to Self Help Organization

SAGAL Help to Self Help Organization (heretter SAGAL) er en frivillig organisasjon som ble opprettet i 2007 med et todelt siktemål og innsatsområde. Den ene virksomheten er rettet mot utviklingsstøtte med bredt nedslagsfelt i den somaliske delen i Etiopia (Ogaden), med kontor i Jijiga. Dette arbeidet får bl.a. midler fra FOKUS (Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål).¹⁶ Målsettingen for denne delen av virksomheten er orientert mot kvinners rettigheter: De driver et krisesenter for kvinner og barn som er utsatt for vold og overgrep, og de har holdnings- og informasjonskampanjer. Holdningsarbeidet er rettet mot hele befolkningen, mens krisesenteret er for sårbare og utstøtte kvinner og deres barn, samt foreldreløse barn. Organisasjonen arbeider også noe med flyktninger i området.

16 FOKUS (Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål) <http://www.fokuskvinner.no/no/Om-Fokus/>

Den norske delen av organisasjonen er forankret i Drammen, og retter arbeidet mot befolkning med somalisk bakgrunn i Oslo og Drammensregionen. Organisasjonen er medlemsbasert, med mange medlemmer. Noen av disse har norsk bakgrunn, og de har et styre som står for arrangementer. Det er holdt informasjonskampanjer og workshops. Med støtten fra IMDi er det avholdt seks debattmøter/konferanser med temaer knyttet til kultur og integrasjon, der det har inngått informasjon om handlingsplanemaene. De fleste samlingene er åpne for alle – både kvinner og menn – men det har også vært organisert konferanse for bare kvinner.

3.2 Prosjektene bidrag

Selv om prosjektene har spesifikke målgrupper ut fra kjønn, alder og livssituasjon, er det også overlapp mellom prosjektene i hvem de når. Prosjektene ønsker å nå personer som har begrensede kontaktflater med samfunnet rundt seg, fordi de enten ikke er i arbeid eller har få kontakter utenfor skolen. De deltar i stedet i sosiale nettverk som er avgrenset til innvandrer miljøer. Organisasjonenes brobyggende potensial blir derfor vektlagt i prosjektene. Gutteprosjektet, som bruker skolen som rekrutteringsarena, rekrutterer bredere, men også her er det et mål å nå gutter som har begrenset kontakt med samfunnet rundt seg.

Prosjektinitiativ – nedenfra eller ovenfra?

Et utgangspunkt for vår vurdering av organisasjonene er om utformingen av prosjektene er kommet i stand ut fra initiativ «nedenfra», ved at de bygger på deltakernes identifiserte behov for økt informasjon og brobyggende kontakt, eller om de er initiativ «ovenfra», ved at aktivitetene er satt i gang for å iverksette myndighetenes integreringspolitikk.

De fem prosjektene vi har sett på, plasserer seg ulikt i dette spennet, ut fra profilen til organisasjonen og hvordan prosjektet er del av organisasjonens øvrige arbeid. KUPs jentegruppe er kommet i stand fordi organisasjonen identifiserte et behov for å nå innvandrerjenter som har lite sosialt nettverk og liv utenfor skole og familie. Dette var en forlengelse av KUPs arbeid over tid rettet mot ungdomsgrupper med et særlig behov for oppfølging på fritiden (høyre-radikale miljøer, ungdom på drift). Jentene rekrutteres via skolens (sosial) lærere og helsesøstre, samt barnevernet. Organisasjonen og offentlige etater deler forståelsen av at det er behov for en særlig innsats overfor dem som deltar, og organisasjonens tiltak og metodikk anses som egnet.

Bokollektivets gutteprosjekt (Oslo Krisesenter) er også et initiativ rettet mot et behov denne institusjonen har identifisert, der organisasjonens særlige kompetanse knyttet til temaer og samtaler om kontroll og vold benyttes. Deltakerne blir rekruttert ved at prosjektet kontakter videregående skoler. Deltakerne rekrutteres bredt, for å sikre gode og nyanserte diskusjoner om guttenes forståelser og erfaringer med kontroll/selvbestemmelse, ansvarliggjøring og generasjonsdialog.

EMPO og PMV er begge del av en større organisasjon som driver mange aktiviteter, og avdelingene får støtte fra flere typer tilskuddsordninger til flere parallelle delprosjekter. Ved å være avdelinger under Kirkens Bymisjon er de forankret i en solid virksomhet, både økonomisk, administrativt og som fagmiljø. Deltakelsen i prosjektene som får støtte av handlingsplanens tilskuddsordning, rekrutteres både fra deltakere i andre aktiviteter i regi av organisasjonen (bl.a. Åpen barnehage, praksisplass for NAV, ICDP-kurs o.l.) og gjennom deltakernes nettverk. Prosjektene er tilpasset innsatsområdene i handlingsplanen, men er også motivert ut fra organisasjonsdeltakernes uttalte behov for bedre dialoger om problemfylt familieliv, oppveksttemaer, opplevd marginalisering og vanskelig kontakt med offentlige instanser.

Innvandrerorganisasjonen SAGAL har et formål som peker ut over, men som likevel er nær knyttet til, handlingsplanens temaer (kvinnerettigheter, likestilling, arbeid mot vold i nære relasjoner). Organisasjonen har sitt innsatsfelt både i den somaliske regionen i Etiopia og de somaliske miljøene i Norge. Prosjektmidlene har bl.a. gått til produksjon av en film om begrensninger av kvinners frihet, som skal brukes som metodisk tilnærming i dialogmøter. Organisasjonen ser et lokalt behov for møteplasser for kvinner/familier som har begrenset kontakt ut over eget miljø. De sosiale samlingene som SAGAL står for, gjør at organisasjonen kan drive informasjonsspredning og dialog om vanskelige temaer, og dermed ivareta formålet med prosjektet. SAGAL er den eneste lokale organisasjonen som samler somaliske kvinner i regionen, og den ser behov for å være et møtested der kvinner danner nye nettverk, møter andre typer rollefigurer og får anledning til å formulere og drøfte hva som er utfordringer i eget liv, gjennom erfaringsbasert informasjon fra personer de har tillit til, og på eget språk.

Deltakernes situasjon og forståelser

Et fellestrekk ved beskrivelsene av prosjektene er de behovene og utfordringene som deltakerne selv formulerer de har, og som motiverer deltakelsen. De voksne deltakerne opplever at de strever med oppdragelsen av særlig eldre barn. De uttrykker behov for å drøfte og få hjelp til å håndtere hverdagsoppdragelse og

familieliv. De opplever at de mister kontroll med ungdommene, og føler seg maktesløse. Også menn uttrykker dette, men organisasjonene erfarer at disse kan være mindre interessert i å møtes gjennom sosiale tiltak og dialogmøter enn det kvinnene er. Et unntak er ICDP-kurs, som ikke bare mødre, men også mange fedre har deltatt på i regi av EMPO, PMV eller offentlige instanser. Disse kursene har vært innrettet mot utfordringene med å ha små barn, og mange etterspør tilsvarende kurs for foreldre med store barn.

En annen uttalt motivasjon fra voksne for å delta i aktivitetene, er behovet for å få veiledning og individuell hjelp i konkrete saker. De trenger råd eller mulighet til å drøfte egne bekymringer, forstå hendelser og finne ut av handlingsmuligheter sammen med personer som forstår deres bakgrunn og sammensatte forventningspress, og på deres eget morsmål. Et gjennomgående tema er bekymringen foreldre har for at barnevernet skal gripe inn – dette gjelder både de som har, og de som ikke har, kontakt med tjenesten. Det er også snakk om økonomiske problemer, helseplager, familiekonflikter, manglende kommunikasjon med offentlige instanser på grunn av begrenset norskkunnskaper og manglende oversikt over eller tilgang til kvalifiseringskurs som kan gi dem arbeid.

Prosjektansvarlige opplever at særlig mødre har begrenset oversikt over og innsikt i det offentlige tjenesteapparatet. De trenger konkret informasjon om hjelpetjenester og regelverk, om hvilke muligheter og løsninger som finnes på konkrete problemer og forhold, og denne informasjonen må være tilpasset deres livssituasjon og dilemmaene de lever i. De kan oppleve ambivalens og mistillit til offentlige institusjoner, og har behov for å bli fulgt til instanser som NAV og barnevern for å få hjelp til å formidle kompleksiteten i sin situasjon og sitt syn, og for å få hjelp til det de selv mener de trenger hjelp til.

Dette er også forståelser som lederne i den lokale innvandrersorganisasjonen i Drammensområdet, SAGAL, formidler. De peker på de grunnleggende behov for å bearbeide flukterfaringer mange familiemedlemmer har, og for å forstå hva de nye betingelsene for familieliv innebærer. Dette innebærer nødvendigheten av å få kunnskap om strukturer, rettigheter, plikter og handlemåter i det nye samfunnet. Informasjon fra det offentlige når i liten grad fram til mødre slik at de kan gjøre den til deres egen nye innsikt. Særlig kvinnene blir isolert, fordi de har hovedansvaret for barn og hjem. Det somaliske miljøet er preget av en muntlig kultur, der opplysninger tolkes og formidles gjennom bekjente. Erfaringsbasert informasjon som gir foreldre en bedre forståelse av samfunnet, vil derfor være viktig for hvordan kunnskap spres og internaliseres.

Prosjektansvarlige opplever at barn av foreldre som sliter, er mer sårbare enn barn i mer integrerte familier. Disse barna preges av foreldrenes usikkerhet og frustrasjoner. Når foreldrene fungerer bedre, klarer barna i større grad å konsentrere seg om skole og utdanning.

Både unge og foreldre i de ulike prosjektene uttrykker at dialogen mellom generasjonene er vanskelig. I mange familier foregår det i liten grad samtaler om de temaene som de er opptatt av, usikre på eller bekymret over. Dette forblir tause felt. Dette bidrar bl.a. til at unge har et begrenset språklig repertoar for å uttrykke relasjonelle erfaringer og forventninger, noe som kan forsterke misforståelser.

Erfaringene fra prosjektene som er rettet mot jenter, er at jenter opplever krysspress fra skole, familie, venner og medier, og at de opplever forventninger som det er vanskelig å etterkomme. Dette gjør dem slitne og forsiktige. Mange jenter i prosjektene er mye hjemme i familier med begrenset kontaktflate. De kontrolleres av foreldre, brødre og det sosiale miljøet. Manglende kontakt med andre begrenser mulighetene de har til å forstå og nyansere holdninger, nyhetsbilder og forståelser av miljøer de har lite kontakt med, f.eks. logikken i norsk oppdragelses- og familieliv. Jentene uttrykker også høye ambisjoner og sterk vilje til å ta grep om eget liv. Erfaringene er at spekteret i hvordan jentene håndterer livssituasjonen de er i, er stort.

Erfaringer fra gutteprosjektet er at gutter også kan ha få fora eller anledninger hvor de kan diskutere og nyansere egne oppfatninger og forventningene de møter, bl.a. til å kontrollere søstre og kjærester versus å verdsette likestilling og likeverd. Gutter kan også være sosialt isolerte. Også gutter erfarer krysspress og høye forventninger.

Bred tilnærming

En aktuell problemstilling for denne evalueringen er hvorvidt det har oppstått en synergieffekt av at områdene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet har blitt innlemmet i samme handlingsplan. Hvordan innretter organisasjonene sine prosjekter ut fra dette, med utgangspunkt i de aktuelle prosjektene?

Gjennomgangen av de fem organisasjonenes aktiviteter viser hvordan temaene tvangsekteskap og kjønnslemlestelse først og fremst berøres ved at de settes inn i en bredere forståelse av deltakernes livssituasjon. Hverdagserfaringer knyttes til press og kontroll, som kan føre til at barn og unge utsettes for ulovlige

handlinger. Familiens generelle migrasjons- og integreringsbetingelser står i sentrum for samtalene i prosjektene, i alle fall innledningsvis. Gutteprosjektet er kanskje det prosjektet som mest direkte diskuterer respekt og ære, gjennom bl.a. å spørre deltakerne om hvorfor noen gutter kontrollerer søstre og egne kjærester, hvorfor søstre ikke får ha kjærester, og hvorfor de selv kan bli tvunget til å gifte seg med personer som familien har utsett til dem. Foreldrenes følelse av å være maktesløse eller ikke ha valgmuligheter begrunner deres kontroll og begrensninger av barnets frihet – hvorfor barnet blir flyttet til slektninger i utlandet, ønsket om å påvirke barnas valg av ektefelle, o.l.

En slik bred tilnærming kan være viktig på flere måter. Studier som ser på endring av holdninger til det prosjektene definerer som «ukultur», har påpekt betydningen av emosjonell berøring: at informasjonen treffer på en måte som gir ny innsikt i et betydningsfullt og gjenkjennelig fenomen. Informasjonen må dermed gjøres relevant, knyttes til personlige opplevelser og vekke følelser. For å virke på en slik måte må den også formidles av personer eller på måter som deltakerne har tillit til (se f.eks. Mackie og LeJeune 2009, Lien og Schultz 2013). Ledere i de aktuelle prosjektene vektlegger slike aspekter for at samtalene skal være reelle.

Noen organisasjoner, som SAGAL i vårt utvalg, kan ha kontakter og samarbeidspartnere i andre land, både i Europa og i land der det foregår endringsarbeid mot lokal praktisering av vold i nære relasjoner, inkludert tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Bruk av slike kontakter og ressurspersoner har vist seg å være viktig for å gi tyngde til argumenter som kan endre holdninger. Det transnasjonale blikket kan gi et samtidig indre og ytre blikk på egne problematiske erfaringer. Disse aspektene er også trukket fram som vesentlige momenter i studiene av holdningsendring (Lien og Schultz 2013). Videre vektlegges det i denne litteraturen at et slikt konvensjonsskifte må foregå som en offentlig handling. Når organisasjoner, som vi skal se, bruker dialogform i samtalegrupper og har tid til å forankre temaene i deltakernes erfaringer, og involvere deres egne opplevelser og synspunkter i en gruppe, vil standpunktene som ytres i gruppen kunne regnes som mer offentlige. At samtalene oppfattes som relevante og berører, og at etablerte holdninger utfordres, er også i tråd med denne typen studier.

I alle prosjektene har ledere hatt erfaringer med at deltakere står midt oppe i alvorlige konflikter som gjelder temaene i handlingsplanen. Det kan være konflikter mellom foreldre og barn/ungdommer, mellom foreldre, og mellom familie og slektninger. «Det skjer ukentlig» var en av ledernes erfaring. Lederne opplever at deltakerne trenger hjelp og bistand for å løse slike situasjoner, og

alvoret i temaene gjør det nødvendig at organisasjonen har en slik beredskap, direkte eller indirekte, til å bistå.

Begrepet *alvorlige begrensninger av unges frihet* har utvidet og legitimert organisasjonenes bredere tilnærming i aktivitetene som får støtte over handlingsplanens tilskuddsordning. Denne bredere tilnærmingen er vesentlig for de metodiske grepene de har brukt i prosjektene. Begrepet *alvorlige begrensninger av unges frihet* innebærer et blikk utenfra og «nedenfra» – fra de unges ståsted – men foreldrene vil kunne oppfatte dette mer som deres egne bestrebelser etter ikke å miste kontroll, uten alltid å overskue eller innse alvorlighetsgraden av dette.

3.3 Metoder i forebyggingsarbeidet

Et av kriteriene for å få midler fra tilskuddsordningen er at det skal foregå metodeutprøving. Vi har valgt fem organisasjoner som bruker beslektede metoder overfor ulike målgrupper. Vi finner noen viktige forskjeller i hvordan de kombinerer og praktiserer de ulike metodiske tilnærmingene.

Dialog og ansvar for eget liv

Et fellestrekk i den metodiske tilnærmingen er at aktivitetene skal bidra til at den enkelte tar ansvar for eget liv, og dette skal gjøres ved å bygge på den enkeltes ressurser og egenomsorg. *Empowerment*, som ligger i å bli bevisst på egne ressurser, kommer bl.a. fram gjennom samtaler. Dialog står sentralt i alle prosjektene og skal bidra til bevisstgjøring, refleksjon og holdningsendring. I dette ligger også å styrke språklig kompetanse slik at deltakerne kan uttrykke seg klarere om egne valg, interesser og meninger. Flere ledere understreket at dette henger sammen med å sette ord og begreper på egne følelser og ønsker, som er fundamentet for å kunne utforske personlige erfaringer og behov. Dette er også vesentlig for å sette grenser for kontroll. En annen erfaring er at mange i liten grad har blitt utfordret på egne forståelser og stereotype bilder og andres holdninger, og at dette kan begrense deres nyanseringer av egne framstillinger og oppfatninger.

Et annet metodisk fellestrekk er at prosjektenes aktiviteter vektlegger at tillit og anerkjennelse er viktig for å få til reell dialog. I Bokollektivets gutteprosjekt brukes det tid på å bli enige om spilleregler for gruppen, som er å respektere deltakernes forståelser, være konstruktiv i måten de kommenterer hverandres erfaringer på, og at informasjon holdes innenfor gruppen. Både EMPO og PMV

vektlegger at medarbeidere har interkulturell kompetanse i form av kunnskap om ulike landbakgrunner, og at de utnytter denne innsikten i kommunikasjonen med deltakerne. Temamøtene skal gi deltakerne god tid og anledning til å utveksle tanker og erfaringer, og at forskjellighet, også for dem med samme bakgrunn, anerkjennes. Et gjennomgående premiss for samtalene er å skape aksept for andres forståelser og respekt for ulike holdninger. Dette gjelder også mer kontroversielle temaer som etter hvert introduseres. Prosjektledere med lang erfaring med dialogmøter som er tilpasset tema og formål, påpeker at å lede grupper og å drive fram dialog kan være krevende, og at det fordrer at gruppelederne kan mye om temaene og konteksten. Rekruttering av medarbeidere med ulik språk- og erfaringsbakgrunn er et sentralt grep for å sikre kultur-sensitiv tilnærming, som lederne anser som avgjørende for å etablere tillit mellom deltakerne.

Lederne har erfart at de må balansere mellom å utfordre det de kaller «ukultur», og samtidig møte foreldrenes bekymringer for å miste kontroll over neste generasjon og deres skepsis som de har mot det de oppfatter som norske væremåter og verdier. I tillegg til behovet for å forstå alternative måter å disiplinere barn på, er det mange problemområder som frustrerer deltakerne, og som trengs å gjennomdrøftes for å nyansere oppfatninger. Likevel: «Vi må så frøet», som en av lederne formulerte det, selv om lederne kan oppleve å stå i motvind. «Det tar tid, men vi må ha mot til å stå i det.»

I KUPs jenteprojekt benytter de en tydelig *voksenautoritetsmodell*, der de bygger tillit i jentegruppen over tid, ikke minst gjennom jentenes individuelle samtaler med lederne. Nøkkelen i arbeidet har vært å være tydelige, trygge og engasjerte voksne som gir de unge erfaringer med å ha tillit til voksne og å snakke om temaer jentene selv lurte på. Ofte skjer dette på tomannshånd: «Det er en fordel at det er en etablert organisasjon som er åpen hver dag, så jentene kan stikke oppom. Det er et sted de kan oppsøke.» Lederne oppfordrer i gruppesamværet til undring og å åpne for alternative måter å forstå og tenke på, og dermed gi bedre språk til nyanser. Også her er lederne tydelige på at de ikke aksepterer at jentene reagerer negativt på hverandre, men at de skal akseptere forskjellene de representerer. Ledere i flere prosjekter har erfart at ungdom kan utøve sosial kontroll overfor hverandre, og at det kan spres rykter og fordommer. Dette bidrar i neste omgang til kontroll og grensesetting fra foreldrenes side. De er derfor opptatt av at dette ikke skjer innen prosjektet.

Verktøy for de nødvendige samtalene

Som alternativ til den mer langsomme veien gjennom å bygge opp tillit over tid og plassere tiltakstemaene inn i erfaringsbasert kontekst, bruker flere av prosjektene virkemidler som introduserer temaene. SAGAL søkte f.eks. midler over tilskuddsordningen for å lage en film som kunne spore til samtaler om rettighetsbrudd og sosial og familiær kontroll. Filmen skal få fram refleksjoner over hva slags muligheter norsk-somalier har i det norske samfunnet, og hvordan de kan bruke mulighetene for å få det bedre, særlig når det gjelder å sikre kvinner like rettigheter og forebygge tvang og ukultur. Filmen, som beskriver kvinners situasjon og utsatthet i Ogaden, brukes både til å motivere den lokale diasporabefolkningen for å støtte organisasjonens arbeid i Etiopia, og for å diskutere kontraster i livssituasjonen til henholdsvis kvinnene i filmen og diasporaen i Norge. Organisasjonen inviterer til kulturelle arrangementer for å samle lokal diaspora, der informasjon og temaer introduseres på slike samlinger, og der filmen har vært brukt. Temaer i diskusjonene kan være kvinnettigheter, utdanning, tvangsektenskap og kjønnslemlestelse.

Gutteprosjektet har også utviklet visuelt materiale som blir brukt som introduksjon til ulike temaer som drøftes på temamøtene. Opplegget gjentas og tilpasses i ulike grupper på videregående skoler og ellers.

Jentegruppen til KUP legger ikke opp til tematiske samlinger eller spesielle opplegg for å introdusere ulike temaer. De bruker i stedet de temaene som kommer opp gjennom samværet på det ukentlige treffet, under måltidet eller i fritidsaktiviteter. Lederne følger opp utsagn og forståelser der og da, eller ved en senere anledning, og utfordrer jentene til å reflektere videre på disse. Lederne setter likevel temaer på agendaen gjennom å stille spørsmål og bringe samtalen i en viss retning.

Flere andre prosjekter som får støtte av IMDIs tilskuddsordning, har brukt prosjektmidler til å utvikle visuelle og andre kunstneriske uttrykksformer for å spore til diskusjon om temaene. Dette gjelder f.eks. organisasjonen Equality, som har produsert og bruker filmen *Norsk nok* – som tematiserer æreskultur for å drøfte valg av kjæreste og ektefelle. Filmen vises i skoleklasser, og det er utarbeidet et foredragskonsept tilknyttet filmen for ulike klassetrinn og temaer. Også bruk av internett, sosiale medier og videoproduksjoner er noe flere andre prosjekter under tilskuddsordningen har fått støtte til, for å nå bredt med informasjon.¹⁷

17 Dette har f.eks. Fuuse Talks fått støtte til.

Individuell veiledning

Et annet fellestrekk for prosjektene vi har sett på, er at prosjektene veileder deltakere individuelt og formidler kunnskap og kontakter som deltakerne har bruk for. Noen prosjekter bidrar også med praktisk bistand, som å følge personer til offentlige instanser (EMPO, PMV, KUP). Dette kan være lege, sykehus, NAV, barnevern eller kontakter på skolene. De følger opp saker der de får vite om akutte konflikter og bekymringer.

En vesentlig ressurs som organisasjonene rår over, er derfor tid til å lytte og tid til å forholde seg til deltakernes individuelle problemer og spørsmål, for deretter å følge dem opp. Prosjektmedarbeidernes tilgjengelighet og fleksibilitet er vesentlig for at disse kan ta fatt i akutte hendelser og bistå umiddelbart. Språkkompetanse er en annen ressurs som EMPO, PMV og SAGAL har, og som er vesentlig for innsatsen de kan gjøre overfor sine målgrupper. Den muligheten ressurspersoner har til å trå til i akutte situasjoner, er en arbeidsmåte som særlig kjennetegner handlingsrommet til etablerte organisasjoner, eller organisasjoner med stillingsandeler til ressurspersoner, som på denne måten kan utvikle nettverk og kompetanse opp mot offentlige etater, i vårt utvalg EMPO, PMV og KUP.

Denne brobyggerrollen er vesentlig for deltakernes tillit til organisasjonen og for deres motivasjon for å delta. For organisasjonene er det derfor også viktig å ha kunnskap om og kontakter til offentlige instanser for å ivareta denne rollen. Vi finner at prosjekter som er del av virksomheten til veletablerte organisasjoner, er bedre rustet til å ta på seg slike oppgaver. Et annet premiss er at de har medarbeidere som har kunnskap om de problemstillingene som deltakerne kommer til dem med. Dette kan være både erfaringsbasert kunnskap og faglig kunnskap de har tilegnet seg gjennom utdanning og arbeidserfaring. KUP vektlegger dessuten den faglige veiledningen organisasjonen får gjennom samarbeidet med RBUP (se Fladstad og Holme 2011).

Kompetansebygging

Flere av organisasjonene vektlegger intern rekruttering av deltakere som de gir prosjektlederoppdrag etter en tid, og har på denne måten bygget opp en stab som har bakgrunn fra og nettverk i målgruppene. Flere av disse har tatt utdanning parallelt med oppdrag for organisasjonen, eller engasjement i organisasjonen har motivert dem for videre utdanning. Både EMPO og PMV har deltakere som har tatt ICDP-kurs som ender med sertifisering som minoritetsveiledere. De internt rekrutterte medarbeiderne blir viktige ressurser i prosjektene, ikke minst for oppgavene med dialog, informasjon og individuell veiledning. De er også

viktige rollemodeller og veivisere for hvordan deltakere kan realisere ønsker om å være mer aktive deltakere, og når det gjelder å vise betydningen av å øke språkkompetansen og å ta utdanning og arbeid. Mange av disse medarbeiderne oppfattes som ettertraktede ressurspersoner også av offentlige instanser.

SAGAL, som den eneste som representerer lokale innvandrersorganisasjoner i utvalget, trekker fram betydningen av å ha medlemmer i organisasjon og styre som har den nødvendige kompetansen for å drive det organisatoriske og administrative organisasjonsarbeidet. Dette er muliggjort ved at medlemmer og styremedlemmer også består av personer med majoritetsbakgrunn. Mange av organisasjonens aktive deltakere framstår som rollemodeller i den lokale miljøet gjennom sitt engasjement og sin kompetanse.

3.4 Avslutning

Forebyggende arenaer

Hva kan dette utvalget av prosjekter si om frivillige organisasjoners forebyggende rolle? Når de ut til viktige målgrupper, engasjerer de disse i holdnings- skapende arbeid, og bidrar dette til å forebygge negativ kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse?

Utvalget er gjort ut fra organisasjoner som kan vise til gode erfaringer, og dette påvirker dermed vurderingene. Vi vil likevel trekke fram noen momenter som peker ut over disse prosjektene, for å drøfte fram organisasjonenes potensial og deres fortrinn, men også deres begrensninger.

Prosjektlederne har gitt en tilnærmet lik beskrivelse av situasjonen til den delen av minoritetsbarn/-unge og familier som prosjektene er rettet mot. Prosjektene er rettet mot familier og/eller unge som står i krysspess mellom å tilpasse seg forventninger fra familie / sosialt miljø og krav fra ulike offentlige instanser. Foreldrene blir motivert til å delta i organisasjonens aktiviteter ut fra bekymringer for barn og unge. De oppfatter at egne referanser til barneoppdragelse og disiplinering blir kritisert, samtidig som de forstår majoritetsbefolkningens alternativ som grenseløs og oppfatter den som truende og ødeleggende for familiefelleskapet. Familieproblemene berører æresrelaterte praksiser og begrunnelser for kontroll. Foreldre viser til at disiplinering og bruk av fysisk avstraffelse som er begrunnet med respekt og ære, har virket i deres egen oppvekst, og at det fortsatt er gyldig i familienettverket. I norske omgivelser blir imidlertid ikke dette akseptert, og kriminaliseres. Den stolthet og trygghet de

finner i egne normer og verdsett, utfordres i det daglige, også i dialoggruppene. De konfronteres med forventninger til og betingelser for individorientert familieliv og oppvekst, og ønsker støtte til det som kan kalles en refamiliesering, for å styrke familiens evne til å fungere (se Ludviksen og Danielsen 2009).

For ungdommene oppleves kravene og kontrollen fra familien, kombinert med deres egne høye forventninger om å lykkes i det nye samfunnet, med utdanning og å være sosiale blant venner, som umulig å innfri samtidig, og det gjør dem slitne, stresset og kontrollerte. Både foreldre og unge uttrykker at de har få anledninger til å snakke med andre om egne erfaringer og de viktige spørsmålene og temaene som de lurer på. De savner støtte for egne frustrasjoner, vurderinger og valg, og kan oppleve at de står veldig alene. De utfordres dermed heller ikke til å (re)formulere og argumentere for sine meninger. De unge sier de snakker lite med foreldrene, mens foreldrene vet lite om barnas situasjon utenfor hjemmet. Mangel på generasjonsdialog skaper gjensidig mistro og antagelser om hva som foregår. I samtalen der de setter ord på egne erfaringer, kommer deltakerne tett på disse utfordringene, og gjennom dialogene prøver prosjektene å ivareta nyanserte og helhetlige tilnærminger til dem.

Disse samtalen dreier seg således både om integreringsbestrebelse og om familielogikker. Kunnskap om betingelsene for oppvekst og framtid i det norske samfunnet er dermed vesentlig for å gi barn og foreldre handlingsalternativer. Foreldrestøttende innsats foregår i dag gjennom en rekke tiltak i regi av det offentlige. Denne foreldreveiledningen er særlig rettet mot yngre barn gjennom bl.a. helsestasjoner, åpne barnehager, Familiens hus, ICDP og tilsvarende kurs, web-ressurser¹⁸ og lignende (Bråten og Sønsterudbråten 2016). Mens noen undersøkelser finner at interessen for familiestøtte faller med barnets alder (se f.eks. Alfredsson et al. 2015), finner andre at foreldre til tenåringer er svært interessert i foreldrestøtte (Thorslund et al. 2014). Innvandrereforeldre i de aktuelle organisasjonene uttrykker at de ønsker slik støtte for eldre barn. Organisasjonene melder også om behov for tilbud som støtter ungdom i deres familierelasjoner og livsmestring. De metodiske tilnærmingene og rammebetingelsene som prosjektene vi har gjennomgått viser til, kan være nyttige tilskudd til offentlig initiert foreldreveiledning, gjennom deres rekrutteringskanaler og tilnærming og ved å ha tillit til organisasjonenes ressurspersoner. Organisasjonenes brobyggende funksjon gjennom å kanalisere og bistå familie-medlemmer i deres kontakt med offentlige hjelpeinstanser, som barnevern, familievern, helsetjenester og NAV, er vesentlig. Det kan være behov for å tenke

18 Se f.eks. <https://www.bufdir.no/Foreldrehverdag/>

alternative rammebetingelser, så vel som rolleavklaringer, i samarbeid med organisasjonene for å ivareta mulighetene i brobyggerarbeidet.

Bråten og Elgvin (2014) etterlyser mer kunnskap om foreldres holdninger i forskning om tvangsekteskap, og begrunner det med at utforskning av forholdet mellom frivillighet og tvang i stor grad er gjort med utgangspunkt i de unge. Vår følgeevaluering gjelder implementering av tiltakene, og omfatter således heller ikke undersøkelser av målgruppene. Likevel kan de aktuelle organisasjonenes framstilling av hvem som er målgruppe, deres motivasjon og innretninger av tiltak, gi grunnlag for hvilke målgrupper som nås, og hvilke som kommer til uttrykk gjennom disse organisasjonene. Vi har i denne sammenhengen skilt mellom tre posisjoner: *de velintegreerte*, *de marginaliserte* og *de segregerte*.

Organisasjonene, både de vi har kalt mainstream-organisasjoner, minoritetsorganisasjoner (ofte med landsdekkende nedslagsfelt og rettet mot minoritet og ikke landspesifikk mobilisering) og lokale innvandrersorganisasjoner, rommer mange vel integrerte innvandrere, som bidrar med sitt engasjement som rollemodeller og med brobyggende innsats. Den kunnskapen de har, og deres posisjon som talerør, er det svært viktig blir utnyttet i arbeidet.

Særlig EMPO, PMV, KUP og SAGAL viser til deltakere som kan beskrives som marginaliserte i sin nåværende situasjon. Foreldrene lever i en situasjon der de utsettes for flere former for marginalisering samtidig, gjennom avgrenset sosialt nettverk, ustabil eller ingen arbeidstilknytning og lite kontakt med offentlige instanser. Denne situasjonen opplever de ikke som selvvalgt, men er selvforsterkende. Dette gjelder særlig mødre og jenter, men prosjektene melder også om at de møter menn og unge gutter som er isolerte. De kan ha liten kunnskap om og ha en viss mistro overfor offentlige institusjoner. Rykter om barnevernet forsterker dette. Begrenset informasjonsflyt på grunn av språkbarrierer kan gjøre det vanskelig å få til en grundig nok dialog med hjelpeapparatet, og relasjonene kan utvikle mistillit (se også Friberg og Elgvin 2016). Dette kan forsterke misforståelser, føre til feilinformasjon, gi gjensidig distanse, mistro og økende segregering.

Prosjektene omfatter imidlertid ikke den del av diasporaen som selv ønsker å ha avstand og være segregerte. Det kan være at de bevisst holder avstand og lukker familielivet og familieproblemer. Det kan også være at familiene er velfungerende, og at de orienterer seg mot andre typer nettverk og organisasjoner. Mange studier av tvangsekteskap omfatter veletablerte innvandrere som selv har kommet gjennom familiegjennforening (Bredal 2006). De kan i større grad være del av en

familedynamikk som har forpliktelser overfor familier, enn nyere og mindre etablerte diasporagrupperinger. Samtidig finner vi også mange tvangsekteskap og æresrelaterte saker blant noen flyktninggrupper. Bildet er dermed sammensatt. Vi vet for lite om hvorfor noen familier benytter tvang og vold, mens andre i samme situasjon ikke gjør det (se også Bråten og Elgvin 2014).

Organisasjonene som får prosjektstøtte fra IMDi, når bare en del av innvandrerbefolkningen. Hvem som nås og aktiviseres, avhenger av om det er en organisasjon med berøringsflate til deres sosiale miljø og nettverk. Det kan være nødvendig med en mer systematisk tilnærming til hvordan organisasjoner kan nå slike grupper og gjennom det bidra på veien til bedre integrering.¹⁹ Varighet og kontinuitet i prosjektene vil også være en vesentlig betingelse for arbeidet med empowerment og holdningsendringer.

Erfaringene fra de aktuelle organisasjonene støtter dessuten en bred og åpen tilnærming til hva som fører til ulike former for vold og tvang overfor barn og unge, og at dette ikke nødvendigvis kan plasseres innenfor en snever forståelse av kultur og æreskodeks. Det er således nødvendig å undersøke hvilke familielogikker, referanser og handlingsrom som deltakere og miljøer i prosjektene omfatter, gitt dagens heterogene diasporabefolkning.

Tilskuddsordningen har hatt som intensjon å støtte prosjekter som involverer og mobiliserer barn og ungdom til holdningsskapende arbeid, for at de selv kan bli en drivkraft i endringsarbeidet. Organisasjonene kan vise til mange måter dette kan foregå på, gjennom tiltak rettet mot å delta i sosiale fellesskap, ved å framstå som rollemodeller og i kampanjer, og gjennom at informasjon og tiltak er rettet mot barn og ungdom. Vi har inkludert to prosjekter i vårt utvalg. Jentegruppen har først og fremst virket forebyggende og styrkende gjennom sosial deltakelse. Også gutteprosjektet bruker dialog og refleksjon som metode. Begge prosjektene har særlig fått fram betydningen av å skape sosiale fora og anledninger til å kunne snakke om hverdagsbekymringer og betydningen av at de unge utfordres til å ta stilling til temaer de er opptatt av.

Prosjektorientering og kontinuitet

Avslutningsvis vil vi reflektere over de organisatoriske aspektene ved å drive prosjektrettet med midler fra tilskuddsordningen.

Det er kjent at lokale innvandrerorganisasjoner kan ha vanskeligheter med å imøtekomme vanlige krav til å være medlemsbasert organisasjon. Små

¹⁹ Jf. IMDis møte med innvandrerorganisasjoner 1. november 2016.

organisasjoner kan dessuten ha begrenset administrativ kapasitet og kompetanse (Ødegård et al. 2014). Gjenspeiles dette i handlingsplanens tiltaksordning? Selv om det er mange lokale innvandrersorganisasjoner (lokalt forankret, ofte avgrenset til spesifikk landgruppe) som har søkt midler over tilskuddsordningen, har det blitt færre av disse som har fått støtte de senere årene, mens flere mer veletablerte minoritetsorganisasjoner (nasjonalt orientert / landsdekkende, tema-basert, minoritets- og ikke etnisk basert) og majoritetsorganisasjoner har fått (Lidén og Bredal 2015).

SAGAL er den eneste lokale innvandrersorganisasjonen i utvalget vårt. I samtalen med oss understreket ledelsen betydningen av styremedlemmers administrative kompetanse for at denne delen av virksomheten går smertefritt. Organisasjonen er medlemsbasert, men mye av virksomheten er rettet mot en målgruppe som ikke er medlemmer. SAGAL har dermed sikret kompetanse og oppslutning om organisasjonen ved å ha støttespillere også utenfor det somaliske miljøet.

De større og veletablerte organisasjonene har gjerne en administrasjon som ivaretar organisatoriske oppgaver, og i tillegg har en faglig kompetanse som imøtekommer krav til søknader, rapportering og andre spesifikke fordringer som tilskuddsordninger setter. Dette finner vi i de andre prosjektene i utvalget, der alle er forankret i mainstream-organisasjoner, med veletablerte administrative strukturer og en bred faglig kompetanse. Dette kan gi grunnlag for kontinuitet og profesjonalitet. Arbeidet på politikfeltet stiller høye krav til kompetanse og profesjonalisering, noe som berører dilemmaer for en organisasjon, bl.a. fordi de inkluderer frivillig innsats. For de ulike prosjektenes legitimitet og kvalitet vil dessuten relevansen av prosjektets aktivitet være vesentlig, i tillegg til evnen til å rekruttere gode medarbeidere – ressurspersoner og ildsjeler.

Selv om prosjektene er forankret i etablerte organisasjoner, møter de likevel begrensninger som knappe tidsperspektiver, som kan gi ustabile rammebetingelser for organisasjonens arbeid. Ledere påpeker at når de har funnet en innretning og metoder som fungerer, kan prosjektorganiseringen kreve at de stadig må endre denne for å tilpasse seg tilskuddsordningens nye innsatsområder og formål. Dette kan skape fragmentert virksomhet. Samtidig ser de også at dette bidrar til at de fornyer seg og kan være mer aktuelle og treffsikre med innsatsen.

Et spørsmål som har vært reist i andre organisasjonsstudier, er i hvilken grad tilskuddsordninger som har spesifikke politiske mål, typer aktiviteter og målgrupper, innebærer en dreining vekk fra organisasjonens opprinnelige

målsetting. Det kan argumenteres for at veletablerte organisasjoner kan være buffere mot at prosjektorienteringen i for stor grad fører til at organisasjonen må tilpasse seg myndighetenes integreringspolitiske oppdrag, fordi de allerede står godt plantet i egen profil og verdiorientering. Man kan like gjerne spørre om prosjektorienteringen tilfører perspektiver eller ressurser som vil styrke organisasjonens kompetanse og sosiale nettverk på kort og lang sikt. For eksempel har tilskuddsordningens utlysning av midler til innsats rettet mot barn og unge og å fremme barn og unges deltakelse, samt å se dem som ressurspersoner i eget miljø og bidra til sosial mobilisering, bidratt til nye tilnærminger og nye metoder og tematiseringer, f.eks. generasjonsdialogen. Tilbakemeldinger fra prosjektene synes å støtte denne forståelsen. Et par av organisasjonene tar opp prosjektene bidrag til hovedorganisasjonen eksplisitt. De har erfart at prosjektarbeidet har gitt kompetanse som også har kommet hele eller deler av organisasjonen til del. EMPOs erfaringer og faglige utvikling, f.eks., har bidratt til en bedre forståelse for målgrupper også i organisasjonens øvrige aktiviteter. For KUP har samarbeidet med det regionale kompetansesenteret for vold og traumatisk stress (RVTS Sør) om kompetansebygging for jenteprojektet vært verdifullt for andre prosjekter de driver. På denne måten blir kvaliteten i den ordinære delen av organisasjonens virksomhet utvidet. Dette er et kunnskapsgrunnlag som er nødvendig for at organisasjonen skal nå en mer heterogen befolkning. Det påpekes likevel at dette ikke skjer uten at hovedorganisasjonen er interessert, og at de ser behovet for en slik perspektivutvidelse.

Frivillige organisasjoners særlige bidrag er knyttet til det som gjerne kalles deres sammenbindende kraft. Det vil si at enkeltpersoners deltakelse i en organisasjon kan styrke vedkommendes sosiale nettverk og identitet bl.a. gjennom sosialt samvær, likemannsarbeid og erfaringsbasert kunnskap. Organisasjonene kan også virke brobyggende, gjennom å formidle alternative perspektiver og kunnskap, og ved å koble deltakerne med ressurspersoner som kan fungere som kontaktledd til viktige samfunnsinstitusjoner (Ødegård et al. 2014, Putnam 2000). Vi har sett at kombinasjonen dialog, tillit, tidsressurs og individuell oppfølging gir grobunn for en brobyggerrolle, og at dette er vesentlig for hva som gir prosjektene legitimitet og betydning. De aktuelle prosjektene er dermed eksempler på at frivillige organisasjoner kan bidra vesentlig i forebyggende og holdningsskapende arbeid, og imøtekomme intensjonen i handlingsplanen (tiltak 8) om at *arbeidet til de frivillige organisasjonene og det offentlige skal i større grad supplere hverandre.*

Fra annen forskning om frivillige organisasjoners bidrag til integreringsarbeidet vet vi at det omliggende landskapet, i form av størrelse på og type lokalsamfunn samt kommunale rammebetingelser for å inkludere organisasjoner er vesentlig

for hvordan organisasjoner kan bidra (Ødegård et al. 2014). Dette er betydningsfullt for hvilken brobyggerrolle prosjektdeltakere kan innta. Også kunnskap om organisasjonenes arbeid er vesentlig for hvordan det offentlige gjør bruk av organisasjonene. Spørsmålet er om offentlige instanser har oversikt over og innsikt nok til å se potensialet, og om de ser mulighetene til samarbeid med det brokete landskapet av kjente og mindre kjente organisasjoner. Vi anbefaler derfor å kartlegge organisasjonslandskapet, inkludert ulike tilskuddsordninger, for å utnytte organisasjonenes fortrinn i det forebyggende arbeidet. Dette vil være i tråd med Istanbul-konvensjonens forventning til myndighetene om å anerkjenne, oppmuntre og støtte organisasjoner til innsats på voldsfeltet.

4 Saker der den utsatte befinner seg i utlandet

I dette kapitlet tar vi for oss saker der én eller flere personer med tilknytning til Norge oppholder seg i utlandet når de trenger hjelp. Personen kan være over eller under 18 år og ha ulik relasjon til og oppholdsstatus i Norge. Oppholdslandet er oftest et land som vedkommende og hans/hennes familie har tilknytning til. Personen(e) som forårsaker problemet som utløser hjelpebehovet, er i slekt med vedkommende og kan befinne seg i samme land, i Norge eller i et tredje land.

I det følgende ser vi på hva slags saker dette er, og hvordan de håndteres av norske myndigheter. Av grunner som vi snart kommer tilbake til, har vi valgt å se særlig på saker om barn og unge.

4.1 Metode

Kapitlet bygger dels på dokumentstudier, dels på kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter og korte samtaler med en rekke fagpersoner. I datainnsamlingen har vi lagt vekt på case, både for å få best mulig innsikt i sakene, og for å få konkret kunnskap om hvordan de håndteres. Vi har fått tilgang til skriftlige case-beskrivelser som integreringsrådgiverne utarbeidet til bruk i FAFOs evaluering av ordningen (Bråten og Kindt 2016). Dessuten har vi gjort en avgrenset case-studie av tre saker av ulik art, basert på at en hovedperson (utsatt) i saken har fritatt de involverte fra taushetsplikten. I to av sakene har vi intervjuet hovedpersoner i saken. I tillegg har vi intervjuet representanter for instanser som politiet (etterforsker/jurist), barnevern, familievern, Utenriksdepartementet, integreringsrådgiver, minoritetsrådgiver, kompetanseteamet, bistandsadvokat, sosialrådgiver m.m. Hensikten har ikke vært å evaluere håndteringen, men få innsikt i hva sakene handler om, og ulike måter å løse en sak på.

Som et ekstra metodisk grep ønsket vi å sammenligne denne sakstypen med internasjonale barne bortføringssaker. Dette viste seg å være mer relevant enn vi hadde forutsett, fordi flere av sakene som håndteres av kompetanseteamet og integreringsrådgiverne har elementer av barne bortføring. Endelig valgte vi å gjøre en viss sammenligning med britiske håndteringsmåter, basert på

dokumentstudier samt et intervju med den ene lederen for Forced Marriage Unit (FMU), Chaz Akoshile. FMU kan til en viss grad sies å være britenes svar på det norske kompetanseteamet.²⁰ I London intervjuet vi også advokat Ann Marie Hutchinson, som har spesialisert seg på saker om internasjonal familierett, herunder barne bortføring, tvangsekteskap og ufrivillig etterlatte kvinner og barn. Hensikten med intervjuet var særlig å få mer kunnskap om såkalt Forced Marriage Protection Orders, som vi har valgt å omtale i et vedlegg til rapporten.

Vårt arbeid bygger videre på data som er innhentet i tidligere faser av følge-evalueringen (Bredal og Lidén 2015, Lidén, Bredal og Hegstad 2015). I tillegg trekker vi særlig på et tidligere forskningsprosjekt, *Transnasjonal oppvekst* (Lidén, Bredal og Reisel 2014, se under) og FAFOs evaluering av ordningen med integreringsrådgivere (Bråten og Kindt 2016). Vi anbefaler derfor leseren å gjøre seg kjent med disse rapportene for å få fullt utbytte av dette kapitlet.

4.2 Fokus på saker om barn og unge

Vår rapport *Transnasjonal oppvekst. Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn* (Lidén, Bredal og Reisel 2014) handler om barn og ungdom med tilknytning til Norge som oppholder seg frivillig eller ufrivillig i andre land. I rapporten drøftes hvilke forpliktelser norske myndigheter har overfor barn som trenger hjelp i slike situasjoner, og hvilke forpliktelser lovverket gir. Rapporten viser at foreldreretten står sterkt i norsk lovverk, og at foreldre har rett til å bestemme hvor barna skal bo. Der det er mistanke om at barnet utsettes for omsorgssvikt eller på andre måter lider nød, vil det være vanskelig å involvere barnevernet. Det framgår at et tilbakevendende problem har vært de begrensninger som lå i barnevernlovens daværende bestemmelse om stedlig virkeområde (bvl. § 1-2): at den ikke gjaldt for barn som oppholdt seg i utlandet.²¹

Slike saker har vært håndtert av utenriktjenesten som konsulære saker, der «fare for liv og helse» er kriteriet for å få hjelp. Dette kommer vi tilbake til.

Vi vil trekke fram noen utviklingstrekk siden prosjektet om transnasjonal oppvekst ble gjennomført. For det første er prosessen med Norges ratifisering av Haag-konvensjonen av 1996²² (heretter Haag 1996) ferdigstilt. I den forbindelse

20 Enheten er lokalisert i Utenriksdepartementet og organisert som et samarbeid mellom utenriks- og innenriksministeriet, med todelt ledelse. Akoshile representerer innenriksministeriet. Utenriksdepartementets leder var i permisjon da vi besøkte FMU.

21 Se under, samt Lidén mfl. 2014, for en nærmere forklaring.

22 Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

ble det gjort viktige endringer i barnevernloven og barneloven som trådte i kraft fra 1. juli 2016. Vi kommer tilbake til betydningen av disse.²³

For det andre har vi sett økende oppmerksomhet om barnevernets arbeid med barn i Norge som har tilknytning til andre land, for eksempel barn av arbeidsmigranter fra baltiske og østeuropeiske land. Denne problematikken kalles gjerne «barnevern over landegrensene» eller «barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land». Slike saker ligger utenfor handlingsplanens felt, men nevnes fordi vi er opptatt av at internasjonale saker om barn må ses i sammenheng. For det tredje vil vi nevne prosessen med å revidere barnevernloven. Barnevernlovutvalgets utredning (NOU 2016: 16) er på høring idet vi ferdigstiller vår rapport.

Endelig vil vi peke på en pågående utredning av hvorvidt Norge skal innføre særdomstoler, herunder en familiedomstol, som kan håndtere saker etter barnevernloven og barneloven. Internasjonale saker om barn går på tvers av de to lovene.

Alt i alt er det for tiden stor oppmerksomhet om saker knyttet til barn og familier med tilknytning til flere land. Vi vil hevde at aktuelle institusjonelle og rettslige prosesser gir en unik mulighet til å sikre en helhetlig og god håndtering av slike saker. Her vil vi peke på en voksende erkjennelse i feltet, kjønnslemlestelse mm. For det første er det stadig større enighet om at sakskomplekset peker ut over handlingsplanens område. Det strekker seg ut i bredden, for å si det billedlig. For det andre viser det seg at sakene ofte har en forhistorie hjemme. De strekker seg bakover i tid, og særlig barnevernets rolle før og etter saken håndteres i utlandet, løftes fram som prekær. Mot denne bakgrunnen har vi valgt å legge særlig vekt på saker om barn.

4.3 Et bredt saksfelt

Hva slags saker er det vi tenker på, og hva mener vi med at de strekker seg ut over handlingsplanens område? I det følgende presenterer vi noen anonymiserte eksempler på saker vi har fått høre om i arbeidet med følgeevalueringen. De fleste er hentet fra integreringsrådgivernes portefølje. Den siste (case G) er fra en rapport om barn som er blitt borte fra barnevernet i perioden 2007–2015 som

²³ Norge var sent ute med ratifikasjonen. Vi både signerte og ratifiserte Haag-konvensjonen i 2016. Danmark, Finland og Sverige signerte i 2003, mens Finland ratifiserte i 2010 (i kraft fra 2011), Danmark i 2011 og Sverige i 2012 (i kraft fra 2013). Island har ennå ikke ratifisert konvensjonen.

Trondheim kommunerevisjon har utarbeidet (Trondheim kommune 2016).
Case A–F er fra perioden 2010–2016, de fleste fra de siste årene.

Case A: Barne bortføring, frihetsberøvelse, vold og tvangsekteskap

Denne casen gjelder en familie med foreldre og tre barn: en datter på 16 og to små gutter under skolealder. Jenta på 16 hadde fått kjæreste, selv om det var forbudt for jenter i hennes familie. Foreldrene mistenkte også at hun hadde hatt sex. Kort tid etter bestemte far at hele familien skulle flytte til opprinnelseslandet, enten midlertidig eller permanent. Mor var i utgangspunktet enig, mens datteren protesterte. Etter flyttingen bodde de hos fars slektninger, og mor ombestemte seg da hun så at datteren ikke hadde det bra. «Alle» visste at hun hadde hatt sex utenfor ekteskap, og fars slektninger behandlet henne dårlig. Presset om at hun måtte gifte seg, økte, og far og hans slektninger søkte aktivt etter en mann til henne. Mor forsøkte å overtale far til at familien skulle flytte tilbake til Norge, men han nektet. Han var voldelig og begrenset bevegelsesfriheten til barna og kona, blant annet ved å frata dem passene. Mor klarte til slutt å lure til seg sitt eget pass, ved å fortelle en fiktiv historie. Da hun kom til Norge, kontaktet hun politiet.

Hos politiet ble denne saken først oppfattet som en barne bortførings sak, fordi mor forklarte at far holdt barna tilbake i det andre landet mot hennes vilje. Da hun så fortalte at hun hadde vært med til utlandet frivillig, ble politiets definisjon endret til familiefordelingssak. Etter kort tid endret definisjonen seg på ny, da datteren begynte å sende meldinger om at hun var redd for tvangsgifte og etter hvert også drap. Etter et nært samarbeid mellom politiet, Utenriksdepartementet og integreringsrådgiver mfl., lyktes man med å hjelpe barna tilbake til Norge med fars samtykke. Barnevernet vurderte at de ikke kunne betale for barnas reise, men de tok imot dem på flyplassen og fulgte opp saken videre. Barna ble plassert i beredskapshjem mens barneverntjenesten vurderte omsorgssituasjonen hos mor. Hun fikk omsorgen for barna etter kort tid.

Case B: Ufrivillig opphold, tvangsekteskap

Kvinne på 20 år kontaktet hjelpere i Norge og fortalte at hun oppholdt seg ufrivillig i familiens opprinnelsesland. Hun ba om hjelp til å komme seg ut og tilbake til Norge. Hun fortalte at hun befant seg i familiens hus under sterk kontroll og overvåking, uten mulighet til å forlate huset på egen hånd. Faren hennes hadde sagt at hun ikke fikk komme tilbake til Norge før hun hadde giftet seg. Ambassaden ble involvert, og i samarbeid med lokale myndigheter lyktes det å spore opp kvinnen. Med rettslig kjennelse fra den lokale dommeren

oppsøkte lokalt politi kvinnen på familiens adresse og la til rette for at integreringsrådgiver fra ambassaden fikk snakke med henne. Før de oppsøkte kvinnen, hadde politiet sørget for at far oppholdt seg et annet sted og var uvitende om aksjonen, slik det var avtalt med kvinnen i forveien. Integreringsrådgiver var forberedt på å ta med seg kvinnen, og et opplegg for retur til Norge var ordnet. Det viste seg imidlertid at hun hadde ombestemt seg, og hun valgte ikke å ta imot tilbudet om hjelp. Dette antas å ha sammenheng med det sterke presset hun hadde vært og var under.

Case C: Barn bortført av slektning

En kvinne var kommet til Norge som flyktning og bodde alene sammen med de to barna sine. Hun var enke, og svigerfamilien var misfornøyd med at barnebarna ble oppdratt av en enslig kvinne i et vestlig land. De hadde forsøkt å presse henne til å gifte seg på nytt. Til slutt fikk de en slektning til å oppsøke henne, etablere kontakt og etter noe tid ta med seg barna til opprinnelseslandet. Kvinnen ble lurt til å tro at de bare skulle på en liten tur, men forsto fort at barna var bortført mot hennes vilje. Hun kontaktet politiet, og slektningen ble anmeldt. Hun hadde flere hjelpere som presset på, men politiet var svært passive. Slektingen som hadde bortført barna, kom etter hvert tilbake til Norge og bosatte seg her. Hun ble avhørt, men saken ble henlagt. En i et annet europeisk land som hadde hjulpet til med bortføringen, fikk heller ingen reaksjon.

Samtlige involverte i saken er i ettertid enige om at den ikke ble håndtert på noen god måte. Politiet har ikke prioritert den, dels på grunn av manglende ressurser, dels på grunn av manglende forståelse for saken. Det synes som om politiet vurderte dette som et familieanliggende «som hadde med en annen kultur å gjøre», noe man ikke kunne eller skulle gjøre noe med. Politiet sier i ettertid at saken ble dårlig håndtert. Kvinnen har ikke sett barna sine på flere år og føler seg sviktet av det norske systemet.

Case D: Ufrivillig opphold

En gutt i tenårene kontaktet ambassaden. Han ba om hjelp til å komme tilbake til Norge, etter at faren hadde sendt ham tilbake til mor i utlandet, mot hans vilje. Han fortalte at far hadde hentet ham til Norge for noen år siden, der han bodde sammen med far og hans nye familie i en periode. Da far og sønn fikk konflikter rundt guttens livsstil, tok far ham med tilbake til mor og forlot ham der. Mor var fattig og hadde i mange år levd et marginalt liv med ulovlig opphold i et annet land enn det hun kom fra. Gutten hadde ikke oppholdstillatelse der og kunne derfor ikke gå på skole. Generelt var det et vanskelig liv. Nå hadde

han søkt seg inn på videregående skole i Norge, han var norsk borger og hadde passet sitt, men trengte hjelp til å komme hjem siden far var sterkt imot å få ham tilbake. Far hadde truet både sønnen og morens hans med at han ikke ville se dem i Norge. Ambassaden vurderte at det var vanskelig å sende en mindreårig til Norge dersom far ikke tok ansvar. De var også usikre på sikkerheten til gutten. Løsningen ble at mor søkte og fikk familiegjening med sønnen. Kommunen ordnet bolig og dekket reisen for begge, og flyktningtjenesten møtte dem på flyplassen. Barnevernet var involvert gjennom kontakt med ambassaden og fulgte opp med å vurdere guttens omsorgssituasjon etter noe tid.

Case E: Transnasjonal vold og utnyttning, barnevernflukt

Ahmed er født og oppvokst i Marokko, med marokkansk mor. Han er norsk statsborger fordi far har norsk statsborgerskap. Far bor i Norge, mens Ahmed og moren Khadija har bodd i Marokko. Fars foreldre er norsk-marokkanere, men bor mesteparten av året i Tyrkia. Ahmeds far har en datter fra et tidligere ekteskap som har bodd i Norge hos sin mor, men far har bestemte meninger om oppdragelsen. Når datteren kommer i tenårene, får barnevernet bekymringsmelding om at hun har det for strengt. Far velger å sende henne til besteforeldrene i Tyrkia. Så bestemmer han at Ahmed og Khadija skal flytte sammen med foreldrene hans, slik at hun kan stelle for svigerforeldrene og hjelpe dem å passe på Ahmeds halvsøster. Khadija blir dårlig behandlet av svigerforeldrene, og både hun og Ahmed utsettes for vold og trusler. Noen tyrkiske naboer oppfordrer henne til å dra på krisesenter og anmelde svigerfamilien. Etter at hun har anmeldt, blir truslene enda grovere. Hun får nyss om at svigerforeldrene har tenkt å sende henne og Ahmed tilbake til Marokko. Det ryktes også at ektemannen har bestilt drap på Khadija, fordi hun har krenket ham og familiens ære ved å anmelde foreldrene hans og ta med seg sønnen til krisesenteret. Ambassaden får vite om saken og hjelper Khadija med å søke familiegjening med Ahmed, slik at begge kan flytte til Norge. De får hemmelig adresse, men far og hans familie i Norge anstrenger seg for å finne dem. Khadija og Ahmed må derfor flytte til et annet fylke.

Case F: Dumping av kone, omsorgsunndragelse

En kvinne, Fatima, tar kontakt med den norske ambassaden i Islamabad for å levere fullmakt til utstedelse av norsk pass for datteren på 5 år. Det kommer fram at ektemannen er i Norge. Etter en feriereise i Pakistan tok han med seg datteren deres tilbake til Norge, mens Fatima ble etterlatt mot hennes vilje. Ektemannen ville at hun skulle være i Pakistan for å ta vare på hans far, som er gammel og syk. Fatima er altså forhindret fra å være sammen med sin datter, og

femåringen er unndratt mors omsorg. Fatima hadde kommet til Norge på familiegjeforening med ektefellen, og hennes oppholdstillatelse er nå gått ut. Hun var ikke klar over dette og har generelt lite innsikt i norsk regelverk. Ambassaden bistår henne med søknad om skilsmisse gjennom lokal advokat, samt søknad til Utlendingsdirektoratet om familiegjeforening med datteren. Det ble samtidig sendt bekymringsmelding til barnevernet i Norge. Integreringsrådgiver kommenterer at dette er en klassisk sak ved at kvinnen ikke forstår dokumenter og blir lurt til å reise til opprinnelseslandet for å bli «dumpet» der.

Case G: Barn som blir borte fra barnevernet²⁴

«Barnevernet mottok flere bekymringsmeldinger om barna i løpet av noen år, hvor det ble uttrykt bekymring for barnas væremåte og språkbruk. Barna hadde også fortalt at de ble utsatt for vold fra sine foreldre, og at det ble utøvd vold mellom foreldrene. Barnevernet anmeldte foreldrene for voldsbruk, slik de ifølge barnevernet er forpliktet til når barn forteller om dette, men saken ble henlagt av politiet. Det ble iverksatt hjelpetiltak i familien. Etter en tid kom en ny bekymringsmelding med samme innhold, og barna ble akutt plassert, og foreldrene ble på nytt anmeldt. Etter samtaler med barna på Barnehuset ble det konkludert med at barna var traumatisert på grunn av voldsbruk av og mellom foreldrene.

Barnevernet hadde tett kontakt med foreldrene mens barna var akutt plassert. Foreldrene ble skilt i samme periode. Barnevernet vurderte at den ene forelderen var i stand til å ivareta barna med tett oppfølging og støtte fra barnevernet rundt seg. Etter akutt plasseringen fulgte en kort periode med frivillig plassering før barna ble tilbakeført. Barnevernet planla å iverksette flere hjelpetiltak i forbindelse med tilbakeføringen. Tilbakeføringen ble gjennomført på sommeren, men de planlagte tiltakene ble ikke iverksatt på grunn av ferieavvikling. I etterkant mener barnevernet at tidspunkt for tilbakeføring av barna var noe uheldig. De burde ha jobbet mer med å få på plass tiltakene før barna flyttet hjem, men da hadde de vært avhengig av å få forlenget plasseringen av barna. Det var likevel tett oppfølging av familien i tiden etter tilbakeføringen.

Etter en ny hendelse og ny bekymringsmelding foreslo barnevernet for foreldrene en frivillig plassering av det ene barnet for en periode. Foreldrene ga uttrykk for å ha tillit til barnevernets vurderinger, og opplyste at de ville vurdere dette. Et par dager senere dro en av foreldrene med barna til hjemlandet. Barnevernet ble

²⁴ Casebeskrivelsen er i sin helhet hentet fra Trondheim kommunerevisjons rapport om barn som blir borte fra barnevernet (Trondheim kommune 2016). Verken alder eller kjønn på barna framgår av de anonymiserte beskrivelsene i rapporten.

informert av gjenværende familie rett etter at barna hadde dratt. Anmeldelsen av foreldrenes voldsbruk ble henlagt siden familien ikke befant seg i landet. Politiet ga beskjed til barnevernet om at etterforskingen skulle gjenopptas dersom barna kom tilbake til landet, og barnevernet lovte å informere politiet dersom barna returnerte. Barnevernet ville vurdere situasjonen på nytt og jobbe videre med familien om de kom tilbake.

Barnevernet hadde noe kontakt med gjenværende familie for å følge opp når og om familien ville returnere. Foreldrene sa de skulle foreta en ny vurdering om barna skulle komme tilbake, etter at de hadde vært borte fra Norge i noen måneder. Barnevernet har ikke fulgt opp etter denne beskjeden.

Etter en tid ble barnevernet orientert om at barna hadde kommet tilbake til Trondheim og skulle starte på en annen skole i en annen bydel. Barnevernet gjorde ikke noe i saken etter denne henvendelsen. Saken ble på ny aktualisert gjennom en ny bekymringsmelding om de samme forholdene som tidligere. I etterkant mener barnevernet at de selv burde ha vurdert å sende bekymringsmelding til den nye bydelen som overtok saken, samt varslet politiet med en gang de fikk beskjed om at barna hadde kommet tilbake. Saksbehandleren som mottok beskjeden om at de skulle begynne på skole i en annen bydel, sluttet uken etter at beskjeden om at familien var tilbake i landet, kom. Det opplyses at barnevernet ikke har gode rutiner for å følge opp slike saker, det blir opp til den enkelte saksbehandler å følge opp. Det er ingen tydelige føringer på dette området.» (Trondheim kommune 2016: 19.)

4.4 Overordnet om suverenitetsprinsippet og konsulære tjenester

Før vi går videre, skal vi slå fast noen overordnede rammebetingelser for norske myndigheters forpliktelser og muligheter til å hjelpe en person som befinner seg i utlandet. Alle stater er i utgangspunktet suverene. Det er landets myndigheter som utøver myndighet på sitt territorium, og det er landets lover som gjelder. Dermed er det mange begrensninger på hva norske myndigheter kan foreta seg i andre land, og vice versa. Hva slags bistand norske myndigheter kan gi sine borgere i utlandet, avhenger dermed både av norske regelverk og av lover og regler i det landet hvor vedkommende befinner seg.

Det er utenriktjenesten som har ansvar for å yte bistand til nordmenn i utlandet, såkalte konsulære tjenester. Konsulære oppgaver utføres på utenriktjenestens egne vegne eller på vegne av andre norske myndigheter og institusjoner.

Arbeidet er hjemlet i lov om utenriktjenester (utenriksloven), som er gitt utfyllende bestemmelser i utenriksinstruksen. Rammer og regler utdypes ytterligere i Meld St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*. De sakene vi snakker om her, er særlig behandlet i et eget punkt om bistand til mindreårige i meldingen. Her framgår det blant annet at bistand til barn skal prioriteres, samtidig som foreldreretten legger begrensninger på hva myndighetene kan gjøre (se også Lidén mfl. 2014).

Det følger av utenriktjenesteloven at utenriktjenesten har som oppgave å tilby bistand til norske borgere, med visse begrensninger for fastboende nordmenn i utlandet. Det kan også gis bistand til visse utenlandske statsborgere. Dette gjelder flyktninger eller statsløse personer som er bosatt i Norge, og som har benyttet det norske reisedokumentet på reisen. I praksis ytes det også konsulære tjenester til andre personer med oppholdstillatelse i Norge.

4.5 Kompleksitet og variasjon

Det er ingen tvil om at dette er kompliserte saker, med mange rettslige og praktiske hindre. Hva begrensningene mer konkret består i, og hvilke muligheter som finnes for å hjelpe, vil imidlertid variere betydelig fra sak til sak. Basert på våre case-studier og intervjuer skal vi gi noen eksempler på hvordan sakens omstendigheter kan variere på flere måter. Hensikten er ikke å gi en uttømmende beskrivelse, men å vise hvor stor både kompleksiteten og variasjonsbredden er.

De involverte personenes tilknytning til Norge. Norske myndigheter har, som nevnt, større forpliktelser overfor og et bedre rettslig grunnlag for å hjelpe norske statsborgere. Dersom vedkommende også er borger i det landet han/hun oppholder seg i (dobbelt statsborgerskap)²⁵, kan dette komplisere bildet, likeså at oppholdstillatelsen i Norge er gått ut som følge av utenlandsoppholdet. Gjelder saken personer som er borgere av et tredjeland, kan det tenkes at oppholdslandets myndigheter strekker seg lenger for å bistå norske myndigheter. I flere saker har barnet norsk statsborgerskap gjennom fødselen. Det kan i så fall gi anledning til å hjelpe mor med å søke familiegjengenforening med barnet, som i case E.

Ambassaden kan bistå en norsk borger som oppsøker ambassaden. Dersom en norsk borger ber om hjelp, men ikke har mulighet til å komme til ambassaden,

²⁵ Norge anerkjenner i prinsippet ikke dobbelt statsborgerskap, men det tas hensyn til at noen land ikke tillater sine borgere å frasi seg sitt statsborgerskap.

er ambassaden avhengig av å samarbeide med oppholdslandets myndigheter eller andre aktører. I flere saker har man god nytte av frivillige organisasjoner eller privatpersoner, inkludert slektninger av både utsatt og utøver.

Den utsattes alder. Er vedkommende myndig, kan han eller hun selv velge å få hjelp av ambassaden, som i case B. Casen illustrerer imidlertid også at vedkommende selv kan velge ikke å ta imot hjelpen. Myndighetsstatus kan for øvrig defineres ulikt fra land til land. For eksempel vil ugifte kvinner i noen islamske land være underlagt en mannlig formynder, oftest far eller ektemann, uavhengig av alder. Dersom saken gjelder barn, må utenrikstjenestene veie barnets hjelpebehov opp mot foreldrenes rett til å bestemme over barnet. Er barnet i utlandet uten forelder med foreldreansvar, kan det være lettere å hjelpe enn om forelder med foreldreansvar befinner seg i oppholdslandet. I en sak som ikke er gjengitt over, valgte ambassaden å hjelpe en ung gutt til tross for at mor befant seg i samme land. Hun hadde reist fra ham og overlatt ham til slektninger. Ambassaden vurderte at hans omsorgssituasjon var så prekær at det var fare for liv og helse. En kompliserende faktor er at en forelder som ikke har foreldreansvar etter norsk lov, kan ha rettigheter overfor barnet etter oppholdslandets lov.

Hvilket land og område gjelder saken? Det er betydelig variasjon mellom landene som dekkes av integreringsrådgiverordningen, både når det gjelder sakenes innhold og muligheter for samarbeid med landets myndigheter. Litt enkelt sagt finner vi følgende mønster: De typisk æresrelaterte sakene er vanligst i Pakistan/Afghanistan og Irak/Midtøsten, mens de er få eller ingen i Somalia/Kenya. Her er det imidlertid mange saker med ufrivillig utenlandsopphold for ungdom, både gutter og jenter. Tyrkia merker den nye flyktningssituasjonen, med blant annet barneekteskap, men også barnebortføringssaker og æresrelaterte saker. Muligheten for nasjonalt eller lokalt samarbeid varierer blant annet med sikkerhetssituasjonen og de politiske forholdene i landet. For eksempel er det enklere å samarbeide med politiet i de kurdiske selvstyreområdene (Kurdistan, Nord-Irak), der styringsstrukturer fungerer relativt sett bra, enn i Sør-Irak, der den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen er preget av krigen.

Dette var noen eksempler på variasjon i rammebetingelser. I neste bolk skal vi se på variasjon i sakenes innhold.

4.6 Sammensatte saker

I disse familiene er det et sammensurium av ting som man kan sette ulike merkelapper på.

Slik oppsummerer en av våre nøkkelinformanter når vi diskuterer hvordan ulike saker skal kategoriseres. Et gjennomgående poeng i våre intervjuer er at sakene er sammensatte og ikke passer inn i «boksene» eller «sporene» som hjelpeapparatet er organisert etter. Dermed blir det ekstra krevende å finne løsninger, slik en annen informant framhever:

Det er mor som er den store helten i denne historien. Ingen av hjelpeinstansene har egentlig gått skikkelig inn i saken. Det som irriterer meg, er at hvis du ikke passer i det vanlige sporet, så er det liksom ingen som tar tak i saken. Du må være *så* «på».

Denne informanten er inne på et sentralt tema, nemlig at det ikke bare er vesentlig hva saken objektivt sett handler om, men hvordan den defineres av hjelpeapparatet og i henhold til regelverket. Vi kan se for oss at det finnes ulike spor, eller «knapper» som kan trykkes på, for å utløse hjelp. Hvorvidt det finnes en slik knapp, har altså mye å si for den utsatte. For eksempel er tvangsekteskap-knappen relativt godt etablert. Den viser til en egen bestemmelse i straffeloven, et eget kompetanseteam, og det finnes en relativt godt opparbeidet bevissthet og kompetanse om det i hjelpeapparatet.²⁶

Når det gjelder barn, ungdom og unge voksne som sendes til eller etterlates i utlandet mot sin vilje, er knappen mer diffus. «Ufrivillige utenlandsopphold» eller «etterlatt i utlandet» har lenge blitt håndtert innen rammen av handlingsplanens ordninger, etter hvert knyttet til begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet». Dette arbeidet er imidlertid langt mindre kjent. Noen vil med tyngde hevde at det dreier seg om ulovlig frihetsberøvelse, mens andre framhever foreldres rett til å bestemme over egne barn. Det er fortsatt en diskusjon omkring hvilke ufrivillige utenlandsopphold som faller innenfor integreringsrådgi- verens, kompetanseteamets og refusjonsordningens område (Lidén, Bredal og Hegstad 2015, Bråten og Kindt 2016).

Likevel er det andre saker i handlingsplanens felt som har enda mindre definerte knapper enn etterlatte barn. Vi har tidligere vist at integreringsrådgiverne håndterer et bredt saksfelt som også omfatter «andre familiesaker» (Bredal og

26 Om man googler «tvangsekteskap», vil man kjapt finne fram til informasjon om handlingsrepertoar og hvor man kan få mer informasjon.

Lidén 2015: 33). I denne samlekategori finner vi blant annet barnebertføringer og dumping av kvinner.²⁷ Vi skal derfor bruke noe plass på disse temaene.

Transnasjonal utnyttning og dumping av kvinner

Både case E og F handlet, blant annet, om kvinner som ble flyttet over landegrensene fordi ektefelle og familien ikke ville ha dem i Norge, eller fordi de skulle ta seg av slektninger i et annet land. Særlig tilfeller der kvinnen blir lurt og etterlatt mot sin vilje i opprinnelseslandet, er blitt vanlig å kalle for «dumping».

Integreringsrådgiver i Islamabad oppgir at dette er den problematikken hun jobber mest med for tiden. Det dreier seg om pakistanske kvinner som kommer til Norge gjennom et arrangert ekteskap med en norsk-pakistansk mann. I noen tilfeller har ikke mannen ønsket å gifte seg med kvinnen, kanskje fordi han allerede har et forhold til en annen. Foreldrene kan likevel få viljen sin gjennom å tvinge ham eller forhandle fram et kompromiss. Noen menn går med på å gifte seg under forutsetning av at ekteskapet ikke skal være reelt, at han fortsetter forholdet til den andre kvinnen, og at den pakistanske kona primært skal være svigerdatter og mor til barnebarn, ikke kone. Hvis kvinnen innfinner seg med ordningen og tilfredsstiller svigerfamiliens krav til for eksempel husarbeid, får hun bo i Norge. Dersom hun protesterer eller på andre måter lager problemer, kan én løsning være å sende henne tilbake til Pakistan, gjerne før hun har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag. Noen blir sendt til svigerfamilie for å være hushjelp og omsorgsgiver, mens de fortsetter å være gift med mannen i Norge. I andre tilfeller skiller han seg fra henne og «dumper» henne i Pakistan, noen ganger uten at hun er klar over at hun er skilt. Noen ganger blir barna med henne, men antakelig blir de oftere boende med fars familie i Norge.

Oppholdstillatelse basert på ekteskap med norsk partner bortfaller dersom samlivet opphører før det er gått tre år. Personen kan søke om opphold på selvstendig grunnlag før tre år er gått, dersom samlivsbruddet skyldes «at utlendingen eller eventuelle barn har blitt mishandlet i samlivsforholdet» eller «dersom utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der» (utlendingsloven § 53).²⁸ Ikke alle dumpede kvinner har vært utsatt for vold før de blir

27 Det er interessant at IMDIs høringsuttalelse til Haag 1996 (17.12.2013) særlig fokuserer på barnebertføring, basert på integreringsrådgiver i Ankara sine erfaringer. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0644f51bdd374208af5be143720d84cd/imdi.pdf>

28 Bestemmelsen gjelder kun vold fra ektefelle, men er foreslått utvidet til å gjelde vold fra svigerfamilien.

sendt ut av landet.²⁹ Dermed blir unntaksbestemmelsens andre grunnlag – urimelige vanskeligheter – relevant. Hvis paret har barn, har kvinnen mulighet for å søke familiegjening med barnet, som er norsk statsborger gitt at far er det.

Det har vært forholdsvis mye oppmerksomhet rundt treårsregelen og kvinner som holder ut i en voldelig relasjon av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Vi vet adskillig mindre om transnasjonal utnyttning og dumping av kvinner. De rettslige og menneskerettslige aspektene ved dette problemkomplekset beskrives godt i Tone Linn Wærstads doktorgradsavhandling i rettsvitenskap om beskyttelse av muslimske kvinners rettigheter ved skilsmisse (Wærstad 2015). Problemet er også beskrevet i et forskningsprosjekt om transnasjonale serieekteskap (Lidén 2005). Vi har lite nyere kunnskap om problemets art og omfang.

Barn som blir borte fra barnevernet

Case G fra barneverntjenesten i Trondheim gir et innblikk i noe som flere av særlig integreringsrådgiverne er opptatt av, nemlig at barneverntjenesten i flere tilfeller allerede har vært inne i sakene som havner hos utenriktjenesten.

Trondheim kommunerevisjon har nylig kartlagt saker hvor barn blir borte fra den kommunale barneverntjenesten (Trondheim kommune 2016).³⁰ Undersøkelsen viser at minst 65 barn fra 39 familier ble borte fra barnevernet i perioden 2007 til 2016.³¹ 22 av disse har fremdeles ikke kommet tilbake. 31 prosent av familiene er av norsk opprinnelse, og i disse sakene er det oftest barnet selv som har rømt fra institusjon eller fosterhjem. I 69 prosent av familiene er én eller begge foreldrene av utenlandsk opprinnelse. Her reiser barnet oftest ut av landet sammen med hele eller deler av familien. Rapporten sier ikke noe om barnas fordeling på alder eller kjønn, og berører i liten grad hva sakene gjaldt, ut over at vold nevnes i noen, og frykt for tvangsekteskap i én sak.

Rapporten peker på at barnevernet har begrensede virkemidler for å forebygge at familier med hjelpetiltak, eller hvor det er opprettet undersøkelsessak, reiser til utlandet. Det oppgis at barnevernet ikke kan nekte utreisen, med mindre det

29 Slike vurderinger kommer selvsagt an på hvordan vold defineres. I flere tilfeller har kvinnen vært utsatt for sterke begrensninger og dårlig behandling. Vi går ikke nærmere inn på voldsdefinisjoner her.

30 Rapporten gir en kvantitativ framstilling samt en beskrivelse av ti anonymiserte caser.

31 Vi skriver «minst» fordi barnevernet ikke har en egen registreringskategori for barn som blir borte. Kartleggingen er derfor basert på de ansattes hukommelse.

er besluttet omsorgsovertakelse.³² I de sakene hvor det er besluttet å fremme sak om omsorgsovertakelse og dette er formidlet til foreldrene, viser undersøkelsen at det er høy risiko for at foreldrene unndrar seg barnevernet.³³ Barnevernet har i en del saker forsøkt å forhindre utreise gjennom forebyggende tiltak.

Kommunerevisjonen finner at barnevernet gjør en innsats for å undersøke hvor barna er. Gjennom kontakt med blant annet politi, skole, barnehage og gjenværende familie har barnevernet en formening om hvor barna befinner seg. De forfølger ikke saken så lenge barnet oppholder seg i utlandet. I rapportens case-beskrivelser henviser flere barneverntjenester til foreldres rett til å bestemme hvor barnet skal bo. Dette synes som et generelt grunnlag for å avslutte saken. I flere tilfeller blir det ikke sendt bekymringsmelding til landene som barna drar til, bortsett fra om det gjelder Norden og enkelte andre land. Gjennomgående begrunnes dette med at oppholdslandet ikke har barnevern eller sosialtjeneste. Det framgår ikke hvorvidt barnevernet eller politiet hadde kontakt med utenriktjenesten, ambassade eller kompetanseteamet – heller ikke der det var frykt for tvangsekteskap.

Det er ikke etablert et system for å undersøke om barna har returnert til Norge, og flere ansatte er usikre på om de har hjemmel til dette. I noen av tilfellene der det var besluttet å fremme sak om omsorgsovertakelse i forkant av at barna ble borte, ble ikke denne beslutningen opprettholdt da barna kom tilbake.

Kommunerevisjonen avdekket ett tilfelle av ulovlig barnebortføring fra barnevernet. Her tok mor barna med ut av landet etter at fylkesnemnda hadde vedtatt omsorgsovertakelse. Mor ble anmeldt. Far bodde fortsatt i kommunen, og det framstår som om han ikke ble anmeldt. Dette er vanskelig å forstå. En anmeldelse av far kunne vært en brekkstang for å få barna tilbake med foreldrenes samtykke. Rapporten oppgir ellers at barnevernet mener de hadde begrenset handlingsrom for å forhindre bortføringen, på grunn av fylkesnemndas føringer på foreldrenes samvær med barna (økende og etter hvert uten tilsyn).

Kartleggingen avdekker betydelig usikkerhet om lov- og regelverket og manglende rutiner ved de fire barnevernkontorene. Blant annet er det uenighet om hvorvidt barneverntjenesten på eget initiativ kan undersøke om barnet er

32 Det er helt nylig vedtatt endringer i barnevernloven § 4-31, hvor det presiseres at det er ulovlig å ta med seg barn ut av Norge uten samtykke fra barneverntjenesten når vedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, 4-25 annet ledd annet punktum og 4-29 fjerde ledd er iverksatt. Dette gjelder også når vedtak etter §§ 4-8, 4-12, 4-24 og 4-29 første og annet ledd er truffet, eller når begjæring om slike tiltak er sendt fylkesnemnda. Endringen trådte i kraft 1. januar 2016.

33 Sakene gjelder perioden før reglene ble innskjerpet med sikte på nettopp å forhindre unndragelse. <https://www.regjeringen.no/no/sub/barnebortforing/om-internasjonalt-barnebortforing/bortforing-fra-barnevernet/id733010/>

kommet tilbake. Rapporten har ingen henvisninger til barnelovens og barnevernlovens bestemmelser om barns rett til medvirkning. Rapporten har ikke opplysninger om barnets alder, og betegnelsen «barn» brukes i alle casene.

Barne bortføring

Case C ble tilsynelatende oppfattet som en barne bortførings sak, men kan snarere ses som barne kidnapping, idet far var død og hans slektninger ikke hadde rettigheter overfor barnet etter norsk lov. I case A ser vi hvordan en sak kan ha elementer av både tvangsekteskap, vold og barne bortføring. Saken illustrerer en sakstype der barne bortføringen bunner i at den ene forelder mener at barnet/ungdommen er blitt for «norsk». Hensikten er altså ikke primært å fjerne barnet fra forelder, men fra Norge. Det som gjør det til en bortføring, er at den andre forelder (med foreldreansvar) er uenig i at barnet skal flytte til utlandet. I case A ble bortføringen anmeldt, men hjelpeinnsatsen ble nok særlig utløst av truslene om alvorlige straffbare handlinger som tvangsekteskap og drap. Saken illustrerer uansett at det kan være gunstig å trykke på flere knapper samtidig. Ikke minst i saker om ufrivillige utenlandsopphold, som ofte ikke regnes som straffbart, kan det være verdt å undersøke hvorvidt det også kan være tale om ulovlig barne bortføring. Dermed aktualiseres også et annet apparat, som hittil har blitt sett som separat fra tvangsekteskapsfeltet.

I 2012 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på myndighetenes bistand i internasjonale barne bortførings saker.³⁴ I gruppens rapport er det flere vurderinger med relevans for vår evaluering. Blant annet vurderte de at Utenriksdepartementets arbeid med barne bortførings saker utenfor Haag-konvensjons samarbeidet var preget av begrensede ressurser, sammenlignet med våre naboland. De anbefalte en omorganisering og styrking av arbeidet med slike saker, men gruppen knytter denne anbefalingen også til andre internasjonale saker om barn:

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det vurderes etablert en gruppe eller et team i Utenriksdepartementet for å håndtere denne saksporteføljen og andre saker som omhandler barn. (133–134, vår utheving)

Arbeidsgruppen påpeker også behov for økt kompetanse i hjelpeapparatet. For eksempel viser de til tilfeller der gjenværende forelder har blitt avvist av politiet når han/hun har villet inngi en anmeldelse om barne bortføring. De mener dette antakelig skyldes manglende kompetanse hos politiet og viser til at Justis- og beredskapsdepartementet har tatt opp denne problemstillingen med

³⁴ https://www.regjeringen.no/contentassets/464167011190443abf39f631d33be3c0/rapport_barne-bortfoering_2014.pdf?id=2217411 Rapport 20. desember 2013 fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverk, organisering og behandling av barne bortførings saker i Norge har vært på høring.

Riksadvokaten, Politidirektoratet og Kripos. Det er foreslått at kunnskap om barne bortføring bør inngå i opplæringen ved Politihøyskolen, og Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst til arbeidsgruppen at den vil følge opp dette videre (side 138–139).

Internasjonale barne bortførings saker og saker om ufrivillige opphold skiller seg fra hverandre rettslig sett. Et fellestrekk er imidlertid at det ofte vil være gjennom sivile og meklingsbaserte prosesser at saken løses. I case A var far anmeldt, men det var fordi han samtykket at man fikk hentet barna hjem. På den andre siden kom samtykket fordi han returnerte til Norge og ble arrestert. Samtidig ble det meklet i opprinnelseslandet. Og man la en plan for hvordan barna skulle komme seg ut og hjem i det øyeblikket samtykket forelå. For selv om far var enig, hadde ikke nødvendigvis han all makt. Også slektninger kunne stikke kjepper i hjulene. Dessuten var det viktig at barnas reisedokumenter var i orden, slik at utreise ble godkjent av landets grensekontrollmyndigheter.

I Haagkonvensjonssammenheng er minnelige løsninger et overordnet mål. Arbeidsgruppen om barne bortføring påpeker at den norske sentralmyndigheten har vært lite aktiv i så måte. En egen utreder, Marie Selvaag, har anbefalt en egen meklingsordning for internasjonale barne bortførings saker i Norge, primært lagt til én domstol, alternativt i regi av sentralmyndigheten, for eksempel knyttet til et familievernkontor med særlig kompetanse om internasjonale familiesaker. Arbeidsgruppen mener man bør bygge på modellen fra meklings i barnelovsaker i domstolene. De ser for seg et utvalg med særskilte internasjonale familie-meklere som også kan brukes i andre sakstyper, for eksempel i barnelovsaker der familien har tilknytning til flere land (side 179). Også disse anbefalingene har altså relevans ut over barne bortførings saker, og er særlig interessante i lys av den pågående utredningen om særdomstol for familiesaker (familiedomstol) i Norge.

Kort sagt er det mye å hente på å se sakskomplekset under handlingsplanen i sammenheng med barne bortføringsfeltet. For det første fordi sakene og utfordringene ligner, for det andre fordi det til dels er de samme instansene som håndterer dem, for det tredje fordi begge felt krever kompetanse om de samme landenes familierett m.m., og for det fjerde fordi det i flere tilfeller er samme sak. Sakene er både barne bortførings sak og sak om ufrivillig utenlandsopphold og æresrelatert vold.

Mer konkret mener vi at tiltakene som er innført for å styrke arbeidet med barne bortførings saker, bør utvides eller kopieres. Vi tenker her blant annet på at Justis- og beredskapsdepartementet har etablert en liste over advokater med

særlig kompetanse på barne bortføring.³⁵ Vi er kjent med at flere av advokatene på listen også har kompetanse på tvangsekteskapsaker og andre internasjonale saker om barn og familie. Det er utarbeidet en veileder for domstolene, og det er opprettet særskilte kontaktfunksjoner i påtalemyndigheten/Kripos og i Politidirektoratet.³⁶

4.7 Hjelpeapparatets håndtering

Et overordnet funn i våre undersøkelser er at det gjøres en stor innsats for å løse krevende saker. Det er snakk om spisskompetanse på lovverket og lokale forhold i det aktuelle landet, nært samarbeid mellom ulike instanser ute og hjemme, og, ikke minst, kreative og løsningsorienterte medarbeidere. Her snakker vi særlig om saker der integreringsrådgiverne, Utenriksdepartementet og kompetanseteamet er involvert.

Det nasjonale kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse³⁷ tilbyr råd og veiledning til førstelinjen og driver kompetansebygging. De har ansvar for inntak til botilbudet for personer over 18 år og for refusjonsordningen ved hjemreise. Selv om teamets hovedrolle er på råd- og veiledningssiden, har de hatt en mer operativ rolle i noen saker om personer som befinner seg i utlandet. På Bufdirs nettsider omtales teamet som «kontaktpunkt for Utenriksdepartementet (UD) i saker hvor den utsatte befinner seg i utlandet».³⁸ Videre heter det at:

Kompetanseteamet koordinerer kontakten med hjelpeapparatet her i Norge og samarbeider med, eventuelt veileder, den aktuelle utenriksstasjonen i landet der den/de utsatte befinner seg.

Vårt inntrykk er at det er enighet om at teamet ikke skal ses som en obligatorisk samarbeidspartner eller koordinator. Deres rolle defineres mer dynamisk fra sak til sak, avhengig av både saken og de involverte instansenes kompetansenivå og behov. Teamet kan koordinere uten at refusjon eller botilbudet brukes, og

35 Listen blir revidert hvert femte år, og opptak er personlig etter visse kriterier. Advokater som ønsker å bli tatt opp, må gjennomføre et heldagsseminar om barne bortføring i regi av Justis- og beredskapsdepartementet.

36 *Barne bortføringssaker for domstolen. En veileder*, Selvaag, Anne Marie, 2013 https://www.domstol.no/globalassets/upload/internett_fillister/da/publikasjoner/rapporter/barne bortføringssaker-for-domstolen--en-veileder--.pdf

37 Kompetanseteamet er et tverretattlig team som koordineres av Bufdir (tidligere IMDi). Øvrige medlemmer kommer fra politiet/POD, UDI, Helsedirektoratet, IMDi, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Grønerløkka (sosialtjenesten). Sistnevnte medlem er et nytt tilskudd for å styrke koblingen til NAVs praksisfelt.

38 https://www.bufdir.no/vold/Krisesentre_incestsentre_og_botilbud_for_utsatt_ungdom/Tvangsekteskap_og_kjonnsllestelse/

refusjon kan gis uten at teamet koordinerer. De kan også bare bistå med veiledning til tjenester hjemme. Integreringsrådgiverne vil ofte ha direkte kontakt med hjelpeapparatet i Norge og med den aktuelle kommunen. Det ser ut til å være enighet om at det ordinære hjelpeapparatet bør involveres tidligst mulig. Dette lykkes man med i enkelte saker, men slett ikke alltid. Vi ser denne dynamiske definisjonen av kompetanseteamets involvering i den enkelte sak som fornuftig. Samtidig skal man være klar over at dette innebærer at teamet settes på sidelinjen i flere saker, noe som ikke er et problem, men som begrenser muligheten for å ha oversikt og være oppdatert på saker. Det er også viktig å gjøre oppmerksom på denne utviklingen, når teamets statistikk presenteres.

De sentrale aktørene oppgir at samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og kompetanseteamet har blitt avklart og fungerer godt. Det er også innført rutiner for samarbeidet. Med andre ord ser vi to tendenser samtidig: dels en mer strømlinjeforming av det spesialiserte apparatet, dels en viss dreining mot å ansvarliggjøre det kommunale og ordinære hjelpeapparatet – også i utenlandssaker. Dette virker fornuftig. Det er positivt at kompetanseteamet ser det som et mål å gjøre seg selv overflødig, og at de ikke insisterer på rollen som koordinator.

Vår tidligere kartlegging av de ordinære hjelpeinstansene viste at kjennskapen til kompetanseteamet har økt i barnevernet, politiet og NAV (Lidén, Bredal og Hegstad 2015). I arbeidet med siste rapport har vi fått inntrykk av at teamets rolle og arbeid i større grad bør gjøres kjent «til siden» og oppover i sentralforvaltningen, inkludert i eget direktorat. Vi tenker her særlig på den kompetansen teamet besitter om internasjonale saker om barn og familier som er relevant for både barnevernet og familievernet.

Konsulære tjenester

Utenriktjenesten hjelper nødlidende norske borgere. Dette er konsulære saker, og utenriksstasjonene samarbeider med Seksjon for konsulærsaker i Utenriksdepartementet. Det er regler for når og hvordan utenriktjenesten kan gi konsulær bistand, og det sentrale prinsippet er fare for liv og helse. Mindreårige skal prioriteres, slik det blant annet framgår av stortingsmeldingen om konsulære tjenester:

Prioritet vil også fremover bli gitt til akutte og alvorlige saker der liv og helse står på spill, samt til saker som kan innebære brudd på menneskerettighetene og saker som involverer mindreårige (Utenriksdepartementet 2011: 6).

En annen formulering, som brukes i «Retningslinjer for passmyndighetens behandling av saker ihht passloven m/forskrifter»³⁹, er at det kan gjøres unntak fra passlovens krav om foreldres samtykke der hensikten er å «gjenopprette barnets normalsituasjon med fast bopel i Norge» (side 18). Her nevnes det som eksempel at barnet er etterlatt i utlandet. Inntrykket er at Utenriksdepartementets konsulærseksjon i større grad enn tidligere ser ulike saker om barn i utlandet i sammenheng, noe som er i tråd med vår analyse.

En sentral problemstilling gjelder hvem som skal betale reisen ved retur av barn eller voksne fra utlandet. Hvis personen selv ikke har mulighet eller et barns foresatte ikke kan betale for reisen, kan man forsøke å finne en slektning eller annen som kan hjelpe. I noen tilfeller vil utenriksstasjonen gi nødlidighetslån.

Ambassaden kan ut fra sin kjennskap til området barnet befinner seg i, og øvrige opplysninger i saken, vurdere at barnets liv og helse er i fare. Hvis barnet oppholder seg sammen med forelder med foreldreansvar, er den rettslige situasjonen mer komplisert, men også her skal liv og helse gå foran. Et eksempel er der et barn er overlatt til seg selv fordi mor/far er psykisk syk. Utenriktjenesten har høy terskel for å utstede nødpass⁴⁰ og sende barnet hjem uten foreldres samtykke. Det handler jo om å tilsidesette foreldres rett til å bestemme over egne barn. Beslutningen tas på grunnlag av utenriktjenestens utredning av barnets situasjon og kjennskap til lokale forhold. Vi mener det bør ligge en større forpliktelse på barneverntjenesten om å betale reisen i slike tilfeller, basert på utenriktjenestens vurdering. Vi foreslår at det innføres rutiner for hvordan utenriktjenesten kan formulere et beslutningsgrunnlag som barneverntjenesten kan bruke i sitt vedtak om reisedekning. Det er ønskelig at barnevernet og utenriktjenesten har kontakt i forkant av og i etterkant av hjemreise, for å sikre informasjonsflyt og gode overganger. Utenriktjenesten melder rutinemessig til barnevernet når et barn sendes hjem. Det meldes om betydelig variasjon med hensyn til barnevernets oppfølging når barnet ankommer Norge. Her bør det komme nye rutiner, for eksempel i forbindelse med Utenriksdepartementets nye konsulærhåndbok.

I flere saker om ungdom er erfaringene at den unge selv ikke ønsker at foreldrene skal få vite om at han/hun har bedt om hjelp. De er redde for sanksjoner, og for at det skal bli enda vanskeligere å ha kontakt med hjelpere. I noen saker vurderer utenriktjenesten at den unges situasjon er så prekær, og at risikoen ved å

39 Politidirektoratet: Rundskriv 2015/002.

40 Lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass. Begge foreldre må samtykke til utstedelse av pass til barn under 18 år dersom foreldreansvaret er felles (passloven § 4). Pass kan i særlige tilfeller utstedes uten samtykke dersom det er «åpenbart ubetenkelig», jf. passloven § 4 tredje ledd. Kravet om begge foreldres underskrift er innført for å forhindre at den ene forelderen fører barnet ut av landet mot den andres vilje.

kontakte foreldrene er så stor, at de hjelper den unge hjem uten å informere eller be foreldrene om samtykke. Det er mange praktiske utfordringer i slike saker, blant annet fordi den unge ofte ikke har penger og har liten kunnskap om landet han/hun befinner seg i.

I andre saker er den eneste muligheten for å hjelpe den unge å få foreldrene til å gi opplysninger og samtykke til hjemreise. Selv om dette kan være risikabelt, er det også gjort erfaring med at foreldre lar seg overtale og presse til å gi sitt samtykke. Vi kommer tilbake til dette når vi ser på barnevernets rolle under.

Retningslinjer og veiledere

Vi har sett særlig på handlingsplanens tiltak 15: «Klargjøring av retningslinjer og rutiner for saker som starter i utlandet», der Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet står som ansvarlige, mens oppfølgingsansvaret er lagt til IMDi. Ifølge IMDis halvårsrapport 2016 (IMDi 2016)⁴¹ har resultatmålet vært «bedre samhandling og informasjonsutveksling med utenriksstasjonen og hjemlige myndigheter». Videre oppgis at IMDi har gjennomgått «eksisterende retningslinjer og rutiner for saker som starter i utlandet» med påfølgende drøfting i kompetanseteamets linjeledermøte og med UD.

Når det gjelder implementeringen av tiltaket, vises det til at kompetanseteamet har utviklet kartleggingseskjemaet «Informasjon om personen(e) i forbindelse med bistand til hjemreise», som ligger på tvangsekteskap.no.⁴² IMDis «Rutiner i skolens arbeid mot tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet for skolens arbeid» er oppdatert.⁴³ Integreringsrådgiverne har bidratt med informasjon til UDs håndbok for konsulært arbeid, som er under revidering. IMDi har vært i dialog med Utdanningsdirektoratet om revidering av «Veileder om barn etterlatt i utlandet».

Det er med andre ord gjort en innsats for å oppdatere noen av retningslinjene som angår hjelp til personer som befinner seg i utlandet. Arbeidet framstår imidlertid som noe avgrenset. Som vist i Lidén mfl. 2014, finnes det en rekke retningslinjer, veiledere og rundskriv på dette feltet. Flere er svært gamle, og noen er vanskelige å forstå eller er inkonsekvente, noe som flere ganger har blitt påpekt av fagpersoner i forvaltningen og forskere. Dette gjelder særlig Barne- og familiedepartementets rundskriv fra 2002 om etterlatte barn i utlandet, som

41 IMDis halvårsrapport 2016.

42 https://www.bufdir.no/vold/Tvangsekteskap_og_aresrelatert_vold/Aktorer_pa_feltet/

43 <http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjyrer-og-ressurser/rutiner-i-skolens-arbeid-mot-tvangsekteskap>

bør oppheves snarest. Det er helt nødvendig med en helhetlig gjennomgang av samtlige rundskriv og veiledninger.⁴⁴ Dermed aktualiseres også en egen problemstilling, som vi skal se på i neste avsnitt.

Bruk av avtaler

Over tid har det utviklet seg en praksis med å bruke og anbefale ulike former for skriftlige avtaler, i tilfeller der det er knyttet bekymring til en utenlandsreise, og der personene likevel velger å reise. Ideen om slike avtaler kommer særlig fra Drammen kommunes prosjekt mot vold i nære relasjoner 2007–2010 (Drammen kommune / Politiet 2010), men nevnes også i veilederen «Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder», som flere direktorater sto bak i 2008 (IMDi mfl. 2008: 77). Seinere har IMDi utviklet konseptet i forbindelse med det ovennevnte heftet «Rutiner i skolens arbeid mot tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet for skolens arbeid». Her nevnes såkalte oppfølgingsavtaler blant annet som et av punktene under «råd som kan gis til den unge ved reiser til utlandet» (IMDi 2016: 8). Vedlagt følger en mal for avtale mellom rådgiver/skolen og elev, altså *ikke* foreldrene. Her settes en dato for når eleven ved manglende retur «ønsker kontakt med norske myndigheter for å avklare min situasjon». Eleven signerer på at hun/han gir sitt samtykke til at informasjonen deles. Ut over denne fullmakten kan det se ut som om avtalemalen først og fremst gir en strukturert innhenting av opplysninger om personalia, oppholdssted i utlandet m.m.

Tilsvarende har Bufdirs veileder til barnevernet (2012) et eget avsnitt om avtaler ved utenlandsreise. Vi tar med et lengre utdrag:

Hvis det er bekymring knyttet til utenlandsreise, men det ikke vurderes som nødvendig å forhindre reisen, kan det inngås en *skriftlig avtale mellom barneverntjenesten, barnet og foreldrene* før avreise. Avtalen bør inneholde opplysninger om planlagt avreise- og returdato, formål for reisen, oppholdssted (inkl. kontaktinformasjon) samt en erklæring om at formålet ikke er giftemål, i tillegg til beskrivelse av barneverntjenestens tiltak hvis barnet ikke returnerer som angitt eller blir utsatt for straffbare handlinger under utenlandsoppholdet (se vedlegg 3 for forslag til avtale). *En slik avtale er ikke et formelt anerkjent juridisk dokument.* Erfaringene viser likevel at samtalen(e) og det å undertegne et skriftlig dokument i seg selv gir et signal til familien om at barneverntjenesten tar saken alvorlig. Dette kan ha en forebyggende effekt. (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2012: 132)

44 Dette inkluderer den gamle veilederen «Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder» fra 2008 og Bufdirs «Tvangsekteskap og æresrelatert vold. En veileder til barneverntjenesten» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2012).

Vi ser at det anbefales å inngå avtale mellom barneverntjenesten, barnet og foreldrene. Det er uklart hva det innebærer at avtalen ikke er et formelt anerkjent juridisk dokument, en formulering som brukes i flere sammenhenger når avtaler omtales. Så vidt vi vet, er det ikke undersøkt muligheten for at man kunne utarbeide bindende avtaler innen rammen av for eksempel barnevernloven.

I det siste har det kommet fram visse advarsler om bruk av slike skriftlige avtaler. Hovedinnvendingen er at de kan komme til å gi falsk trygghet for den utsatte og urealistiske forventninger til utenrikstjenesten. Noen frykter også at avtalene blir en sovepute for hjelpeapparatet, slik at de ikke gjør nok for å forhindre utreise.

Vi er enige i at det er behov for en diskusjon om hvorvidt og hvordan skriftlige avtaler kan være ett av flere ledd i arbeidet med saker som involverer utenlandsreiser. Ikke minst er det behov for å få oversikt over de ulike avtalevariantene som finnes. Vi anbefaler en bred gjennomgang av bruken av avtaler, der både gode og dårlige erfaringer innhentes mer systematisk. Det vil være viktig å få fram hvilke formål disse er ment å ivareta, og hvilke målgrupper de er ment for, samt de rettslige begrensningene og mulighetene. Dette bør gjøres som ledd i den anbefalte gjennomgangen av veiledere og retningslinjer.

4.8 Særskilt om barnevernet

Som nevnt har det vært et gjennomgående problem at barnevernloven ikke gjelder for barn som oppholder seg i utlandet.⁴⁵ Barn som får problemer under utenlandsopphold, har derfor vært utenrikstjenestens ansvar, og utenrikstjenesten kan kun hjelpe barn dersom foreldrene samtykker til det eller det vurderes å være «akutt fare for barnets liv og helse».

Nylig er det imidlertid gjort endringer i norsk lov, som ledd i Norges tiltredelse til Haag-konvensjonen av 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (her: Haag 1996). Det er særlig to lovendringer som er relevante her. For det første er barnevernlovens bestemmelse om stedlig virkeområde (§ 1-2) endret. For det andre er det innført et nytt krav i barneloven om barnets samtykke dersom et barn over 12 år skal reise eller flytte til utlandet

45 Imidlertid heter det i en veileder fra Barne- og familiedepartementet i 2005 at barnevernet kan bidra med (frivillige) hjelpetiltak selv om barnet oppholder seg i utlandet. Her antydes det altså at barnevernet kan hjelpe barnet og familien dersom foreldrene samtykker til det. Dette har antakelig fått liten betydning i praksis. Se Lidén mfl. 2014.

uten en forelder med foreldreansvar. I det følgende skal vi redegjøre for vår forståelse av den første endringen, mens vi kommer tilbake til barneloven.

Endret stedlig virkeområde for barnevernloven

Barnevernlovens § 1-2 angir lovens stedlige virkeområde. Inntil nylig har paragrafen hatt følgende utforming:

Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i riket.

Denne ordlyden har altså vært årsak til at barneverntjenesten ikke har kunnet fatte vedtak om barn som oppholder seg i utlandet (se utdyping i Lidén mfl. 2014). Fra og med 1. juli 2016 lyder den samme paragrafen slik:

Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder når barn har vanlig bosted og oppholder seg i riket. Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder også for barn som er flyktninger eller er internt fordrevne, eller når barnets vanlige bosted ikke lar seg fastsette. For *barn som har vanlig bosted i riket, men som oppholder seg i en annen stat*, gjelder §§ 4-12 og 4-24. For barn som oppholder seg i riket, men som har vanlig bosted i en annen stat, gjelder §§ 4-4, 4-6, 4-7, 4-9, 4-10, 4-11, 4-25, 4-26 og 4-29.

§ 1-2 er altså endret, slik at loven nå (også) gjelder for barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet. Dette er svært positivt for sakene vi er opptatt av i denne rapporten. Imidlertid er den ytterligere utformingen av paragrafen svært problematisk, sett fra dette ståstedet. Som vi ser, spesifiseres det nemlig hvilke deler av lovens tiltak og tjenester (barnevernloven, kapittel 4) som gjelder, avhengig av barnets tilknytning til Norge og hvor det oppholder seg. Denne spesifiseringen av hva barnevernet kan gjøre og ikke gjøre, er direkte hentet fra Haag-konvensjonens prinsipper for samarbeid om beskyttelse av barn i internasjonale saker. Problemet er at Haag-samarbeidet bare gjelder for noen barn, mens prinsippene – avgrensningen av norsk barneverns muligheter – nå skal gjelde alle. Dermed innskrenkes barnevernets handlingsrom overfor noen barn, mens det utvides overfor andre.

Det som er viktig å forstå før vi går videre, er at endringen av § 1-2 kom som en direkte følge av Norges ratifikasjon av Haag 1996. Dette innebærer at forarbeidene har blitt sterkt preget av Haag-konvensjonens logikk, og at situasjonen for barn som oppholder seg utenfor konvensjonens rekkevidde, i liten grad er tematisert.

Haag-konvensjonens hovedregel er at den staten der barnet har sitt vanlige bosted (habitual residence), har jurisdiksjon til å treffe nødvendige beskyttelsestiltak. Konvensjonen trekker så opp noen prinsipper for landenes samarbeid om beskyttelse av et barn som har vanlig bosted i ett land (her: bostedsland), men oppholder seg i et annet (her: oppholdsland). Regelen er at bostedslandet har ansvar for langsiktige beskyttelsestiltak, mens oppholdslandet skal beskytte barnet gjennom akutte og midlertidige vedtak. Dette er fornuftig, siden hjelpeapparatet der barnet oppholder seg, er nærmest til å vurdere barnets akutte situasjon og daglige behov.

Det problematiske er imidlertid at disse spillereglene er innført som generelt prinsipp i norsk barnevernlov, og dermed også i saker som *ikke* kan løses innen Haag-samarbeidet. I forarbeidene framgår dette blant annet i følgende resonnerment:

Departementet uttalte i høringsnotatet at å innføre bosted som et jurisdiksjonsgrunnlag ikke vil gi barneverntjenesten plikt til å treffe vedtak om midlertidige tiltak (hjelpetiltak) og akuttvedtak overfor barn som ikke oppholder seg i Norge. Departementet la til grunn at i disse tilfellene vil ikke bosted være tilstrekkelig og det er et krav at et barn oppholder seg i Norge for å treffe tiltakene. Departementet opprettholder denne vurderingen. Etter departementets vurdering vil staten der barnet oppholder seg være nærmest til å vurdere barnets behov og treffe midlertidige vedtak (hjelpetiltak) og akuttvedtak. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015D: 86)

Kort sagt betyr dette at norsk barnevern kun kan vurdere og treffe *langvarige* tiltak for barn med bosted i Norge som oppholder seg i et annet land. Eller som det heter i selve paragrafen: «For barn som har vanlig bosted i riket, men som oppholder seg i en annen stat, gjelder §§ 4-12 og 4-24.» Regelen gjelder generelt, også der dette landet er et ikke-konvensjonsland, og dermed ikke vil bidra med midlertidige tiltak og akuttvedtak.

La oss illustrere med to tenkte eksempler: Foreldrene har tatt med sin femårige datter Hanne på langtidsferie til Spania. Naboene der bekymrer seg for at foreldrene fester mye, og Hanne er mye overlatt til seg selv. De mistenker også at foreldrene bruker vold mot Hanne. Naboene er norske og melder derfor bekymring til norsk barnevern. Både Spania og Norge har ratifisert Haag-konvensjonen, og landenes barneverntjenester kan derfor samarbeide innen konvensjonens rammer. Norsk barnevern ber spansk barnevern om å undersøke saken. På bakgrunn av undersøkelsen vedtar spansk barnevern hjelpetiltak for familien og Hanne. Foreldrene følger opp en stund, men en sen kveld finner naboene jenta forslått og sulten på gata utenfor huset. Foreldrene er ikke

hjemme. Naboene ringer spansk barnevern, som gjør akuttvedtak og plasserer Hanne i beredskapshjem. Samtidig varsler de norsk barnevern om at det kan være nødvendig å gjøre et mer langsiktig vedtak om omsorgsovertakelse. I Norge starter barnevernet i bostedskommunen undersøkelse for å vurdere omsorgsovertakelse. Barneverntjenesten opplyser saken i samarbeid med spansk barnevern og fremmer sak for fylkesnemnda etter at jurisdiksjon er avklart mellom landene. For Hanne har Norges ratifisering av Haag-konvensjonen og endringen av bvl. § 1-2 betydd større adgang til beskyttelse, i form av både hjelpetiltak, akuttvedtak og omsorgsovertakelse.

Det andre eksempelet gjelder Ahmed på 14 år, som er sendt til Somaliland mot sin vilje. Han bor sammen med slektninger, men de bryr seg lite om ham. De er mest interessert i pengene som Ahmeds foreldre sender for at de skal ta seg av ham. Foreldrene mente et opphold i fattigere strøk ville få Ahmed på bedre tanker, etter at han begynte å skulke skolen og eksperimentere med rus. Det er nok av rusmidler der han bor nå, og skolen han går på, er av lav kvalitet. Forholdene i området er ustabile. Ahmed er fortvilet og vil hjem. Han får kontakt med en kamerat i Norge som varsler barnevernet. Foreldrene har ikke meldt Ahmed flyttet, han er der mot sin vilje, og foreldrene har sagt at han er der midlertidig. Barnevernet vurderer at Ahmed har vanlig bosted i Norge. Somalia/Somaliland har ikke ratifisert Haag 1996 og har ikke barnevern. Ahmeds oppholdsland kan altså ikke bidra med hjelpetiltak eller akutt vedtak. Den norske barneverntjenesten kan ifølge ny § 1-2 ikke vedta hjelpetiltak eller akutt vedtak. Derimot kan/skal de vurdere om det er grunnlag for omsorgsovertakelse (§ 4-12) eller institusjonsplassering uten samtykke (§ 4-24). Barnevernet starter undersøkelse, men tviler på at de får opplyst saken tilstrekkelig til at fylkesnemnda vil godkjenne omsorgsovertakelse. De har ikke mulighet for bistand fra lokal barneverntjeneste. Kort sagt gir ikke Haag-konvensjonens arbeidsdeling mellom bosteds- og oppholdsland mening i Ahmeds sak. Barneverntjenesten henlegger saken i påvente av at Ahmed kommer tilbake til Norge.

Barnevernloven gjelder generelt. Slik vi forstår det, er det uheldig at ny § 1-2 er utformet i henhold til prinsipper som kun gjelder for Norges relasjon til enkelte stater. Vi har sett at flertallet av integreringsrådgivernes saker gjelder personer som oppholder seg i Irak, Somalia og Pakistan. Disse landene har ikke ratifisert Haag 1996.

Vi vil understreke at den nye bestemmelsen om stedlig virkeområde gir barnevernet større ansvar også for barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i ikke-konvensjonsland. Det kan ikke være tvil om at barnevernet nå er forpliktet til å iverksette undersøkelsessak, fordi de har mulighet til å fatte vedtak

etter §§ 4-12 og 4-24. Imidlertid er det grunn til å tro at dette vil oppfattes som lite realistisk i flere saker.

Lavest mulig inngripen er et sentralt prinsipp i barnevernloven. Innenfor Haag-samarbeidet er det mulig å følge dette prinsippet, ved at oppholdslandet går inn med hjelpetiltak. Der barnet oppholder seg i et ikke-konvensjonsland, finnes det ikke noe barnevern som kan gå inn på dette lave nivået. Da virker det urimelig at det eneste norske barneverntjeneste skal vurdere, er omsorgsovertakelse. Dels er det i strid med lavest mulig inngripen. Dels er det urealistisk. Med mindre barneverntjenesten allerede har kommet langt i sin undersøkelse på det tidspunktet barnet forlater landet, er det usannsynlig at de skal kunne få opplyst saken tilstrekkelig til å få medhold i fylkesnemnda for omsorgsovertakelse.

Endringen av barnevernlovens bestemmelse om stedlig virkeområde og jurisdiksjon var altså nødvendig for at Norge kunne ratifisere Haag 1996. Ratifisering var imidlertid ikke nødvendig for å kunne endre virkeområde. Norge kunne – og burde – inkludere vanlig bosted som jurisdiksjonsregel uavhengig av ratifikasjonen (se Lidén mfl. 2014 for argumentasjon). Så kunne loven spesifisert hva dette innebærer der barnet oppholder seg i henholdsvis et konvensjonsland og et ikke-konvensjonsland.

Vi vil anbefale at § 1-2 endres i forbindelse med behandlingen av barnevernlovutvalgets innstilling. Gitt at vanlig bosted er overordnet jurisdiksjonsregel i internasjonale konvensjoner om barn, vil det være naturlig at norsk barnevern har hele skalaen av tiltak tilgjengelig i saker der et barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i et ikke-konvensjonsland.

Mulige handlingsalternativer

Hvordan kan barnevernet forebygge at barn og unge føres ut av landet mot sin vilje og til en situasjon som er negativ for barnet? Hva kan barnevernet gjøre for å få ungdommen tilbake til Norge?

Slik vi forstår implikasjonene av endret bvl. § 1-2, vil barneverntjenesten være forpliktet til å undersøke bekymringsmeldinger om barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet. Ifølge forarbeidene kan dette bety at man innhenter informasjon om barnets omsorgssituasjon før utenlandsoppholdet. I det følgende vil vi, basert på særlig erfaringene til kompetanseteamet og integreringsrådgiverne, skissere noen mulige handlingsalternativer med vekt på å forhindre og å gjennomføre en barnevernsundersøkelse. Vi tar utgangspunkt i saker der barnet er tenåring, og der minst én av foreldrene befinner seg i Norge.

Oversikten er langt fra uttømmende, og hensikten er å starte en diskusjon om barnevernets muligheter i lys av at barneverntjenesten nå får større ansvar for slike saker. Vi presiserer at det rettslige grunnlaget må utredes videre med sikte på å konkretisere implikasjonene av nåværende lovendring.

Forebygging

For det første vil vi understreke at den viktigste måten for å forhindre at barn sendes ut av landet mot sin vilje og til dårlige kår, er godt barnevernsarbeid. Nøkkelinformanter vi har intervjuet, forteller om saker der barnevernet har vært inne med flere tiltak, men der det kan se ut som om innsatsen ikke treffer. Dette gjelder blant annet tilfeller der ungdom prøver ut rusmidler, og der foreldrene ikke vet hvordan de skal håndtere det. De har kanskje lite erfaring med rusmidler selv, og skiller ikke mellom «vanlig» utprøving og alvorlige rusproblemer. Her er det med andre ord potensial for å utvikle mer adekvate tilbud om foreldre-støtte og barneverntiltak.

Der barnevernet er inne med undersøkelse eller tiltak i en familie med trans-nasjonale forbindelser, kan det være grunn til å vurdere faren for barnevernflukt. Av Trondheim-rapporten kan det se ut som om utenlandsreise/flukt ses som separat fra omsorgssituasjonen. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der risikoen for utreise er så stor, og der konsekvensene av utreise vurderes som så alvorlig, at dette i seg selv bør tas i betraktning når barnevernet vurderer barnets omsorgssituasjon. Vi tenker for eksempel på saker der familien tidligere har unndratt seg barnevernet, og/eller der det er sannsynlig at barna sendes til områder som av sikkerhetsmessige eller andre grunner må regnes som å utgjøre en risiko for barnas omsorgssituasjon, liv og helse. Et eksempel er land der Utenriksdepartementet har reiseråd mot innreise. Dersom det gjelder et land som Norge ikke har konvensjonssamarbeid med, bør dette være et skjerpene element. Barnets alder og bestemmelser om medvirkning bør også inngå i vurderingsgrunnlaget.

Når det gjelder videre håndtering av saken, vil det avhenge av en risikovurdering. Dersom det regnes som tilrådelig, kan barneverntjenesten ta sin bekymring opp med foreldrene. Tjenesten kan fortelle at de er kjent med at foreldre i slike situasjoner kan velge å sende barna ut, og gi dem råd i den forbindelse. Barnevernet har avvergeplikt og kan varsle politiet, gitt at det er mistanke om noe straffbart, for eksempel tvangsekteskap. Politiet kan beslaglegge pass, ilegge

utreiseforbud og gjennomføre en bekymringsamtale. Barnevernet kan også gjøre akuttvedtak og plassere barnet.⁴⁶

Undersøkelsesfasen

En barnevernssak innledes av det som kalles en undersøkelse. Hensikten er å undersøke hvorvidt en bekymringsmelding er begrunnet, og om det er grunnlag for vedtak etter barnevernloven. I det følgende vil vi legge til grunn at den beste måten å undersøke en bekymring for en ungdom i utlandet, er å hente ham eller henne hjem til Norge. Vi forstår det derfor som at undersøkelsen også kan omfatte dialog med foreldrene for å få deres samtykke til at barnet kommer tilbake.

For det første bør barneverntjenesten vurdere hvorvidt det er risiko for at ungdommens situasjon forverres dersom foreldrene får vite at undersøkelse er igangsatt. Her kan politiet bistå.

Barnevernet kan innhente opplysninger fra personer som kjenner familien, og som har kontakt med ungdommen i utlandet. Gitt at man vet hvor ungdommen befinner seg, kan barnevernet be utenriksstasjonen om informasjon om sikkerhetssituasjonen i området og en generell vurdering av barns rettigheter og situasjon i landet. De kan også be ambassaden innhente ekspertuttalelser, for eksempel i form av en barnefaglig vurdering av ungdommens omsorgssituasjon. Barneverntjenesten kan betale for slik ekspertise.

Flere vi har intervjuet, har erfart at en del foreldre i Norge ikke er oppdatert på situasjonen i opprinnelseslandet. Kanskje har foreldrene heller ikke god oversikt over slektningenes forutsetninger og motiver for å ta seg av barnet. Basert på kunnskap fra forskning og hjelpeapparatet kan man informere om mulige negative konsekvenser for barnets fysiske og psykiske helse, utdanningsløp og videre integrering i Norge (se Lidén mfl. 2014). Foreldre som tror at utenlandsopphold er løsningen på unges rus- eller atferdsproblemer, kan få informasjon om rusbruken blant unge i opprinnelseslandet. Barneverntjenesten kan veilede om andre løsninger eller tilby hjelpetiltak dersom foreldrene henter ungdommen hjem.⁴⁷ Hvis undersøkelser viser at barnet risikerer å miste sin oppholdstillatelse i Norge som følge av utenlandsoppholdet, kan dette være et argument for å

46 Se for eksempel Bufdirs veileder: «I noen tilfeller kan et midlertidig vedtak (etter barnevernloven § 4-6 annet ledd) begrunnes med frykt for at barnet skal utsettes for æresrelatert vold, tvangsekteskap eller etterlates mot sin vilje i utlandet. (...) Det kan gjøres unntak i kravet om forhåndsvarsling av vedtaket til partene (...) dersom varslingen kan føre til at gjennomføringen av vedtaket forhindres.» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2012: 44)

47 Kompetanseteamet veileder barnevernet til å overtale foreldrene på denne måten. Vi har også hørt om eksempler på at integreringsrådgiver har foretatt slike samtaler med foreldre i Norge.

hente barnet tilbake. Her kan Utlendingsdirektoratet bistå med informasjon om regelverket.

Dersom foreldrene ber om forsikringer om at de ikke vil bli fratatt barna, kan barneverntjenesten som regel ikke etterkomme dette. Foreldrene kan få beskjed om at hvis de samarbeider, vil dette vurderes positivt, uten at man dermed gir garantier for utfallet.

Barneverntjenesten bør undersøke om begge foreldrene er enig i at barna skal bo i utlandet. Særlig vil det være aktuelt å informere mor om risikoen ved å reise til utlandet dersom dette landet gir far sterkere rett til barna. For eksempel kan de informere om at han kan nedlegge utreiseforbud for henne eller barna dersom han ikke vil at de skal returnere til Norge. Barneverntjenesten kan veilede om rett til advokat og eventuelt fri rettshjelp. Dersom det anlegges en sak om foreldreansvar i Norge, skal barna høres, noe som kan gi utenriksstasjonen et rettslig grunnlag for å snakke med barna.

Barneverntjenesten kan be politiet opprette en undersøkelsessak, der det er mistanke om vold mot barna eller partnervold. Politiet vil ha andre muligheter til å opplyse saken og andre virkemidler.

Slik vi forstår det, vil barneverntjenesten kunne betale for reise til Norge som ledd i undersøkelsen dersom foreldrene samtykker til at barnet kommer tilbake. Dette er en viktig endring.

Ved retur til Norge

Vårt datamateriale tilsier at det er en fordel at barneverntjenesten er involvert i saken fra en tidlig fase og samarbeider med ambassaden om å planlegge retur og oppfølging i Norge. Med det tidligere lovverket kan det se ut som om det er blitt en strukturell «glipp» i tiltakskjeden. Mens barneverntjenesten overlater saken til utenriksstjenesten så lenge barnet oppholder seg i utlandet, kan det se ut som om noen tjenester gjør sine vurderinger uavhengig av utenriksstjenestens kjennskap til saken, så snart barna har returnert til Norge. Det vil være en stor fordel om utenriksstjenestens kjennskap til lokale forhold og barneverntjenestens barnefaglige ekspertise i større grad kan samvirke ved at utenriksstjenesten kan rådføre seg med barneverntjenesten og omvendt.

Ett viktig argument for at barneverntjenesten involverer seg tidligere, er at de da har bedre grunnlag for å vurdere midlertidig plassering når ungdommen kommer hjem, i stedet for å sende han eller henne hjem til familien i påvente av undersøkelse. Man kan ikke ta for gitt at den forelderen som tilsynelatende selv

har vært offer for ufrivillig utenlandsopphold, er på den unges side eller en god omsorgsperson.

Det bør med andre ord være en regel om at utenriksstjenesten *skal* sende bekymringsmelding til barnevernet ved retur av barn til Norge, slik det er vanlig ved de ambassader som har integreringsrådgiver. Dessuten, at barnevernet *skal* opprette undersøkelsessak, og at de i den forbindelse innhenter opplysninger fra utenriksstasjonen.

4.9 Nytt krav om barns samtykke i barneloven

I forbindelse med ratifikasjonen av Haag-konvensjonen 1996 er det gjort endringer i to av barnelovens bestemmelser som gjelder barnets flytting og opphold utenfor landet (§§ 40 og 41). I likhet med lovens generelle innretning dreier disse paragrafene seg om forholdet mellom foreldre, og hvem som har rett til å bestemme over barnet, typisk etter samlivsbrudd.

Departementet ba i høringsnotatet om synspunkter på et nytt vilkår om at barn over 12 år skal samtykke til å flytte til eller ta opphold uten en forelder med foreldreansvar, dvs. alene eller sammen med en person som ikke har foreldreansvar.⁴⁸ Denne endringen var ikke nødvendig for å ratifisere Haag-konvensjonen 1996, men ble regnet som «ønskelig av hensyn til sammenhengen i regelverket og for å styrke barneperspektivet i lovgivningen» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015D: 73). Departementet foreslo at barnet skulle uttrykke muntlig samtykke overfor foreldrene.

Forslaget fikk bred oppslutning, men noen av høringsinstansene mente at mangel på formkrav og sanksjoner var en svakhet ved forslaget. Eksempelvis drøfter Advokatforeningen muligheten for å endre flyttemeldingsskjemaer slik at innehaver av foreldreansvar må erklære at barnet har samtykket. Da ville det kunne knyttes straffesanksjoner til å ha gitt uriktige opplysninger til offentlig myndighet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015D: 73–74). Departementet sier at dette vil bli nærmere vurdert i samarbeid med Finansdepartementet og Skattedirektoratet. Vi anbefaler en snarlig oppfølging. Det samme gjelder departementets antydning om at samtykkekravet kan tilsi

48 Et alternativ om grense på 15 år fikk ikke oppslutning og kommenteres ikke nærmere her.

endringer i regelverket om pass til barn. (Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015D: 75).⁴⁹

For egen del vil vi peke på at ungdommen bør stå sterkere i sitt ønske om hjelp fra norske myndigheter hvis han eller hun er over 12 år og ikke har samtykket til utreise, for eksempel i en barnevernssak. Det må også være mulig å trekke samtykket, for at ikke bestemmelsen tvert imot vil bidra til at ungdommen blir mer utsatt.

4.10 Avslutning

Mye er på plass, og bredden må erkjennes

Arbeidet med internasjonale saker om barn, kvinner og familier har uten tvil blitt styrket gjennom handlingsplanens særordninger og de siste årenes arbeid for å forbedre rutiner. Ikke minst har integreringsrådgiverordningen bidratt til å synliggjøre omfang og kompleksitet i slike saker, og bidratt operasjonelt med å returnere barn til Norge (se også Bråten og Kindt 2016).

Følgeevalueringen viser at rutiner og arbeidsdeling er betydelig forbedret, og at mye er på plass. Det nasjonale kompetanseteamet og integreringsrådgiverne er unike ordninger som det er internasjonal interesse for.

Samarbeidet mellom Utenriksdepartementet, integreringsrådgiverne og kompetanseteamet er avklart, og partene opplever at det er utarbeidet gode og fleksible rutiner. Når det gjelder de ordinære tjenestenes (barnevern, NAV, politi) arbeid, er det store variasjoner mellom kommunene med hensyn til kompetanse og bevissthet. Til tross for framgang (Lidén, Bredal og Hegstad 2015) tyder flere datakilder på at mange tjenester er usikre på regelverket, fokuserer på begrensninger og ser etter løsninger basert på tradisjonell fenomenforståelse. Det er uheldig at tilbudet til barn i internasjonale saker er så ulikeverdig.

Saksfeltet som håndteres innen disse ordningene, har hele tiden vært bredere enn overskriftene skulle tilsi (Bredal og Lidén 2015, Lidén og Bredal 2015, Bråten og Kindt 2016). Feltet har utvidet seg gradvis, fordi de problemene som folk søker hjelp for, er sammensatte, med elementer som både tilhører og peker ut over handlingsplanen. Denne faktiske bredden har blitt håndtert på to måter.

⁴⁹ Her vil vi anbefale å se på den svenske passlovens unntaksbestemmelse fra 1. juli 2006. Der er grunnlaget for å utstede pass til barn uten foreldres samtykke at det finnes «synnerliga skäl». Slike særskilte grunner er definert som: «om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl.» Se utdyping i Lidén mfl. 2014.

Dels har den blitt usynliggjort, for eksempel ved at integreringsrådgivernes arbeid med saker som ikke kan plasseres i en av de etablerte kategoriene, er rapportert som «annet» (Bredal og Lidén 2015, Bredal mfl. 2015). Dels har bredden blitt synliggjort gjennom begrepsutvikling og utvidelse av mandater/målgrupper. Barn og unges ufrivillige utenlandsopphold har fortsatt en tvetydig status, idet noen mener motivene for slike opphold må være æresrelaterte for at personen skal kunne få hjelp. Som Bråten og Kindt (2016) har argumentert for, synes dette som et både diffust og urimelig skille. Det bør være barn og unges rett til hjelp og medvirkning, sammenholdt med alvorlighetsgrad, som definerer hvem norske myndigheter skal hjelpe. Ikke minst er det grunn til å øke oppmerksomheten omkring gutter og unge menns ufrivillige utenlandsopphold.

Mens erfaringene under handlingsplanen først og fremst peker mot bredde og sammenheng mellom ulike problemkompleks, er myndighetenes arbeid mer segmentert. Vi har pekt på overlapp og fellestrekk mellom barne bortføring på den ene siden og tvangsekteskap, ufrivillige opphold, osv. på den andre. Videre har vi tatt til orde for at blant annet barnevernets arbeid med transnasjonale familier i større grad bør ses som en helhetlig problematikk.

Kompetanseteamet og integreringsrådgiverne har en unik spisskompetanse på å håndtere internasjonale saker om barn og familie. Denne kompetansen bør bli bedre kjent og mer brukt i øvrige deler av sentralforvaltningen, som ledd i arbeidet med å styrke myndighetenes innsats i internasjonale saker om barn og familier.

Nye regler

Barnevernlovens bestemmelse om stedlig virkeområde i § 1-2 er endret, slik at barnevernloven nå gjelder både barn som har vanlig bosted og oppholder seg i Norge, barn som er flykninger eller internt fordrevne, eller der barnets vanlige bosted ikke lar seg fastsette, barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet, og barn som oppholder seg i Norge, men som har vanlig bosted i utlandet. Hvilke tiltak og tjenester som kan vedtas overfor disse ulike grupper med barn, er noe forskjellig, og er nedfelt i bestemmelsens andre ledd.

Denne endringen er en gledelig utvikling som vil utvide barnevernets forpliktelser overfor barn som er sendt ut av landet som ledd i omsorgssvikt, tvang, begrensninger osv. I slike tilfeller har barneverntjenesten mulighet til å overta omsorgen for barnet med lovgrunnlag i bvl. § 4-12 eller treffe et vedtak om tvangsplassering i institusjon etter bvl. § 4-24, jf. bvl. § 1-2 annet ledd. Barneverntjenesten har derimot ikke lovgrunnlag til å vedta hjelpetiltak eller andre

mindre omfattende tiltak overfor familien og barnet når barnet har Norge som vanlig bosted, men oppholder seg i utlandet. Mange er usikre på hva disse lovendringene innebærer i praksis. Det er viktig å utrede og informere om de konkrete implikasjonene av lovendringen for hva barnevernet kan og skal gjøre i slike saker, særlig der barnet befinner seg i et land som ikke har ratifisert Haag-konvensjonen av 1996.

Det er svært uheldig at Haag-konvensjonens regler for samarbeid om barnevernssaker er skrevet inn som generelt prinsipp i § 1-2, som også gjelder for saker der barnet oppholder seg i et ikke-konvensjonsland. Dette innebærer tilsynelatende at barn og familier der barnet oppholder seg i et ikke-konvensjonsland, ikke kan få tilbud om hjelpetiltak. En slik avgrensning er uheldig fordi hjelpetiltak i form av råd og veiledning, samt betaling av hjemreise, kan være viktige hjelpemidler for å oppnå foreldrenes samtykke til å hente barnet eller ungdommen hjem. Likevel er lovendringen også betydningsfull for barn som oppholder seg i ikke-konvensjonsland. Slik vi ser det, er den viktigste implikasjonen for disse barna ikke at barnevernet kan ta omsorgen for barn i utlandet, men at de kan/skal sette i gang undersøkelse. Også i undersøkelsesfasen er det mulig å forhandle fram foreldrenes samtykke og tilby seg å dekke reiseutgifter, slik vi ser det.

Vi mener det er et riktig utgangspunkt, slik lovbestemmelsen er formulert nå, at opphold og vanlig bosted i Norge er den overordnede jurisdiksjonsregel, men at bestemmelsen om jurisdiksjon i barnevernloven så bør spesifisere hvilke av lovens tiltak og vedtak som kan vurderes der barnet oppholder seg i henholdsvis et Haag-konvensjonsland og et ikke-konvensjonsland. En slik endring kan gjøres i forbindelse med behandlingen av barnevernlovutvalgets innstilling.

Barneloven har fått et nytt vilkår om at barn over 12 år skal samtykke dersom barnet skal reise eller flytte utenlands uten en forelder med foreldreansvar. Dette er positivt, selv om det ikke styrker unges medvirkning i tilfeller der de ikke ønsker å reise sammen med en forelder med foreldreansvar. Det er derfor viktig å understreke at barneloven generelt gir barn og unge rett til å bli hørt og ta del i beslutninger. Det er viktig å utrede mulighetene for å knytte formkrav og sanksjoner til vilkåret.

Fra nasjonalt til transnasjonalt perspektiv

Et lengre utenlandsopphold for barn er ikke i seg selv problematisk eller uttrykk for omsorgssvikt. Som dokumentert i Lidén mfl. 2014 kan en transnasjonal oppvekst, der barnet sosialiseres i og bygger tilhørighet til flere land,

være berikende og også styrke personens tilknytning til Norge på sikt. Personer som lever transnasjonale liv, har transnasjonale handlingsrepertoar. De beveger seg mellom og har ressurser i flere land. Et vesentlig poeng er at dette er en vedvarende tilstand og normalitet for dem det gjelder. Det innebærer for eksempel at det ikke er en motsetning mellom å la barna bo hos slektninger i et annet land, og det å ønske en fortsatt tilknytning til Norge. Norske myndigheter, og særlig de instanser som er satt til å bistå personer og familier som har det vanskelig, må få økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved transnasjonalt familieliv – både for å forhindre unødvendig bekymring og inngripen og for å styrke innsatsen overfor reelle problemer.

Arbeidet mot vold og undertrykking i nære relasjoner må ta hensyn til at noen overgrep utøves på tvers av nasjonale grenser. For eksempel bør risikoen for at foreldre flykter med eller sender barnet til utlandet, anses som en del av de forhold ved barnets omsorgssituasjon som barneverntjenesten skal vurdere i sine undersøkelser. Tilsvarende kan påtvunget flytting eller trusler om dumping inngå i utnyttning av og voldsutøvelse mot en hustru/svigerdatter. Slik kan vi snakke om et transnasjonalt mulighetsrom for å avvikle, vedlikeholde og holde relasjoner på vent, og for å utøve overgrep og vold i nære relasjoner.

Et økende antall barnebertføringer involverer familier der begge foreldrene har innvandrerbakgrunn fra samme land. I flere av disse sakene har ikke barnebertføringen sin bakgrunn, i hvert fall ikke primært, i en konflikt mellom foreldrene om rettigheter i barnet (omsorgstvist). I stedet kan det handle om en forelder som mener barna, ofte ungdom, har blitt for påvirket av det norske samfunnet, og som derfor vil at de skal bo hos slektninger i opprinnelseslandet. Dersom barna sendes ut mot barnas og mors vilje, kan det være snakk om både en barnevernssak og en barnebertføringsak.

Begrensninger, men også muligheter

Myndighetene er opptatt av at det er begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for personer som oppholder seg i et annet land. Det største hinderet er suverenitetsprinsippet. Norsk lov gjelder i Norge, mens det andre landets lov gjelder der.

Det er åpenbart viktig å advare personer mot å reise ut av landet dersom de frykter å bli holdt tilbake mot sin vilje eller andre overgrep. Tilsvarende må norske skoler, barnevernet og andre tjenester advares mot å lene seg tilbake fordi de tenker at utenrikstjenesten vil redde barna eller personen hjem. Når det

er snakk om tjenestenes ansvar for å forhindre at personer blir tatt ut av landet, er det avgjørende å understreke hvor vanskelig det er å hjelpe i utlandet.

Når skaden allerede har skjedd, derimot, er det tilsvarende viktig at begrensningene ikke overskygger mulighetene. Særlig i saker der deler av familien oppholder seg i Norge og der aktørene ønsker å opprettholde tilknytningen til Norge, som ledd i et transnasjonalt liv, er det ofte flere muligheter for å få personen hjem, slik vi har vist eksempler på i dette kapitlet.

Våre data viser at et helt avgjørende poeng er at noen går inn i saken, selv om den virker uoverkommelig for én instans. Når først saken er blitt en sak, er det avgjørende at flere aktører arbeider sammen og er kreative. Man må prøve ut flere tiltak samtidig, men unngå at det ene undergraver det andre. Ofte er det viktig at forhandlinger går sammen med tvangsmidler og «gulrøtter». For eksempel kan det være viktig å anmelde selv om man vet at det ikke vil føre til dom, men fordi en anmeldelse bringer politiet på banen, gir rettslig grunnlag for å gjøre andre ting – både i Norge og utlandet – og fordi det kan gi et forhandlingskort. Blant annet kan det være lettere å be det andre landets myndigheter om hjelp dersom en person er anmeldt og etterlyst internasjonalt.

Vi har vist at sakene er sammensatte og ofte spenner over flere temaer og lovverk: barnebortføring, barnefordeling, tvangsekteskap, dumping av ektefelle, etterlatte barn, utlendingssak. Dersom man ikke ser dette, er det risiko for at sakene glipper i mellomrommene mellom saksområdene. Instansene må samarbeide mer, og de må i større grad se sakstyper, lovbestemmelser og hverandres mandat og virkemidler i sammenheng. Det er sterkt behov for en helhetlig og kreativ tenkning rundt transnasjonale barne- og familiesaker. Man må tenke nytt og utenfor boksen, som mange av de mest erfarne informantene påpeker.

5 Strafferettslig håndtering

Dette kapitlet tar for seg den strafferettslige håndteringen av tvangsekteskap og barneekteskap (ekteskapsinngåelse under 16 år). Vi skal for det første redegjøre for reglene og hvordan disse har blitt begrunnet og diskutert. For det andre skal vi presentere en begrenset kartlegging av rettspraksis, basert på samtlige dommer i 13 saker fra perioden 2002–2015. Analysen vil blant annet forholde seg til noen av de spørsmålene som ble reist i forarbeidene.

Kapitlet bygger på dokumentstudier og på enkelte intervjuer med nøkkelinformanter. Vi har gått gjennom forarbeider, dommer og enkelte spesialoppgaver og andre rapporter. Dommer om kjønnslemlestelse er ikke inkludert, rett og slett fordi det ikke finnes noen.

Norge var først ute med en eksplisitt bestemmelse om tvangsekteskap i straffeloven (2003). Vi har dermed allerede innfridd Istanbul-konvensjonens forpliktelse om å kriminalisere tvangsekteskap, og vi er i front når det gjelder rettspraksis. Dette kapitlet er ment som en første kartlegging av de norske erfaringene med strafferettslige tiltak mot tvangsgifte. Forhold som gjelder risikoanalyse og sikkerhetsarbeid berøres ikke.

5.1 Oversikt over lovreglene

Tvangsekteskap

I 2003 fikk vi en egen bestemmelse om tvangsekteskap i straffeloven (strl.).⁵⁰ I den generelle paragrafen om straffbar tvang, § 222, ble det innført et nytt, annet ledd:

For tvangsekteskap straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å inngå ekteskap. Straffen for tvangsekteskap er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.

I forbindelse med ny straffelov ble § 222 annet ledd videreført som et eget straffebud, § 253, der første ledd lyder:

⁵⁰ Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.

Som vi ser, er strafferammen den samme, mens teksten ellers er noe endret. For det første er «utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd» endret til «annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press». Dette kommer vi snart tilbake til. For det andre er medvirkning tatt ut av paragrafen, men dette skyldes kun en teknisk endring i den nye straffeloven. Medvirkning omtales nå ikke i den enkelte paragraf, men anses som et grunnvilkår for straffeansvar.⁵¹ Medvirkning er altså straffbart som før.

I det følgende ser vi på bakgrunnen for straffebestemmelsene i den gamle og den nye straffeloven.

Gammel straffelov

Våren 2002 la regjeringen fram et tiltaksprogram mot tvangsekteskap.⁵² Justis- og beredskapsdepartementet hadde ansvar for punkt 8 og 9, som varslet at regjeringen ville presisere at tvangsekteskap var straffbart, innføre ubetinget offentlig påtale i slike saker, samt utrede muligheten for å definere barneekteskap som tvangsekteskap. Saken ble sendt på høring 26. juni 2002. Det endelige lovforslaget ble fremmet i Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffelova (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.)* 4. april 2003 (Justis- og politidepartementet 2003).

Det var bred enighet om at tvangsekteskap allerede var straffbart etter eksisterende lovgivning, nemlig straffelovens § 222 om rettsstridig tvang. Hensikten med lovendringen var derfor å tydeliggjøre at det er straffbart å tvinge noen til å inngå ekteskap, ved en eksplisitt presisering i straffeloven. Dette kunne gjøres enten ved å innføre et nytt, eget straffebud om tvangsekteskap, eller ved å ta inn en presisering i § 222. Departementet konkluderte med det siste. Begrunnelsen var at man uansett ikke ønsket å utvide grensen for hva som var straffbart, og at man generelt ønsket å unngå å etablere nye straffebud for handlinger som allerede falt inn under eksisterende bestemmelser. Forslaget var derfor å ta inn et nytt, annet ledd i § 222, som presiserte dels at tvangsekteskap er straffbart, dels at det kunne være et straffeskjerpene moment, altså at den strengeste strafferammen på seks år kunne benyttes.

51 Jf. strl. § 15. Medvirkning. Et straffebud rammer også den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt.

52 «Fornytt innsats mot tvangsekteskap våren 2002 – tiltaksprogram.»

Departementet fikk bred oppslutning om sine forslag, selv om enkelte, som Utenriksdepartementet og Utlendingsdirektoratet, argumenterte for et eget straffebud. Noen få var imot en ny bestemmelse, herunder Senter for etnisk diskriminering (SMED) og Krisesentersekretariatet. SMED mente det var feil å spesifisere én bestemt form for tvang, særlig fordi den blir assosiert med bestemte etniske grupper. Dette kunne virke stigmatiserende, mente senteret. De mente at en fortsatt uspesifisert, generell tvangsbestemmelse var å foretrekke. MiRA-Senteret (Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn) var på samme grunnlag imot et eget straffebud, men positive til en presisering i den generelle paragrafen. Dette ville bety at saker om tvangsekteskap ble behandlet på samme måte som andre saker om straffbar tvang, mente senteret; en argumentasjon departementet sluttet seg til. Hva som anses som en «særbestemmelse», er med andre ord forskjellig.

Flere av høringsinstansene understreket betydningen av å avgrense det straffbare fra arrangerte ekteskap. Til dette svarte departementet:

Og uansett er det brei semje om at straffeheimelen ikkje skal gripe inn i framande kulturar sin praksis med å arrangere ekteskap, så lenge det skjer på frivillig basis. (Justis- og politidepartementet 2003: 18)

Departementet slår fast at tvangen må være utført ved rettsstridig framferd eller trussel om slik framferd. Det understrekes at framferden kan være rettsstridig uten at den nødvendigvis er straffbar. Hvorvidt presset er så alvorlig at det skal regnes som rettsstridig, avgjøres konkret i den enkelte sak, sier departementet, og utdyper noe:

Til dømes vil truslar om fullstendig å avskjere ein person frå familien om ho eller han ikkje giftar seg, kunne utsetje personen for eit så sterkt press at trusselen er rettsstridig. Presset kan då vere straffbart etter straffelova § 222, men det skal mykje til. (Justis- og politidepartementet 2003: 10)

Alvorlige trusler om sosial utstøtelse kan altså være straffbar tvang. Om grensegangen mot arrangerte ekteskap sier departementet at denne kan være vanskelig å trekke, men at et arrangert ekteskap er lovlig, dersom det er frivillig inngått. Dersom det er utøvd press, er det avgjørende vurderingstemaet hvorvidt dette presset «er så utilbørlig at det må seiast å vere rettsstridig og straffbart» (Justis- og politidepartementet 2003:10).

Det endelige forslaget gikk ut på å presisere at tvangsekteskap kunne rammes av strl. § 222 om tvang, og at tvang til ekteskap kunne være en skjerpene omstendighet, slik at den øverste strafferammen på 6 år kunne være aktuell.

Offentlig påtale

I samme proposisjon foreslo regjeringen å innføre ubetinget offentlig påtale i saker om tvangsekteskap. Strl. § 222 var i utgangspunktet underlagt ubetinget offentlig påtale, men det gjaldt et unntak dersom tvangen var rettet mot noen av gjerningspersonens nærmeste. I slike tilfeller måtte påtale begjæres av den fornærmede eller fremmes av påtalemakten, dersom allmenne hensyn tilsier det.

Hensikten med å innføre ubetinget offentlig påtale var «at påtalemyndigheten skal innta en mer aktiv rolle i slike saker». Et annet sentralt argument var at man på denne måten ville fri fornærmede for belastningen ved å anmelde sine nærmeste, «begjære sine nærmeste straffet» (Justis- og politidepartementet 2003: 19). I en utredning om lovgivning mot tvangsekteskap og bigami gikk Hennem og Paul (2000) inn for ubetinget offentlig påtale. Det er viktig å understreke at departementet mente at allmenne hensyn normalt ville tilsi at tiltale ble tatt ut.

Et sentralt tema i diskusjonen om offentlig påtale var hvorvidt dette faktisk ville fungere som en avlastning/fritakelse av ansvar for den utsatte, eller om det primært ville ta fra unge mennesker kontroll og skremme unge fra å be om hjelp.

Og når den straffbare handlingen først har kommet til påtalemyndighetens kunnskap, vil en regel om ubetinget offentlig påtale hindre at den fornærmede utsettes for press om å trekke en eventuell påtalebegjæring tilbake. På den annen side vil den fornærmede – uavhengig av påtalereglene – rent faktisk ha stor innflytelse på om straffesak blir reist, og hva utfallet i så fall vil bli. Det vil i mange tilfeller være vanskelig å få saken opplyst hvis ikke den fornærmede ønsker at det skal fremmes sak. Hennes forklaring er kanskje det eneste grunnlaget for å ta ut tiltale. Kanskje benytter hun seg av sin rett til å nekte å forklare seg. Tidligere politiforklaringer kan imidlertid leses opp i retten, forutsatt at den fornærmede ved avgivelsen av forklaringen ble gjort kjent med sin rett til å nekte å forklare seg. Dessuten vil den polititjenestemannen som tok imot forklaringen, kunne føres som vitne. (Justis- og politidepartementet 2003: 20)

Slik departementet ser det, er det all grunn til å anta at belastningen med straffesaken vil være vesentlig mindre for den fornærmede når han eller hun er fritatt fra å måtte ta stilling til påtalespørsmålet. (Justis- og politidepartementet 2003: 20)

Et stort flertall i høringsrunden var tilhengere av offentlig påtale, særlig ut fra argumentet om å frita den utsatte for ansvar. Human Rights Service (HRS) uttalte:

Ved offentlig påtale slipper fornærmede merbelastning ved ytterligere press og eventuelt nye trusler knyttet til krav om å frafalle selve straffefølgelsen. (Justis- og politidepartementet 2003: 24)

Både JURK (Juridisk rådgivning for kvinner) og MiRA-Senteret var positive, men viste til departementets resonnement om at fornærmede vil ha innflytelse på om sak skal reises. Her i et utdrag fra senterets høringsuttalelse:

MiRA-Senteret tror at det i flertallet av disse sakene vil være en lettelse for den fornærmede at det tas ut offentlig påtale. Det er viktig å være forberedt på at man kan havne i situasjoner hvor den fornærmedes og påtalemyndighetens ønsker ikke samsvarer. Departementet viser til at den fornærmedes holdning til påtalespørsmålet forutsettes å inngå i vurderingen av om allmenne hensyn tilsier påtale. Det åpnes altså for at den fornærmede til en viss grad kan påvirke om det skal tas ut påtale. MiRA-Senteret vil understreke at hensynet til den fornærmede bør veie tungt i slike saker, og at det må tas spesielt hensyn til belastningen den fornærmede kan påføres ved at det tas ut påtale mot personens vilje. Dennes ønsker og syn må være utgangspunkt når påtalespørsmålet skal avgjøres. (Justis- og politidepartementet 2003: 23)

Fra hjelpeapparatet var det kjent at mange unge var redd for å be om hjelp, både av frykt for sanksjoner fra familien og for at foreldrene skulle få problemer med myndighetene. Noen var derfor bekymret for at de utsatte ville bli skremt fra å søke hjelp, hvis de dermed risikerte at foreldrene havnet i fengsel. Blant annet framholdt Oslo Røde Kors at en straffesak kunne ødelegge for senere kontakt mellom den utsatte og familien. Utlendingsdirektoratet (UDI) var også skeptiske og hevdet at den unge «uansett ville bli utpekt som den som har sladret» (Justis- og politidepartementet 2003: 26). UDI mente at man i stedet burde bruke påtale etter allmenne hensyn mer aktivt. De pekte på at dette er en mer fleksibel regel, som gjør det mulig å ta hensyn til den utsattes ønsker og sakens spesifikke sider:

Samtidig gir dagens regelverk en anledning for ikke å reise påtale i de sakene der hvor offeret ikke ønsker å reise påtale, og kanskje heller ikke er tjent med det. Det kan tenkes tilfeller hvor forsoning er mulig og at ungdommen har en reell mulighet til å få løst konflikten med familien ved andre midler. Samfunnets behov for straff bør her vike for offerets behov for, og mulighet for, fortsatt kontakt med familien. Tilsvarende finnes det tilfeller hvor familiene ikke evner å se ungdommens behov, og som ønsker å gjennomføre ekteskap uansett motstand. Det er etter UDIs syn i disse tilfellene at allmenne hensyn tilsier straff. Det er kunnskapen om disse tilfellene, via mediene, som har utfordret den alminnelige rettsoppfatningen de siste årene. Problemet settes på spissen i alle sakene hvor lovbruddet ansees som grovt, samtidig som offeret sterkt motsetter

seg påtale. Det er i disse tilfellene hvor påtalemyndighetene etter UDIs mening, trenger den fleksibiliteten som ligger i lovverket i dag. (Justis- og politidepartementet 2003: 26)

Departementet opprettholdt sitt argument om at offentlig påtale ville gjøre det lettere for de utsatte:⁵³

Departementet deler ikkje den frykta nokre av høyringsinstansane har for at det nå vil bli sett i gang mange straffesaker mot den fornærma si vilje.

Dette er ett av temaene vi har sett nærmere på i kartleggingen.

Oppsummeringsvis var altså blant annet følgende temaer, bekymringer og argumenter oppe i høringsrunden:

- generell versus særskilt lovgivning
- bekymring for at bestemmelsen skulle ramme for bredt, ved at frivillige arrangerte ekteskap ble misforstått som tvangsekteskap
- bekymring for at bestemmelsen skulle ramme for smalt, ved at psykisk tvang ikke ville bli forstått som tvang
- utfordringer med å bevise tvangen, særlig den psykiske
- bekymring for at offentlig påtale skulle bety at den utsatte ble overkjørt
- bekymring for at offentlig påtale ville medføre at de utsatte unnlot å søke hjelp fordi de ikke ville bidra til at foreldrene kom i fengsel

De senere år har det ikke vært mye diskusjon rundt straffebudene, men det har gjentatte ganger vært hevdet at tallet på straffesaker ligger urimelig lavt, sammenlignet med tallene på hvor mange som søker hjelp, slik det framkommer i hjelpeapparatets statistikk. Da er det viktig å minne om at det ligger en føring i forarbeidene om at den utsatte skal ha innvirkning på hvorvidt det tas ut tiltale.

Et annet spørsmål som har vært reist, er forholdet mellom bestemmelsen om tvangsekteskap (§ 222 annet ledd) og familievoldsbestemmelsen (tidligere § 219, nå §§ 282/283). I forarbeidene til sistnevnte⁵⁴ legges det opp til at den nye bestemmelsen skal romme flere handlinger, sett som en totalitet:

53 Med hensyn til frykten for at de utsatte skulle bli skremt fra å søke hjelp: «Det er viktig å få fram at ei lovending berre har konsekvensar for påtalemakta sitt forhold til saka. Å gjere påtala offentleg utan vilkår vil ikkje ha følgjer for reglane om offentlege og private organ si teieplikt og teierett, og vil heller ikkje føre til utvida meldeplikt etter straffelova § 139. Ei anna sak er at det oftare kan bli spørsmål om grensene for teieplikta dersom politiet blir meir aktiv i desse sakene. Men dette gjeld uavhengig av om grunnlaget er offentleg påtale utan vilkår eller offentleg påtale som følgje av allmenne omsyn. Og at slike saker skal prioriterast i høgare grad enn i dag, er jo sjølve føremålet med å gjere endringar i lovverket.» (28)

54 Ot.prp. nr. 113 (2004–2005) *Om lov om oppheving av løsgjengerloven og om endringer i straffeloven mv. (egget straffebud mot vold i nære relasjoner mv.)*

Departementet legger til grunn at utkastet til § 219 tar opp i seg kompleksiteten og helheten ved mishandling av nærstående, slik at det ikke er naturlig at den brukes i konkurrans med andre straffebud, som bestemmelsen om legemskrenkelser, trusler, tvang og frihetsberøvelse. Det er departementets ønske at den nye straffebestemmelsen mot vold i nære relasjoner heretter skal anvendes i stedet for de generelle bestemmelsene når vilkåret er oppfylt.

Her er det to ulike synspunkter. Politidirektoratet har fremmet forslag om at det burde være mulig å anvende de to paragrafene i konkurrans. Andre har antydnet at det ville være hensiktsmessig i større grad å håndtere tvangsekteskap som *del av* et bredere voldsbilde, altså ved å subsumere det under familievoldsparagrafen. Enkelte har også stilt spørsmål ved om en særskilt bestemmelse om tvangsekteskap kan gjøre de rettslige vurderingene unødig kompliserte, fordi man henger seg opp i grenseoppgangen mot arrangert ekteskap i stedet for å fokusere på tvangshandlingene:

Det er ikke sikkert at et eget straffebud nødvendigvis er noen god idé. Bestemmelsen gjør blant annet at dommere, aktorer og forsvarere må ta stilling til det betente skillet mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Det kan muligens være med på å høyne terskelen for å ta tak i disse sakene, i og med at dette er et politisk brennbart tema. Med en generell bestemmelse om tvang ville en kanskje kunne fokusere mer på gjerningsinnholdet enn på begrepene. Selve frivilligheten ved atferden, ikke det politiske tvangsekteskapsbegrepet, ville kunne komme mer i fokus. Ikke minst siden forarbeidene, uten grunn etter min mening, skiller skarpt mellom de to begrepene. (Terje Bjøranger, www.tvangsekteskap.net)

Ny straffelov

Ifølge forarbeidene til ny straffelov var det ingen tvil om at bestemmelsen skulle videreføres. Straffelovkommisjonen hadde ingen forslag, siden de behandlet tvangsbestemmelsen før bestemmelsen om tvangsekteskap ble innført. Departementet fremmet at den gamle § 222 skulle erstattes av tre separate paragrafer: § 251 om tvang, § 252 om grov tvang og § 253 om tvangsekteskap. Det ble skissert et alternativ, der det ble presisert i § 25 om grov tvang at tvangsekteskap er en omstendighet som alltid medfører at tvangen er grov. Strafferammen ville da, som i dag, være fengsel inntil 6 år. Dette ble imidlertid avvist, fordi terskelen for straffbar tvang er ulik for tvangsekteskap og straffbar tvang generelt. Dette forklares nærmere i følgende sitat fra proposisjonen. Her begrunnes også hvorfor den nye bestemmelsen har fått noe endret ordlyd:

Departementet er imidlertid kommet til at forbudet mot tvangsekteskap bør skilles ut som en egen bestemmelse. Terskelen for hva som skal regnes som straffbar tvang i denne forbindelse er lavere etter straffebudet om tvangsekteskap enn etter den ordinære tvangsbestemmelsen. Dette går frem av justiskomiteens uttalelser i Innst. O. nr. 106 (2002–2003) side 3, der komiteen understreker at det kan foreligge straffbar tvang i form av «utilbørlig press» dersom en person trues med å bli avskåret fra kontakt med familien om ikke vedkommende gifter seg. Et slikt pressmiddel er ikke tillagt negative virkninger av rettslige normer, og vil ikke rammes av den ordinære tvangsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 222 første eller tredje ledd, og heller ikke av forslaget til straffeloven 2005 § 251. *Utestengning fra et sosialt miljø kan ramme hardt, men en slik sosial sanksjon bryter ikke med rettsregler, og kan vanskelig betegnes som rettsstridig*, selv om justiskomiteen ordlegger seg slik. *For å gjøre det klart at bestemmelsen om tvangsekteskap rammer et virkemiddel som sosial utestengning eller trussel om dette, går departementet inn for å sidestille «utilbørlig press» med straffbar eller annen urettmessig atferd.* (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 137, vår utheving)⁵⁵

Mens den tidligere bestemmelsen, § 222 annet ledd, stilte krav om at det utilbørlige presset også skulle være rettsstridig, er rettsstridsbegrepet fjernet i dagens bestemmelse, § 253.⁵⁶ Slik vi forstår det, var dette en tolkning som allerede var lagt til grunn i forarbeidene til den gamle bestemmelsen om tvangsekteskap, og som nå blir slått fast ved ordlyden av straffebudet.

Barneekteskap (brudd på ekteskapsloven)

Bestemmelsen som forbindes med barneekteskap, ble fremmet i samme prosess som bestemmelsen om tvangsekteskap. Her vil vi ikke gå nærmere inn på forarbeidene, men kun presentere bestemmelsen i gammel og ny straffelov.⁵⁷

Straffelovens § 220 første ledd trådte i kraft 1. september 2003.⁵⁸ Den gjaldt formelt brudd på ekteskapslovens § 1 og lød som følger:

55 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2002-2003/inno-200203-106.pdf> «Den øvre strafferammen bør som i dag være fengsel inntil 6 år, jf. Rt. 2006 side 140 i avsnitt 25.» <https://min.rettssystem.no/#!/Dokument/gOT22z2E09z2D5?dq=lov%2019%20%20juni%202009%20nr%20%2074&related=>

56 Bestemmelsen er kommentert i Innst. O. nr. 106 (2002–2003) side 3. På samme måte som i § 251 første ledd er uttrykket «rettsstridig atferd» byttet ut med «straffbar eller annen urettmessig atferd». Straffalternativet «utilbørlig press» sikter blant annet til sosiale sanksjoner som kan ramme hardt, men som ikke er straffbare, og som heller ikke strider mot andre rettslige normer. Et eksempel er varig utelukkelse fra et sosialt fellesskap av stor betydning, eller å true med dette. Etter at dette straffalternativet er inkludert i lovteksten, er det ikke behov for å videreføre trusselalternativet, siden det ikke lenger vil ha noen selvstendig betydning, men anses som en form for utilbørlig press.

57 Bestemmelsen kom til etter at Straffelovkommisjonens delutredning VII ble avgitt, og den kommenteres derfor ikke av høringsinstansene.

58 L 4. juli 2003 nr. 76 om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.), jf. Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) side 28–37 og 49.

Den som inngår ekteskap eller partnerskap med noen som er under 16 år, eller medvirker til dette, straffes med fengsel inntil 4 år. Ektefeller kan slippe straff dersom det vurderes at de var i «villfarelse om alder». En voksen person som har medvirket, kan ikke påberope seg villfarelse.

Bestemmelsen innebærer at det ble innført en «tvangspresumsjon» for ekteskap med personer under 16 år. Altså, at et slikt ekteskap per definisjon regnes som et tvangsekteskap, uavhengig av barnets opplevelse. Det kan synes paradoksalt at strafferammen for barneekteskap ikke er mer enn 3 år når det er en presumsjon for at det er elementer av tvang i barneekteskap. Samtidig er departementet tydelig på at § 220 første ledd kan brukes i konkurrans med (sammen med) § 222 annet ledd.

I den nye straffeloven er bestemmelsen videreført som § 262 annet ledd med eneste endring at strafferammen er satt ned fra 4 til 3 år.⁵⁹ Dette skyldes at straffeloven 2005 ikke bruker en strafferamme på fengsel inntil 4 år. § 262 *Brudd på ekteskapsloven, andre og tredje ledd* lyder nå:

Den som inngår ekteskap med noen som er under 16 år, straffes med fengsel inntil 3 år. Den som var uvitende om at fornærmede var under 16 år, kan likevel straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

Straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.

Forberedelse til tvangsekteskap

Istanbul-konvensjonens artikkel 37 forplikter statene til å kriminalisere forberedelses- og forledelseshandlinger.⁶⁰ Som ledd i arbeidet med Norges tilslutning til konvensjonen har derfor straffeloven fått følgende tillegg, § 253 annet ledd:

På samme måte straffes den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for en handling som nevnt i første ledd.

Denne bestemmelsen er så ny at den ikke har vært brukt, og den diskuteres ikke ytterligere her.

⁵⁹ Departementet sier her: «Dette er i tråd med de vurderinger departementet foretok da bestemmelsen ble gitt, jf. Ot.prp. 51 (2002–2003) side 36.»

⁶⁰ Prop. 42 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.)*

Særskilt om utenomrettslige ekteskap

Da Norge innførte § 222 annet ledd, var det lite oppmerksomhet om religiøse vigsler der ekteskapet ikke er sivilrettslig gyldig (også kalt utenomrettslig vigsel). Siden har imidlertid dette blitt et framtrødende trekk ved mange saker, også i de som kommer til rettsvesenet, som vi skal se. Både den svenske, den danske og den britiske lovgivningen, som ble innført langt senere, omfatter religiøse/utenomrettslige vigsler.

Ifølge Høyesteretts dom fra Drammensaken (2006)⁶¹, gjaldt § 222 annet ledd kun der ekteskapet er gyldig. Strafferettslig rammes dermed utenomrettslige tvangsekteskap per i dag ikke likt med formelt inngåtte ekteskap. Bredal og Wærstads (2014) studie av utenomrettslige vigsler vier dette temaet stor plass. Her skal vi derfor begrense oss til å gjengi et utdrag fra studien om hvordan tvang til å inngå utenomrettslige ekteskap er strafferettslig regulert per i dag, mens vi kommer tilbake til temaet i gjennomgangen av rettspraksis:

I rettspraksis har ulike rettslige løsninger blitt benyttet der det har vært snakk om tvangsekteskap som har blitt inngått uformelt/utenomrettslig. Den første løsningen – som ble valgt i Høyesteretts behandling av den såkalte Drammensaken (Rt. 2006 side 140) – var å benytte forsøks-hjemmelen i strl § 49 og dømme for forsøk på tvangsekteskap i strid med forbudet i § 222 (2). Den andre løsningen – som også ble skissert i Drammensaken, men ikke benyttet – er å dømme etter § 222 (1) som gjelder forbud mot tvang generelt. § 222 (1) har en normal strafferamme på tre år, altså tre år lavere enn strafferammen i § 222 (2). Riktignok kan strafferammen økes til seks år (altså tilsvarende strafferammen i § 222 (2) ved særdeles skjerpene omstendigheter jf. § 222 (1) andre punktum. Denne løsningen ble valgt i en sak for Nedre Romerike tingrett i 2011 (...). Den tredje løsningen oppstår i de saker der det har vært innslag av andre former for vold og mishandling, som gjør at saken subsumeres innunder mer alvorlige straffebud. Dette var tilfellet i den såkalte Oslo-saken (LB-2011-75341). (Bredal og Wærstad 2014: 52, våre uthevninger)

Politidirektoratet, Røde Kors og Bredal og Wærstad (2014) har tidligere anbefalt at § 222 annet ledd (tvangsekteskapsbestemmelsen) måtte gjelde også for religiøse ekteskap, for eksempel ved at man legger til «ekteskapslignende forbindelser», som i den svenske straffeloven. I høringen om en ny bestemmelse om forberedelse til tvangsekteskap (se over) benyttet Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter og Røde Kors anledningen til å ta opp temaet på nytt. Departementet svarer som følger:

61 HR-2006-258-A - Rt-2006-140. TNERO-2011-99897. Saken ble anket for to av de tiltalte, men anken ble avvist i sak LE-2012-98309 (Eidsivating).

Departementet går ikke i denne omgang inn for å endre bestemmelsen om tvangsekteskap slik at bestemmelsen også rammer uformelle ekteskap. Dette forslaget har ikke vært sendt på høring og reiser en rekke spørsmål som må vurderes nærmere og sendes på høring. Departementet vil komme tilbake til problemstillingen på et senere tidspunkt. (Justis- og beredskapsdepartementet 2015: 16)

Spørsmålet om religiøse eller ikke-registrerte ekteskap berøres ikke i Istanbul-konvensjonen.

5.2 Rettspraksis

Vi har gjort en enkel kartlegging av dommer om tvangsekteskap eller barneekteskap, der tiltalen gjaldt § 222 første (generell tvang) eller annet ledd (tvangsekteskap) og/eller § 220 annet ledd (barneekteskap). Vi har kartlagt ulike aspekter ved sakene, som de involvertes landbakgrunn, fornærmedes kjønn og de tiltaltes relasjon til fornærmede. Det er noe usikkerhet knyttet til enkelte av tallene, da det ikke alltid er så enkelt å lese slike opplysninger ut av dommen. Dette er ikke en rettsvitenskapelig analyse, men vi vil i noen grad kommentere de rettslige vurderingene.

Dommene er identifisert og innhentet på flere måter. For det første har vi søkt i Lovdatas database. Her ligger alle avgjørelser fra Høyesterett og de fleste fra lagmannsrettene. Tingrettsdommer er identifisert via ankesaken i Lovdata eller via tips fra kompetanseteamet og andre ressurspersoner. Vi har også søkt i Google og Retriever på kombinasjoner av søkeord som «tvangsekteskap», «barneekteskap», «dømt», «tiltalt», «rettssak» osv. Noen av dommene som bare er behandlet i førsteinstans, er på denne måten identifisert via media. Tingsrettsdommene er for det meste innhentet gjennom telefon- eller mailkontakt med den aktuelle tingrettsadministrasjonen.

Oversikt

Vi har funnet til sammen 13 saker der tiltalen gjelder § 222 første eller annet ledd og/eller § 220. Disse 13 sakene har til sammen generert 25 dommer, som utgjør hovedmaterialet i kartleggingen. En av sakene, som var svært omfattende med hovedfokus på menneskehandel og involverer rom-folk fra Romania, vil bli holdt utenfor i en del sammenhenger (markert i fotnote som «rom-saken»). I tillegg har vi valgt ut to saker der tvangsekteskap er en del av saken, men der tiltale er tatt ut etter andre straffebud. Den ene saken gjelder trusler (§ 227),

mens i den andre saken inngår tvangsekteskap som del av en tiltale etter § 219, familievoldsparagrafen. Den sistnevnte saken vil bli kommentert for seg til slutt.

Tid og sted for rettssakene

Når det gjelder årstall for første behandling (tingretten), fordeler sakene seg slik: To av dommene er avsagt før den særskilte straffebestemmelsen trådte i kraft. Disse er fra 2002 og 2003. Fra annet ledd trådte i kraft i 2003, til 2008, var det to saker: de såkalte Drammen-sakene. Fra og med 2011 til 2015 har det vært én til tre saker hvert år. Vi har ikke funnet noen fra 2016. Alle sakene er altså ført etter den gamle straffeloven (straffeloven av 1902).

Så vidt vi vet, er den ene saken fra 2002, som ble ført for Follo tingrett, den første saken om tvangsekteskap i Norge etter at temaet kom i offentlighetens lys som et problem i familier med innvandrerbakgrunn. Det er vanlig å anta at den såkalte Drammenssaken fra 2005 er Norges første tvangsekteskaps sak, men det finnes altså to saker før denne: Follo-saken fra 2002 og en fra Bergen i 2003. I Bergenssaken uttaler retten at den nye bestemmelsen ikke kommer til anvendelse, men at den likevel legges til grunn i vurderingene. Drammenssaken er imidlertid den første som gikk helt til Høyesterett (2006), og som dermed skapte presedens.

Tabell 5.1 viser den geografiske fordelingen i Norge, det vil si hvilken tingrett som behandlet saken. Med et så lavt antall saker er det vanskelig å kommentere noe mønster, men vi vil nevne at Oslo var sent ut med sin første sak om tvangsekteskap, noe som har vært påpekt i flere sammenhenger. Den første saken etter § 222 kom i 2011, men allerede i 2005 hadde man en sak om trusler, som vi skal komme tilbake til under.

De fleste av sakene er kun behandlet i første rettsinstans, mens 5 også er behandlet i Lagmannsretten og 2 i Høyesterett. Enkelte ble anket, men avvist av høyere rettsinstans. I noen av sakene har høyere instans kun behandlet spørsmålet om hvorvidt fornærmedes forklaring kan leses opp (se videre avsnitt).

Tabell 5.1 Saker om tvangsekteskap – geografisk fordelt etter tingrett

Tingrett	Antall dommer
Follo	2
Drammen	2
Oslo	2
Gjøvik	2
Bergen	2
Nedre Romerike	1
Romsdal	1
Senja	1

Fornærmede og tiltalte

Det er til sammen 18 fornærmede i de 13 sakene, men det er kun én person i hver sak som er fornærmet i tiltalen om tvangsekteskap.⁶² I samtlige saker er dette en ung kvinne eller jente. I 10 av 13 saker er denne kvinnen alene som fornærmet. De andre tre sakene fordeler seg slik: ung kvinne, hennes mor og søster; ung kvinne og hennes ektemann i religiøst ekteskap; ung kvinne, hennes mor og bror. Kvinnenes alder er fra 13 til 26 år når tvangsekteskapet eller forsøk på tvangsekteskap skal ha funnet sted.

Det er til sammen 24 tiltalte i sakene.⁶³ I fire saker er det én tiltalt: I alle disse sakene er det far til kvinnen. I seks saker er det to tiltalte: I tre av disse sakene er det kvinnens far og mor som er de tiltalte, i to saker er det kvinnens far og bror, og i én sak er det kvinnens far og onkel. I de resterende to sakene er det fire tiltalte. I den ene av disse sakene er det kvinnens ektemann, svigermor, far og mor. I den andre er det kvinnens mor, bror og to personer med uavklart status (muligens hennes ektemanns tante og onkel). Det er med andre ord snakk om nære relasjoner, og så godt som alle er nære slektninger.

I samtlige saker har de involverte bakgrunn fra samme land. Tabell 5.2 viser at Irak utmerker seg som opprinnelsesland i over halvparten av sakene (sju saker), mens Pakistan var opprinnelsesland i tre saker. Iran, Afghanistan og Romania var representert med én sak hver.

62 Rom-saken er holdt utenfor.

63 Her er Rom-saken holdt utenfor.

Tabell 5.2 Tiltalte for tvangsekteskap – landbakgrunn

Landbakgrunn	Antall
Irak	7
Pakistan	3
Iran	1
Afghanistan	1
Romania	1
Til sammen	13

Tiltalene

Oversikten bygger på tiltalepunktene i tingretten.⁶⁴ I 12 saker er det tatt ut tiltale etter § 222, hvorav sju saker etter første ledd (generell tvang) og fem saker etter andre ledd (tvangsekteskap). I én sak er det tatt ut tiltale etter § 220 første ledd om barneekteskap, og i én sak er det tatt ut tiltale etter både § 222 annet ledd og § 220 første ledd. Her er altså de to paragrafene brukt i konkurrans.

I de fleste sakene inneholder tiltalen også andre bestemmelser, men i fire av sakene er det tatt ut tiltale kun etter de to bestemmelsene (tvangs- eller barneekteskap).⁶⁵ De øvrige ni sakene har altså tiltaler med flere straffebud. § 227 (trusler) er med i fire av sakene, inkludert en sak der trusler også gjelder mot tjenestemenn. § 228 (legemsbeskadigelse/vold) finner vi i tre saker. Samme antall saker (tre) har ulike tiltalepunkter om seksuelle overgrep, inkludert overgrep mot person under 16 år og under 14 år. En av disse sakene gjelder overgrep fra ektemannen (i religiøst tvangsekteskap), én sak gjelder medvirkning til overgrep (i forbindelse med menneskehandlosv.) og én sak gjelder overgrep fra far, der tiltalen også gjelder § 197, incest. Følgende bestemmelser er med i én tiltale hver: § 224 (utnyttelse til tvangsarbeid), § 216 (omsorgsunndragelse fra barnevernet) og § 342 (krenket besøksforbud).

§ 219 og § 222 kan som nevnt ikke brukes i konkurrans. Dette har ikke vært tilstrekkelig kjent for alle påtalejuristene. I én sak var tiltalen etter både § 222 og § 219. Det framgår at aktor frafalt § 219 fordi § 222 ikke skal brukes i konkurrans med denne. I en annen sak ble fornærmede dømt for både § 222 og § 219 i tingretten. I lagmannsretten ble § 222 tatt ut av tiltalen, fordi den ikke skal brukes i konkurrans med § 219.

⁶⁴ Her er Rom-saken med.

⁶⁵ Som det framgår over, gjelder to av disse tiltalene kun § 222, hvorav én etter første ledd og én etter andre ledd. En av tiltalene gjelder kun § 220 første ledd, og én gjelder begge bestemmelsene, § 222 annet ledd og § 220 første ledd.

Som vi ser, gjelder flertallet av tiltalepunktene om tvangsekteskap den generelle tvangsbestemmelsen, § 222 første ledd. Dette skyldes utelukkende at ekteskapet ikke var sivilrettslig gyldig. Det var et såkalt utenomrettslig eller «religiøst» ekteskap.

Avgjørelser og straffeutmåling

Flertallet av de tiltalte ble funnet skyldig. I tre saker ble det full frifinnelse. I ett tilfelle skyldtes frifinnelsen delvis at saken etter § 220 var (så vidt) foreldet. Når det gjelder straffeutmålingen, er det vanskelig å si noe overordnet, da sakene er forskjellige. Straffebudene om tvang inngår også i flere saker, som ett/to av flere tiltalepunkter. I de sakene der det er avsagt fellende dom, varierer rettskraftig (endelig) dom fra 14 dagers betinget til 10 års ubetinget fengselsstraff. Den første dommen gjelder en sak om barneekteskap (§220) der datteren selv hadde tatt initiativ til å gifte seg med kjæresten, og der hun hadde presset foreldrene til å samtykke til at hun giftet seg. Retten mente at tilfellet falt innunder § 220, men i straffeutmålingen ble det tatt hensyn til omstendighetene i saken. Dommen på 10 års fengsel gjelder en mann som ble dømt for seksuelle overgrep og incest mot datter, samt familievold (frikjent for tvangsekteskap § 222, annet ledd, på grunn av feil, jf. konkurrans).

Fornærmedes medvirkning

Som vi så over, var det et sentralt tema i forarbeidene til § 222 (2) at unge som er utsatt for tvangsekteskap, ikke alltid ønsker å medvirke til straffesaken. Det ble framholdt at fornærmede noen ganger vil endre eller trekke forklaringen sin underveis. Noen nekter å møte som vitne i rettssaken. Saken kan da i stedet bygge på den utsattes politiforklaringer. Vi har funnet eksempler på dette i fire saker, og skal omtale tre av dem som viser noe ulike omstendigheter og rettslige utfall. Det første eksempelet er fra Bergen i 2003, der far og bror var tiltalt for å ha forsøkt å tvangsgifte datteren/søsteren. Kvinnen var stevnet som vitne, men valgte ikke å møte. Tingretten la derfor hennes to politiforklaringer til grunn og dømte både far og bror til 1 års fengsel. Begge anket. Heller ikke i lagmannsretten ville fornærmede møte, og lagmannsretten besluttet at hennes politiforklaringer ikke ble tillatt opplest. Begrunnelsen var at dette var det hovedsakelige bevis, og at det ikke ville være forsvarlig å bygge avgjørelsen i en så alvorlig sak på politiforklaringer som ikke har vært undergitt kontradiksjon (imøtegåelse fra tiltalte). De tiltalte ble frikjent. Beslutningen om å nekte opplesning ble stadfestet av Høyesteretts kjæremålsutvalg. I begge rettsinstanser var det et tema hvorvidt fornærmede hadde blitt presset av de tiltalte til ikke å vitne.

I så tilfelle kan det gjøres unntak fra regelen om kontradiksjon. Det ble konkludert med at direkte press ikke var bevist.

Også i den første Drammenssaken endret fornærmede forklaring underveis. Da vurderte retten at kvinnens endrede forklaring i retten ikke var troverdig. Far og bror ble dømt på grunnlag av politiforklaringene, sammen med andre bevis.

Et tredje eksempel på at fornærmede endrer forklaring, er fra Senja tingrett i 2013. I retten forklarte kvinnen at hun hadde blitt overtalt av kjæresten til å påstå at hun var blitt tvangsgiftet, for å komme ut av et ekteskap slik at hun kunne gifte seg med ham. Her valgte retten å tro på kvinnens siste forklaring, som var underbygd av andre bevis samt kjærestens manglende troverdighet.

Endelig vil vi nevne at det er flere eksempler på at fornærmede fremmer et ønske, gjennom bistandsadvokat, om at foreldrene ikke skal komme i fengsel, eller lignende. Gjennomgående uttaler retten forståelse, men avviser at dette kan tas hensyn til. Slike uttalelser kan både være uttrykk for et reelt ønske om å skåne foreldrene, og noe kvinnen sier for å markere at hun ikke har ansvar for at foreldrene er anmeldt, eller at de blir dømt.

Tvangsekteskap som del av tiltale etter andre bestemmelser

Vi skal så se på en sak der tvangsekteskap var en del av tiltalen etter § 219, den særskilte bestemmelsen om familievold i den gamle straffeloven. Det gjelder en dom fra Bergen tingrett i 2013 der en mann ble dømt for familievold mot sin fraseparerte kone og fire barn, samt for barnebortføring/omsorgsunndragelse.⁶⁶ Saken er kompleks, men i familievoldstiltalen inngikk en samling ulike handlinger som retten karakteriserer som vold, frihetsberøvelse og krenkelser: I Irak holdt han barna innestengt, tok fra kona og barna passene deres, og hindret barna i å ha kontakt med mor og andre hjelpere ved å ta fra dem mobiltelefon. Da de oppholdt seg i Norge, holdt han barna borte fra skolen og kontrollerte dem strengt. Dommen omhandler også fysisk vold, tvang, nedsettende kommentarer og trusler som til dels er begått i andres påsyn eller påhør. At barna har vært vitne til vold mot søsken, er også et moment. Likeledes at far hadde foretatt seg konkrete handlinger med tanke på å gifte bort døtrene mot deres vilje da de var 14 og 16 år. I vår sammenheng vil vi særlig løfte fram at retten kommer til at dette siste rammes av handlingsalternativet «på annen måte krenke» i straffeloven § 219.

66 Dom avsagt av Bergen tingrett 4. november 2013. Saksnr. 13-129368MED-BBYR/02. Vi går ikke inn på barnebortføringen/omsorgsunndragelsen her.

Kort sagt var det mange ingredienser i tiltalepost 1a, en samlepost for alle de fire barna, som gjaldt «skal ha utøvd vold, begrenset friheten til og på annen måte krenket sine barn». Rettens konklusjon om at tiltaltes handlinger rammes av straffeloven § 219, begrunnes med vekt på at enkelthandlingene inngår i en helhet og skal bedømmes samlet, slik rasjonale for denne bestemmelsen er, slik det resonneres i følgende sitater. Det første er et utdrag fra Rt. 2013 (s. 329) om innholdet i familievoldsbestemmelsen, som gjengis i dommen:

Utgangspunktet etter § 219 er at det må foretas en samlet vurdering av handlingene. Det fremgår av Ot.prp.nr. 113 (2004–2005) side 45 at: «Bestemmelsen tar primært sikte på å fange opp mishandling som strekker seg over tid (...). Det er ikke et vilkår at det må være samme handlingsalternativ som er overtrådt flere ganger, for at det skal være 'gjentatt'. Det kan for eksempel dreie seg om én legemskrenkelse og senere trusler om nye legemskrenkelser. Det stilles ikke opp noe vilkår om hvor nært i tid de ulike krenkelsene må være for at de skal regnes som gjentatte. Men i den konkrete straffutmålingen vil intensiteten og varigheten av krenkelsene få betydning, jf. også Rt-2004-844. (...) Kjerneområdet til utkastet til nytt straffebud er nettopp det sammenhengende og vedvarende handlingsmønsteret til gjerningspersonen. [...] Jeg viser også til Rt. 2010 s. 129 avsnitt 21 hvor det fremgår at det ikke er karakteren av de enkelte handlingene som er avgjørende ved straffevurderingen etter straffeloven § 219, men i hvilken grad handlingene «danner et 'mønster' som resulterer i at den som rammes må leve under et 'regime' preget av kontinuerlig utrygghet og frykt for vold». *Tilsvarende må gjelde der fornærmede lever i et regime preget av andre former for krenkelser.* (Side 5-6, bueparenteser og anførselstegn i original, vår hakeparentes og utheving)

Ved vurderingen har retten vektlagt at tiltaltes handlinger danner et mønster som har resultert i at barna har levd under et kontrollregime preget av utrygghet, stor grad av begrensning av bevegelsesfrihet og dertil livsutfoldelse, og vold og frykt for nye voldsepisoder. (Side 13)

Vi merker oss særlig setningen som vi har uthevet. Det er lagt til grunn at familievoldsparagrafen også rammer forhold der en person blir utsatt for og lever under et regime preget av andre former for krenkelser i nære relasjoner. «Andre former for krenkelser» viser så vidt vi forstår, til andre former enn trusler, tvang, frihetsberøvelse og vold, og disse andre formene skal som totalitet kunne regnes som alvorlig mishandling. Selv om denne konkrete saken omfattet vold, tvang og frihetsberøvelse ligger det her en ansats til å utforske videre hva som kan ligge i «andre krenkelser», også i saker uten fysisk vold og klare eksempler på frihetsberøvelse.

5.3 Oppsummering og diskusjon

Snart 15 år etter at straffebestemmelsen om tvangsekteskap ble innført i 2003, viser vår gjennomgang at den blir brukt. Vi har identifisert 13 saker om tvangsekteskap og/eller barneekteskap siden 2002. Vår gjennomgang av de til sammen 25 dommene viser at det er tatt ut tiltale om tvangsekteskap i 12 saker, og om barneekteskap i 2. Flertallet av sakene om tvangsekteskap gjelder religiøse vigsler, og tiltalen er derfor tatt ut etter den generelle tvangsbestemmelsen (§ 222 første ledd). I flere saker er det også andre straffebud i tiltalen, typisk vold, trusler og seksuelle overgrep. I den ene saken der tiltalen kun gjaldt barneekteskap, ønsket jenta på 15 år selv å gifte seg og presset foreldrene til å samtykke, ifølge domspremissene. Mor og far ble dømt, men fikk kun 14 dagers ubetinget fengsel.

Straffebestemmelsene er kun brukt i saker om tvangsekteskap der fornærmede er en ung kvinne eller jente. Hun er fra 13 til 26 år når tvangsekteskapet eller forsøk på tvangsekteskap skal ha funnet sted. Tiltalte er enten kun hennes far eller også en bror, mor eller andre nære slektninger. De involverte har bakgrunn fra Irak i over halvparten av sakene (sju), mens Pakistan var opprinnelsesland i tre saker. Iran, Afghanistan og Romania var representert med én sak hver. Flertallet av de tiltalte ble funnet skyldig, mens det i tre saker ble full frifinnelse, blant annet på grunn av foreldelse.

Vi har altså ingen dommer om tvangsekteskap mot gutter eller menn. Selv om jenter er i klart flertall i hjelpeapparatets saker, er det også en del saker om vold og tvang mot gutter. Det er grunn til å spørre om politiet og andre er tilstrekkelig bevisst på at tvangsekteskap kan ramme menn, om disse sakene krever en spesifikk fenomenkunnskap, og om terskelen for å opprette straffesak ligger særlig høyt i slike saker.

Allerede i 2002 ble det diskutert om man skulle innføre et eget, separat straffebud eller et nytt, særskilt ledd i bestemmelsen om tvang. Når man falt ned på det siste, var det med støtte fra noen høringsinstanser som så dette som en generell tilnærming, i motsetning til en egen paragraf som ville peke ut bestemte minoritetsgrupper. Det kan diskuteres hvorvidt en egen paragraf i realiteten er mer stigmatiserende enn et eget ledd i den generelle paragrafen. Uansett er det interessant at både den generelle bestemmelsen (§ 222, første ledd) og den særskilte (annet ledd) har blitt brukt i saker om tvangsekteskap. Med andre ord kan det se ut som innføringen av den særskilte bestemmelsen har medført bruk av den generelle. Det er imidlertid problematisk når dette skyldes at den særskilte bestemmelsen om tvangsekteskap ikke gjelder fullt ut for religiøse ekteskap.

Vi vil etterlyse en snarlig utredning av forslaget om å inkludere religiøse/uten-omrettslige ekteskap i den nye straffelovens § 253 og § 262 annet ledd.

Når det gjelder bekymringen for at bestemmelsen skulle ramme for bredt, ved at frivillig arrangerte ekteskap ble misforstått som tvangsekteskap, er det vanskelig å gi et fullstendig svar kun basert på dommene, men disse gir ikke grunnlag for å mistenke overforbruk av bestemmelsen.

En annen bekymring var at bestemmelsen skulle ramme for smalt, ved at psykisk tvang ikke ville bli forstått som tvang, eller at det ikke var mulig å bevise tvangen. I de foreliggende dommene er det oftest noen eller stor grad av fysisk vold, men det er flere eksempler på at psykisk press og tvang tas med i vurderingen. I den ene saken som ble behandlet av Høyesterett, ble det ikke brukt vold eller trusler om vold.⁶⁷ Det kan tenkes at innføringen av den særskilte familievoldsbestemmelsen har vært gunstig i denne sammenheng, ved at politiet og retten i større grad er kjent med den psykiske voldens betydning og at vold i familien bør ses som en helhet. Det bør diskuteres hvorvidt tvangsekteskap i noen saker burde ses som del av et større familievoldsregime, eller om straffebudet bør kunne brukes i konkurrans med § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 283 om grov mishandling i nære relasjoner.

I forarbeidene framkom det også advarsler knyttet til ubetinget offentlig påtale, særlig at dette kunne medføre at de utsatte unnlot å søke hjelp fordi de ikke ville bidra til at foreldrene kom i fengsel. Vi kan selvsagt ikke si noe sikkert om dette, men det er i hvert fall ikke slik at et stort antall straffesaker skulle avskrekke utsatte fra å søke hjelp. Noe av bakgrunnen for det forholdsvis lave antallet rettsaker er nok da også politiets erfaring med at fornærmede ikke alltid vil «samarbeide», og at det dermed er vanskelig å få tilstrekkelig grunnlag for domfellelse. I denne sammenheng vil vi minne om at dette ble forutsatt i forarbeidene, og at det i noen grad ble sett på som en måte den utsatte kunne ha kontroll over saken på. Det er altså til en viss grad en villet utvikling at politiet skulle være restriktive med å straffeforfølge, gitt at den utsatte ikke ønsket det. På den andre side bør risikoen for manglende medvirkning fra fornærmedes side ikke bli en rutinemessig forventning i slike saker, i den grad at politiet i utgangspunktet lar være å undersøke, etterforske og vurdere påtale. Det er verdt å framheve at fornærmede har vitnet i flere saker, uten å trekke vitnemålet, og at det også har blitt avgitt vitnemål fra andre nære familiemedlemmer i flere saker.

67 Faren ble dømt for å ha forsøkt å tvangsgifte sin 16-årige datter «gjennom et vedvarende sosialt press for å bryte ned motstanden hos datteren, og gjennom forberedende handlinger, så som å kontakte en mullah i Iran og å ordne med en ekteskapskontrakt». (HR-2014-469-A - Rt-2014-205)

I fire saker endret fornærmede forklaringen sin underveis i rettssaken. At flere trekker forklaringen, er ikke overraskende i lys av det vi vet om de utsattes situasjon. Som nevnt er det vanlig at den unge ikke ønsker at foreldrene eller søsken skal straffes. Dels fordi de er glad i familien, dels fordi de er redd for sanksjoner, og fordi det kan svekke muligheten for forsoning på sikt. Selv om det ikke er den utsatte som anmelder, men politiet, basert på offentlig påtale, vil familien kunne oppfatte det som at det er den unges skyld. I noen tilfeller vil fornærmede bli presset, ved at familiemedlemmer tar kontakt og eksplisitt eller mer subtilt ber henne om å benekte at tiltalen stemmer. Om kvinnen lever i skjul og familien ikke får kontakt med henne, er det nok snarere tidligere trusler og frykten for sanksjoner som utgjør et press. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan retten forstår press og vurderer hva som skal til for at politiforklaringen skal leses opp. Vi vil understreke at politiets sikkerhetsarbeid har betydning for fornærmedes vilje til å medvirke, men dette ligger utenfor kapitlets tema.

6 Konklusjon og anbefalinger

Denne sluttrapporten for følgeevalueringen av implementeringen av *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)* har hatt to formål. Det første har vært å trekke fram sentrale kjennetegn og gode grep ved det norske planarbeidet gjennom nesten 20 år, og å diskutere hvor vi står i dag. I denne gjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i *Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner*, kalt Istanbul-konvensjonen. Norge er i prosess for å ratifisere denne og de forpliktelsene den gir myndighetene.

Det andre formålet har vært å gå inn på tre sentrale innsatsområder som i liten grad har vært dekket av tidligere rapporter. De tre områdene er forebyggende dialogarbeid i regi av frivillige organisasjoner, hjelpetjenestenes håndtering av saker med forgreninger til utlandet og strafferettslig håndtering av tvangsekteskap.

Policyutvikling langs to spor

Vold og overgrep i nære relasjoner er definert som et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem. Koblingene til likestillings- og familiepolitikken er tydelige, men hovedansvaret har blitt lagt til justissektoren. Som politikk- og tjenestefelt er det utpreget tverrsektorielt, og samordning skal sikres gjennom handlingsplaner.

I vår gjennomgang av handlingsplanarbeidet over tid har vi sett på begrunnelser for å ha flere handlingsplaner mot vold i nære relasjoner. Vi har kalt det en tosporet tilnærming, med ett hovedspor og ett særspor. Særsporet har organisatorisk blitt nær knyttet til integrering av innvandrerbefolkningen, ved å gi IMDi et sentralt ansvar, samtidig som denne forankringen har vist seg å være mindre relevant i arbeidet med å forankre innsatsen i ordinære tjenester. IMDi har dermed blitt mindre sentral som iverksettende sektor.

Det er ikke integreringsforvaltningen som er ansvarlig for voldsfeltet. F.eks. er IMDi som fagorgan og sektor svært perifer i dette arbeidet, bortsett fra ansvar for nyankomne, som er inkludert i tiltakene mot vold. Det eksisterer likevel integreringsrelaterte årsaker til og aspekter ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og problemer som relaterer seg til disse temaene, og disse

integreringsutfordringene skal integreringssektoren bidra til å løse. Denne sektoren har således et ansvar for å sikre at kunnskap fra dette innsatsfeltet inkluderes i institusjoner og sektorer som har ansvar for innsatsen mot vold og overgrep.

Funnene som er gjort i følgeevalueringen som helhet, og i denne rapporten, understreker behovet for å sette innsatsfeltene inn i en større transnasjonal mobilitets- og integreringskontekst. Det handler om spesifikke kulturelle forventninger til og kontroll av familier og unges oppførsel, men vel så mye om problemene dette fører til i et nytt samfunn med andre betingelser og regelverk for familieliv, sosialisering, samvær og framtidsstrategier. Mye handler om bekymringer for å miste grepet om neste generasjon og om manglende overlapp mellom generasjonene i orienteringer, forståelser, ambisjoner. Dette fører til krysspress og usikkerhet og begrenser en tillitsfull dialog mellom generasjonene. Det handler også om forventninger og forpliktelser overfor en større omkrets av familie, slekt og sosialt miljø, der særlige former for ære og anseelse gjelder. Det avgjørende er å gi riktig diagnose i hver enkelt families tilfelle, for å gi tidlig nok, tilstrekkelig og relevant hjelp.

Integreringsarbeidet handler i stor grad om å sikre likeverdige tjenester for alle. Endringen i befolkningen og økt mobilitet over landegrenser stiller hjelpeapparatet i Norge overfor nye problemstillinger, som denne rapporten belyser. Slik vi har sett det i følgeevalueringen, har kunnskap som er opparbeidet gjennom særsporet, skjøre betingelser for å bli integrert og forankret i de ordinære tjenestene. Tilstrekkelig kunnskap er vesentlig for gjenkjennelsesberedskap i de ordinære tjenestene, og hvilke forståelser som får forrang eller settes i bakgrunnen når barn og unge utsettes for vold. Fenomenforståelse er således avgjørende for å gi adekvat oppfølging.

En helhetlig og koordinert tilnærming, slik Istanbul-konvensjonen legger til grunn, kombinert med et menneskerettighetsperspektiv, er avgjørende for å sikre effektive og likeverdige tiltak mot vold i nære relasjoner i dagens heterogene befolkning.

Mye er på plass

Det har vært et mål for handlingsplanperioden at tjenestetilbudet skal være tilpasset mangfoldet i befolkningen, og at kunnskapen om migrasjon og transnasjonale familierelasjoner blir styrket. Gjennom kartleggingsundersøkelsen (Lidén og Bredal 2015) fant vi en relativ kompetanseheving i offentlig sektor og at det har vært samordning av offentlige tjenestetilbud de siste fem årene. Selv

om mange melder om forbedret kompetanse, er det stor variasjon i etaters kunnskapsgrunnlag. Mens noen både har fenomenforståelse og har fått til beredskap og samarbeid med andre instanser, er det andre instanser som mangler alt dette. Det er også avgjørende hvordan tjenestene greier å vedlikeholde kompetansen og overføre den til nyansatte, likeledes å utforme god metodikk, bygge tillit til familiene og ha tilstrekkelig tid og kontinuitet i arbeidet.

Et framtreddende funn i denne rapporten er kompleksiteten i de aktuelle sakene. Dette gjelder både hva slags utgangspunkt, konfliktlinjer og handlinger som kjennetegner sakene, og hvem som er involvert i saken over tid.

Et vesentlig kompetansebyggende tiltak i de ordinære tjenestene, som ikke er på plass, er å inkludere temaene i studieplaner for ulike utdanninger (medisin- og (spesial)helseutdanning, lærer-/barnehageutdanning, sosionom og barnevernet, politiet osv). Det må være gjenkjennelseskompetanse i et vidt spekter av stillinger. Disse instansene må også ha kunnskap om håndtering av taushetsplikt, meldeplikt og avvergelsesplikt i ulike situasjoner. Det vil derfor være vesentlig å utvikle en opplæringsplan for feltet, og at denne ses i sammenheng med hele feltet vold i nære relasjoner.

Samordning av innsats

Når det gjelder målet om at arbeidet under handlingsplanen skal samordnes med den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner, finner vi at en sterkere orientering mot ordinære tjenester har bidratt til dette. Det er imidlertid fortsatt behov for å styrke arbeidet med å se vold i nære relasjoner under ett, også på departements- og direktoratsnivå. Kunnskap fra særsporet er fortsatt en ubrukt ressurs i flere sammenhenger. For eksempel har vi anbefalt at kompetanseteamets spisskompetanse trekkes inn i arbeidet med internasjonale saker om barn som er relatert til Haagkonvensjonen av 1996, barnevernssaker over landegrensene og barne bortføring.

Sammenslåingen av arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, var tenkt å gi synergieffekter. Vår vurdering er at det har vært en viss synergieffekt i det forebyggende arbeidet. En tilnærming der unges oppvekst og daglige erfaringer inkluderes som innsatsfelt, gir innsikt om pågående vold og foranledninger som kan føre til tvang og vold på sikt.

Likevel finner vi i gjennomgangen av innsatsen mot kjønnslemlestelse under den nåværende handlingsplanen noen særskilte behov for innsats. Det trengs på den ene side egne tiltak rettet mot nyankomne grupper og landbakgrunner som

til nå ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Også innsatsen overfor familiers transnasjonale mobilitet er vesentlig. På den andre side er det behov for å opprettholde kompetanse og oppmerksomhet i de ordinære tjenestene, ikke bare helsetjenestene, men også i det øvrige tjenesteapparatet. Innsatsen defineres dermed til både å gjelde spisset innsats og inkludering i generelle strukturer og ordninger. Tidlig ble kjønnslemlestelse definert som helseproblem, og arbeidet mot kjønnslemlestelse ble forankret i de ordinære helsetjenestene, særlig helsestasjonenes rutiner. Den raske forankringen i helsetjenesten har vært et godt og riktig grep. Dette har gjort at innsatsfeltet er mindre synlig i den siste handlingsplanen. Behovet for kontinuerlig kompetansebygging, både i helsetjenesten og innen og på tvers av andre sektorer, er imidlertid en vesentlig oppgave fortsatt.

Organisasjonenes forebyggende innsats

Handlingsplanen har hatt en forventning til at forebyggende innsats skal inkludere deltakelse fra berørte grupper, og ulike organisasjoner har blitt gitt en sentral plass i denne sammenhengen. Et viktig spørsmål her er forutsetningene for at målgrupper, frivillige organisasjoner og det offentlige har felles forståelse og gjensidig tillit, og at arbeidet forankres slik at innsatsen ivaretas, også over tid. I gjennomgangen av organisasjonenes arbeid i vårt utvalg finner vi at disse har en god forståelse av utfordringene, basert på kontakten de har med de berørte miljøene. Organisasjoner har kunnskap «nedenfra» som det er viktig å formidle til det offentlige hjelpeapparatet, slik at disse handler ut fra denne forståelsesrammen. I gjennomgangen har vi særlig trukket fram at organisasjonenes mulighet til individuell rådgivning og deres mulige rolle som brobyggere begge er ressurser som kan utnyttes bedre. Dialogarbeidet som disse organisasjonene vektlegger, om enn på litt ulike måter, synes som metoder som gir gode resultater. Det er også viktig at det er et mangfold av organisasjoner som inngår i det forebyggende arbeidet, med ulike typer nettverk og ressurspersoner som engasjerer seg. Her trengs det bedre kunnskap om organisasjonslandskapet, deres nedslagsfelt og deres ressurser.

Transnasjonale saker

Arbeidet med internasjonale saker om barn, kvinner og familier har uten tvil blitt styrket gjennom handlingsplanen. Ikke minst har samarbeidet mellom integreringsrådgiverne, Utenriksdepartementet og kompetanseteamet bidratt til å synliggjøre omfanget av og kompleksiteten i slike saker, og bidratt operasjonelt med å returnere barn og voksne til Norge. Det gjøres en stor innsats for å finne løsninger i krevende saker. Kreative og løsningsorienterte medarbeidere bruker

sin spisskompetanse på lovverket og lokale forhold i det aktuelle landet, og de samarbeider nært med ulike instanser ute og hjemme.

Følgeevalueringen viser at rutiner og arbeidsdeling i handlingsplanens «spor» er avklart. Når det gjelder de ordinære tjenestenes arbeid, er det store variasjoner mellom kommunene med hensyn til kompetanse og bevissthet. Til tross for framgang tyder flere datakilder på at mange tjenester er usikre på regelverket, fokuserer på begrensninger heller enn på muligheter og ser etter løsninger basert på tradisjonell fenomenforståelse. Det er uheldig at tilbudet til barn i internasjonale saker er så ulikeverdig.

Det er begrenset hva norske myndigheter kan gjøre for nordmenn i utlandet. I forbindelse med forebygging må det understrekes hvor vanskelig det er å hjelpe ute, altså er det nødvendig å peke på begrensningene. Hjelpeapparatet må motiveres til å gjøre det de kan for å forhindre at personer havner i utlandet mot sin vilje og/eller utsettes for vold og overgrep der. I forbindelse med tilbakeføring er det derimot avgjørende å motivere hjelpere til å se muligheter og løsninger. Hjelpeapparatet må få vite at det er flere muligheter for å hjelpe personer hjem, dersom flere instanser arbeider tett og kreativt sammen.

Det er for tiden stor oppmerksomhet om saker om barn og familier med tilknytning til flere land. Aktuelle institusjonelle og rettslige prosesser gir en unik mulighet til å sikre en helhetlig og god håndtering av slike saker. Norske myndigheter, og særlig de instansene som er satt til å bistå personer og familier som har det vanskelig, må få økt kunnskap om og forståelse for det spesifikke ved transnasjonalt familieliv. Dette er både for å forhindre unødvendig bekymring og inngripen, og for å styrke innsatsen overfor reelle problemer.

Fortsatt utfordringer

Vi har lagt vekt på at lavterskeltilbud er viktige forebyggende og operative arenaer. En vellykket nyordning under en tidligere handlingsplan (2008–2011) som har vært videreført som handlingsplantiltak, er minoritetsrådgiverne og deres brede innsatsfelt. Det er nødvendig å forankre deres innsats i den ordinære rådgivertjenesten i større grad for å nå bredere ut, og for å forankre kunnskap som dekker heterogeniteten i elevgruppene hos rådgiverne. Et fortrinn for arbeidet, som tidligere har vært trukket fram av minoritetsrådgivere, har vært deres fristilte posisjon, ved ikke å være del av utdanningssektoren. Overgangen til ordinær tjeneste vil endre på dette, og det synes nødvendig å diskutere konsekvenser og muligheter ved de nye betingelsene. For den andre nyskapende ordningen, integreringsrådgiverne, har man funnet en løsning ved å forankre

ordningen i Utenriksdepartementet, men med en fortsatt felles faglig forankring gjennom IMDi.

Et annet felt hvor det trengs ytterligere innsats, er å skape tillit til barnevernet. Arbeidet knyttet til kontroll i innsatsen mot kjønnslemlestelse (særlig underlivsundersøkelser) har bidratt til økt spenning og ryktespredning og forsterket en negativ holdning overfor barnevernet i en del miljøer. Enkelte familier reiser utenlands fordi de frykter barnevernet, noe som kan skape problemer for barna og forlenge integreringsprosessen. Det må derfor arbeides målrettet med å bedre tilliten til barnevernet i aktuelle miljøer.

Vi finner at det forebyggende arbeidet som organisasjonene driver mot kjønnslemlestelse, har blitt mindre spisset, og at særlig helseaspektet i det forebyggende arbeidet organisasjonene står for, har blitt nedtonet. Organisasjonene berører i stedet problemfeltet gjennom en bredere tilnærming gjennom å tematisere familieproblemer. Anbefalingene som er gitt som del av tiltak 19 i handlingsplanen, om hvordan man best kan nå aktuelle grupper med god og korrekt informasjon i arbeidet mot kjønnslemlestelse, har vist til organisasjonenes potensial for en slik innsats. Vi anser at en slik bred tilnærming, som også tar for seg holdningsendring og kontrolltiltak, er vesentlig. Talspersoner fra organisasjonene kan bidra med viktige innspill til en slik kunnskapsoppdatering.

Et tiltak for å sikre vedvarende oppmerksomhet om temaet kjønnslemlestelse vil være å på nytt opprette en nasjonal rådgivningsgruppe tilsvarende den som fantes under handlingsplanen mot kjønnslemlestelse (2008-2011), med representanter fra berørte miljøer og myndigheter som kan drøfte forebyggende innsats og innretning i arbeidet mot kjønnslemlestelse.

6.1 Anbefalinger

Love og regelverk

Barnevernlovens § 1-2 første ledd bør endres slik at den generelle regelen om barnevernets forpliktelser overfor barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg utenfor riket, ikke er basert på de avgrensninger som kun gjelder for land som har ratifisert Haag-konvensjonen av 1996. Slik endring kan foretas i forbindelse med behandlingen av barnevernlovutvalgets innstilling.

Det bør gjennomføres en bred utredning av mulighetene i eksisterende lovverk og eventuelle behov for lovendringer med hensyn til å forhindre at barn og voksne blir tatt ut av landet eller holdt tilbake mot sin vilje. Herunder bør det

utredes om det er mulig å innføre elementer av *Forced Marriage Protection Orders* (Storbritannia) i norsk lov.

Det er bestemt at internasjonal barne bortføring ikke endrer barnets vanlige bosted. Det bør vurderes om en lignende regel skal innføres når et barn over 12 år flyttes til utlandet mot sin vilje / uten samtykke etter barnelovens §§ 40 og 41.

Unntaksmuligheten i passloven bør utvides som konsekvens av det nye samtykkekravet for barn over 12 år i barnelovens §§ 40 og 41. Barn over 15 år er part i barnevernssak med rett til egen advokat. Det må avklares om barn over 15 år kan være part i en sak mellom foreldre om flytting til utlandet.

Forebyggende innsats

Målrettet integreringstiltak

Forebygging og holdningsskapende arbeid må i større grad ses i sammenheng med målrettede integreringstiltak for mødre utenfor arbeidslivet.

Foreldrekurs om eldre barn

Det trengs mer informasjon om og flere tilpassede foreldrekurs om ungdomsfasen og som legger til rette for generasjonsdialog. Identitets- og helseaspekter ved oppvekst bør inkluderes i slike kurs.

Videreutvikle tiltak for ungdom

Det er behov for å sikre at barn og unge har tilgang til ulike typer lavterskeltilbud med tilstrekkelig kompetanse som kan bistå dem med råd, dialog med foreldre og livsmestring. I tillegg til rådgivere i skolen og skolehelsetjenesten kan slike tiltak legges til andre offentlige instanser, som familieveiledningskontor, ungdomstiltak eller organisasjoner, eventuelt som samarbeidstiltak.

Det er behov for å skape ulike typer sosiale fora for barn og unge, jenter og gutter, som gir anledning for diskusjon og refleksjon om temaer knyttet til oppvekst og familie.

Nyankomme

Det må settes av tilstrekkelige ressurser og språkkompetanse i informasjonsarbeid for nyankomme. Dette bør inkludere dialogarbeid om barnrettigheter og oppvekst.

Frivillige organisasjoners forebyggende innsats

Tilskuddsordningen for frivillige organisasjoners forebyggende innsats bør videreføres. Vi anbefaler at det gis betingelser som

- sikrer langsiktighet for tiltak som gir gode resultater
- sørger for øremerket støtte til å utvikle rådgivningsfunksjonen og brobyggerrollen i organisasjoner
- utvikler ordninger for og samler erfaringer med mentorordning for foreldre-støtte i innvandremiljøene
- viderefører varierte satsninger som sikrer deltakelse og dialogarbeid med barn og unge
- innhenter kunnskap om og utvikler fora for menns deltakelse og involvering i oppvekst- og familierelaterte temaer.
- sikrer at flere lokale innvandrerorganisasjoner/menigheter med nettverk i berørte miljøer inkluderes i arbeidet, og at unge brobyggere deltar.

Kartlegge organisasjonslandskapet

Det er behov for å kartlegge organisasjonslandskapet for å gi et helhetsbilde av organisasjoner/menigheter som driver holdningsskapende arbeid på overlappende temaområder og ut fra ulike tilskuddsordninger (f.eks. vold i nære relasjoner, samarbeid mellom offentlige instanser / lokale innvandrerorganisasjoner, radikalisering). Hensikten er å gi et bedre grunnlag for å drøfte synergi-effekter på innsatsen.

Støttefunksjon til organisasjoner

For å inkludere mindre innvandrerorganisasjoner som har nedslagsfelt i målgruppene, bør det etableres en støttefunksjon for å bistå disse med organisasjonsmessige og administrative oppgaver slik at de kan imøtekomme kravene som tilskuddsordningene setter. En slik støttefunksjon vil også kunne hjelpe organisasjonene med strategisk utvikling og metodeutvikling.

Øke kompetansen i hjelpetjenestene*Familievernet*

Familievernet bør få tilstrekkelig kompetanse om transnasjonale omsorgstvister, inkludert tiltak som kan forhindre barnebortføring og ufrivillige utenlandsopphold.

Det bør utredes lokalt hvordan familievernet kan knytte kontakter gjennom aktuelle organisasjoner for å drive informasjon og samarbeid om familierelaterte temaer.

Barnevernet

Barnevernet må få mer kunnskap om barne bortførings saker og om at barne vern-flukt kan være ulovlig barne bortføring mellom foreldre. Særlig i tilfeller der det er kunnskap eller mistanke om vold mellom foreldrene, og der det er tenåringer som blir sendt ut, bør barnevernet i større grad undersøke hvorvidt foreldrene er enige seg imellom i at barna flyttes.

Det bør sikres tilstrekkelig kunnskap om internasjonale saker som omfatter ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap, æresrelatert vold, transnasjonal familievold, osv. innen barne bortføringsfeltet.

I arbeidet for å reetablere tillit til barnevernet bør det utredes hvordan konflikt-skapende situasjoner (som underlivsundersøkelser og bekymringsmeldinger om bruk av fysisk avstraffelse) kan håndteres på måter som bedre kan styrke dialog og samarbeid med foreldre. Å øke foreldres tillit til barnevernet vil være et forebyggende tiltak mot at barn sendes ut av landet.

Helsetjenesten

Det er behov for å styrke kunnskap om psykisk vold og oppfølging av den psykiske helsen til barn og unge som er i eller har vært i konflikter med foreldre. Et annet innsatsområde innen helsetjenesten er å sikre at faginstansene med ansvar for unge personer med funksjonsnedsettelse har tilstrekkelig kompetanse på handlingsplanens tema.

Samarbeidsformer mellom offentlige etater og organisasjonene

Det bør utvikles rutiner og samarbeidsformer for bruk av representanter/ brobyggere fra organisasjoner som talspersoner, kunnskapsformidlere og ressurser i hjelpetjenesten (helsetjeneste, barnevern, skole, barnehage o.l.). Hensikten er å sikre bedre dialog, tillit og likeverd i konsultasjoner i vanskelige saker.

Særlig sårbare grupper

Kompetansen i ulike lavterskeltilbud om diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk bør videreutvikles. Det må også sikres at unge personer med funksjonsnedsettelse følges tilstrekkelig opp i overgangen mellom oppfølgingssystemene for funksjonshemmede barn og voksne. Første- og andrelinjetjenesten innen helsevesenet og skoler må få tilstrekkelig kompetanse på handlingsplanens tema og veiledning om familieetablerings og andre familierelaterte saker.

Bedre samordning

Enhet for internasjonale saker om barn og familie

Økende globalisering betyr et økt behov for kompetanse om internasjonale saker i norsk forvaltning. Hjelpemiddelapparatet trenger mer kunnskap om hvordan konflikter og overgrep i familien utspiller seg i en transnasjonal kontekst. Derfor er det lovende at Bufdir er i ferd med å bygge opp en enhet for internasjonale saker med utgangspunkt i at direktoratet er blitt sentralmyndighet for Haag-konvensjonen av 1996.⁶⁸ Dette er et gunstig tidspunkt for å etablere en helhetlig forståelse av internasjonale saker om barn og familie. Vi anbefaler sterkt at enhetens arbeidsområde defineres bredt, i tråd med konvensjonen, men også ut over konvensjonssamarbeidet, ikke minst fordi mange internasjonale saker om barn handler om barn som oppholder seg i ikke-konvensjonsland. En slik bred tilnærming er også i tråd med flere anbefalinger fra barnebortføringsutvalget.

Som fagmyndighet for barne- og familievernet, vold i nære relasjoner, ungdom, oppvekst og diskriminering, har Bufdir et svært godt utgangspunkt for å bli kompetansesenter for internasjonale saker om barn, unge og familier. Vi vil særlig peke på kompetanseteamets spisskompetanse fra transnasjonale saker og samarbeid med Utenriksdepartementet, samt direktoratets erfaring med internasjonal familierett i forbindelse med anerkjennelse av utenlandske ekteskap etter ekteskapsloven. Der er Bufdir nå ankeinstans for Fylkesmannen i Oslo og Akershus' behandling.

Det bør vurderes å opprette en nasjonal pott der barnevernet og andre kan søke om refusjon til utgifter i forbindelse med omfattende internasjonale saker.

Kompetanseteamet

Det bør vurderes om Utenriksdepartementet skal delta i linjeledermøtene for kompetanseteamet, eventuelt som en prøveordning.

Nasjonal rådgivningsgruppe for innsats mot kjønnslemlestelse

Det bør på nytt opprettes en nasjonal rådgivningsgruppe med representanter fra berørte miljøer og myndigheter som kan drøfte forebyggende innsats og innretning i arbeidet mot kjønnslemlestelse

⁶⁸ Barne- og likestillingsdepartementet (2016) *Forskrift til lov om Haagkonvensjonen 1996 om sentralmyndigheten mv.* FOR-2016-06-07-604 Ikrafttredelse 01.07.2016 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-604>

Rutiner og retningslinjer

Det bør etableres nasjonale retningslinjer for barnevernets håndtering av saker der barn blir borte etter at undersøkelse og/eller tiltak er vedtatt. For eksempel bør det være rutine at utenriksstasjon varsles, at saken holdes åpen, og at det legges inn jevnlig sjekkpunkter med hensyn til om barna har kommet tilbake.

Likeledes trengs det retningslinjer for hvordan barnevernet skal håndtere saker der barnet oppholder seg i utlandet når bekymring meldes, i lys av ny lovgivning. Retningslinjer og opplæring bør legge vekt på mulighetene som finnes.

Oppfølgingen av rundskrivet Q-42/2015 *Retningslinjer om behandlingen av barnevernsaker der barn [i Norge, vårt tillegg] har tilknytning til andre land* må ses i sammenheng med andre internasjonale og transnasjonale saker om barn.

Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv fra 2002 om etterlatte barn i utlandet må oppheves. Øvrige retningslinjer og veiledere (se litteraturlisten) må oppdateres, særlig med hensyn til barnevernlovens nye bestemmelse om geografisk virkeområde og samtykkekravet i barneloven.

Det bør foretas en bred gjennomgang av bruken av skriftlige avtaler med foreldre og/eller unge med sikte på å avdekke positive og negative erfaringer. Ulike former for avtaler bør gis en rettslig vurdering.

Ordningslisten med liste over advokater som har erfaring med barnebortføring, bør utvides til også å gjelde andre transnasjonale saker. Det bør utvikles et kurs for advokater og dommere om transnasjonale barnevern- og familiesaker.

Rettighetsinformasjon

Bufdir har fått i oppdrag å utvikle en nettside om barnevernssaker der barnet har tilknytning til andre land (tildelingsbrev for 2016). Denne bør ta for seg hele spekteret av internasjonale barnevernssaker, inkludert barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet.

Det bør utvikles en informasjonsside beregnet på barn og unge om deres rettigheter ved flytting til utlandet, med vekt på hvordan de kan unngå ufrivillige utenlandsopphold. Ung.no og barneombudet bør trekkes inn i arbeidet.

Det bør etableres en nettside om internasjonale barne- og familiesaker etter modell fra barnebortføring.no. Eventuelt kan barnebortføring.no inkluderes i en mer omfattende nettside.

Kvinner i transnasjonale familier trenger informasjon om hva de må passe på dersom de ikke ønsker at far skal flytte barna til utlandet, eller dersom de vil unngå å bli ufrivillig etterlatt selv og skilt fra barna. Vi er kjent med at Utlendingsdirektoratet har tatt opp dette temaet i forbindelse med ny handlingsplan. Direktoratet peker på muligheten for å legge inn et obligatorisk frammøte på opplæring i norsk og samfunnsfag, uavhengig av om personen fortsetter på kurset eller ikke. Dette virker fornuftig. Vi vil også anbefale at relevante tilskuddsordninger kan brukes til slike måter å informere om rettigheter på.

Strategisk kunnskapsbygging

Vi foreslår at Norge tar initiativ til et nordisk ekspertseminar for jurister og samfunnsvitere med spisskompetanse på internasjonale barnevernssaker, barne bortføring, internasjonal familierett og transnasjonal vold i nære relasjoner.

Det bør vurderes om Landinfos mandat kan utvides til å levere tjenester til andre enn utlendingsmyndighetene. Det er stort behov for oversikter over familielovgivning m.m. i de landene som har flest internasjonale saker om barn og familier.

Forskning

Kunnskap om foreldregenerasjonens forståelser av vilkårene for å oppdra barn i Norge i ulike innvandremiljøer er begrenset. Vi trenger mer forskning som får fram foreldrenes syn på familieliv.

Vi trenger mer kunnskap om lavterskeltilbud som forebyggende arena, og om offentlige instansers bruk av organisasjonenes brobyggerrolle, deres veiledning og oppfølging av personer som er utsatt for vold i nære relasjoner.

Vi trenger mer kunnskap om barnevernets befatning med internasjonale saker, herunder forskning om barnevernflukt. Hva er omfanget, og hva gjør barnevernet?

Vi trenger mer kunnskap om kvinner som etterlates mot sin vilje hos familie i hjemlandet som ledd i transnasjonal vold og utnyttning i nære relasjoner.

Litteratur

- Alfredsson, E., A. Broberg, og U. Axberg (2015) *Foreldrastöd och Tonåringar. Rapport til Länsstyrelserna*. Psykologisk Institutionen. Göteborg Universitet
- Akkerman, T. og A. Hagelund (2007). «Women and children first!» Anti-immigration parties and gender in Norway and the Netherlands. *Journal of Patterns of Prejudice*. Vol 41, 2: 197–214.
- Barne- og familiedepartementet (2002). Q-1038 B «Retningslinjer for håndtering av etterlatte barn i utlandet». Publisert under regjeringen Bondevik II, 18.06.2002.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016). Prop.12 S (2016–2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). «Høringsnotat. Forslag til lov om gjennomføring i norsk rett av Haagkonvensjonen 19. oktober 1996 om beskyttelse av barn.»
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015A). «Utenriksstasjoners rolle i barnevernsaker – konsulær bistand». 03.07.2015
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015B). Q-42/2015 «Retningslinjer om behandlingen av barnevernsaker der barn har tilknytning til andre land». 16.12.2015
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015C). Brev av 18.12.2015: «Nytt rundskriv Q-42 2015 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet – Retningslinjer om behandlingen av barnevernsaker der barn har tilknytning til andre land».
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015D). Prop. 102 LS (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover, og samtykke til ratifikasjon av konvensjonen Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 17. april 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2016). Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016) *Forskrift til lov om Haagkonvensjonen 1996 om sentralmyndigheten mv*. FOR-2016-06-07-604 Ikrafttredelse 01.07.2016 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-07-604>
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016) Prop.12 S *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.

- Barne- og likestillingsdepartementet (2016) NOU 2016: 16. *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. november 2014. Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 29. september 2016.
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.(2014) «Oversikt over informasjonsmaterieill – om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse»
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2012). «Tvangsekteskap og æresrelatert vold. En veileder til barneverntjenesten».
- Bredal A. (2006) «Vi er jo en familie». Arrangerte ekteskap, autonomi og fellesskap blant unge norsk-asiater. Thesis. Oslo: UNIPAX
- Bredal, A. (2014). Ordinary v Other Violence? Conceptualising Honour-Based Violence in Scandinavian Public Politics. I K. Gill, Aisha, Strange, C., Roberts, K. (Eds.) *Honour killing and violence. Theory, policy and practice*. Kapittel 7, s. 135–155. London: Palgrave Macmillan
- Bredal, A. og H. Lidén (2015). *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. ISF-rapport 2015:03. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A. og J. Orupabo (2008). *Et trygt sted å bo. Og noe meir. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. ISF-rapport 2008:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A. og T.L. Wærstad (2014). *Gift, men ugift. Om utenomrettslige religiøse vigslar*. ISF-rapport 2014:006. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bredal, A., Bråten, B., Jesnes, K. og A.H. Strand (2015). *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. FAFO-rapport 2015. Oslo: FAFO.
- Bråten, B. og O. Elgvin (2014). *Forskningsbasert politikk? En gjennomgang av forskningen på tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, og av de politiske tiltakene på feltet*. FAFO-rapport 2014: 16. Oslo: FAFO.
- Bråten, B. og K.T. Kindt (2016). *Med mandat til å hjelpe. Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger*. FAFO-rapport 2016: 11. Oslo: FAFO.
- Bråten, B og S. Sønsterudbråten (2016). *Foreldreveiledning – virket det? En kunnskapsstatus*. FAFO-rapport 2016: 29. Oslo: FAFO.
- Council of Europe Convention (2011). *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. 11. april 2011.
- Drammen kommune / Politiet (2010). «Når det umulige er mulig». *Hvordan jobbe kunnskapsbasert og tverrfaglig mot vold i nære relasjoner?* Sluttrapport med evaluering.
- Fangen, K. (2002). *Tvangsekteskap – en evaluering av mottiltakene*. FAFO-rapport 373. Oslo: FAFO.

- Fladstad, T. og I.L. Holme (2011). *Jenter som stråler*. RVTS Sør-rapport. Kristiansand: RVTS.
- Friberg, J.H. og O. Elgvin (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56 (03): 257–284.
- Hennum, R.H. & R. Paul (2000). Lovgivning mot tvangsekteskap og bigami. Stensilserien nr. 92. Oslo: Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013). *På tvers av landegrensene. Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse ved fire norske utenriksstasjoner*. Oslo: IMDi.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015). «Frivillige organisasjoner». Rundskriv RS 9/2015. Oslo: IMDi.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016). *IMDi arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*. Rapport for 2015.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016). «Rutiner i skolens arbeid mot tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet for skolens arbeid».
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Utlendingsdirektoratet (2008). «Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder».
- Justis- og beredskapsdepartementet (2002). NOU (2001–2002) *Retten til et liv uten vold. Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*.
- Justis- og politidepartementet (2003). Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) *Lov om endringer i straffelova mv. (styrka innsats mot tvangsekteskap mv.)* Dato: 08.04.2003. http://lovdata.no/pro/STS/forarbeid/stsg-2002_03-246
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013). *Internasjonal barne bortføring*. Rapport fra arbeidsgruppen for gjennomgang av regelverk, organisering og behandling av barne bortføringssaker, 20. desember 2013.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014). Prop. 143 L (2014–2015) *Endringer i barne bortføringsloven, barnevernloven, straffeloven 2005 og rettshjelploven* (internasjonal barne bortføring).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015). Prop. 42 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (personforfølgelse, forberedelse til tvangsekteskap mv.)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (udatert). Utvalg som skal utrede nye særdomstoler <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utvalg/tidsbegrensede-styrene-rad-og-utvalg/Utvalg-skal-utforme-ny-straffeprosesslov/utvalg-skal-utrede-nye-sardomstoler2/id2410538/> Lesedato: 4.10.2016
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). G-10/2016 «Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet». Rundskriv, 04.08.2016
- Justitiedepartementet (2014). Faktablad Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.
- Lien, I.L. (2004) *Tiltak mot kjønnslemlestelse*. NIBR-Rapport 2005:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Lien, I.L., J.H. Schultz, og G. Borgen (2012). *Intervensjon mot kjønnslemlestelse: Erfaringer fra tilbudet «Samtaler og frivillige underlivsundersøkelser»*. Rapport 2/2012. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Lien, I.L. og J.H. Schultz (2013). Internalizing Knowledge and Changing Attitudes to Female Genital Cutting/Mutilation. *Obstetrics and Gynecology International*, 2013 (467028), 1–10.
- Lidén, H. (2005). *Transnasjonale serieekteskap*. ISF-rapport 2005-11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lidén, H., T. Bentzen (2008). *Kjønnslemlestelse i Norge*. ISF-rapport 2008: 8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H, Bredal, A. og E. Hegstad (2015). *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. ISF-rapport 2015:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lidén, H., Bredal, A. og L. Reisel (2014). *Transnasjonal oppvekst. Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. ISF-rapport 2014:005. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ludviksen, K. og H. Danielsen (2009). Samlivskurs som offentlig politikk. De- og refamilisering til barnets beste. *Sosiologisk tidsskrift*, 17 (2) 120–143.
- Mackie, G. og J. LeJeune (2009). *Social Dynamics of Abandonment of Harmful Practices: A New Look at the Theory*. Special Series on Social Norms and Harmful Practices, Innocenti Working Paper No. 2009–06. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Montoya C.og L.R. Augustin (2013) The Othering of Domestic Violence: The EU and Cultural Framings of Violence against Women. *Social Politics*, vol 20, no. 4, s. 534–557. DOI: 10.1093/sp/jxt020
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.
- Roggeband, C og D. Lettinga (2014). In Defence of Gender Equality? Comparing the Political Debates about Headscarves and Honour-Related Crimes in France and the Netherlands. *Social Politics*, vol 14 s. 1–24. doi: 10.1093/sp/jxu024
- Selvaag, A.M. (2013). «Barne bortførings saker for domstolen. En veileder».
- Skjørten, K. (2004) Kvinnemishandling – kunnskap og politikk. *Kvinneforskning* (3), s.63-75.

- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. og M. Aarset (2010). *Evaluering av handlingsplanen. Andre delrapport*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Steen-Johnsen, K., Lidén, H. og M. Aarset (2011). *Evaluering av handlingsplanen. Sluttrapport*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Thorslund, K., Axberg, U og J. Johansson-Hanse (2014). *Universal support for parents of adolescents – what is offered to them, what are they aware of, what do they want: a telephone survey*. Licentiat-opsats. Gøteborg: Universitetet i Gøteborg, Psykologiska institutionen.
- Trondheim kommune (2016). *Barn som blir borte for barnevernet*. Rapport 4/2016 F. Trondheim kommunerevisjon.
- Utenriksdepartementet (2011). Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*.
- Wærstad, T.L. (2015). *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*. Phd.-avhandling i rettsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Ødegård, G., K. Steen-Johnsen, J. Loga og B. Ravneberg (2014). *Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn
- LOV-1981-04-08-7 Lov om barn og foreldre (barnelova)
- LOV-1992-07-17-100 Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- LOV-1991-07-04-47 Lov om ekteskap (ekteskapsloven)
- LOV-1995-12-15-74 Lov om forbud mot kjønnslemlestelse (kjønnslemlestelsesloven)
- LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- LOV-1902-05-22-10 Lov om straff (straffeloven) (Gammel straffelov)
- LOV-2005-05-20-28 Lov om straff (straffeloven) (Ny straffelov)
- LOV-1988-07-08-72: Lov om anerkjennelse og fullbyrding av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar mv. og om tilbakelevering av barn (barnebortføringsloven)

Vedlegg

Forced Marriage Protection Orders

I dette vedlegget vil vi kort gjøre rede for hvordan såkalte Forced Marriage Protection Orders brukes som tiltak mot tvangsekteskap i Storbritannia. Når det gjelder overførbarheten til en norsk kontekst, er det imidlertid viktig å påpeke en vesentlig forskjell mellom det norske og det britiske rettssystemet.⁶⁹ Britisk rett tilhører den rettsfamilien som kalles «common law», der tidligere rettsavgjørelser (rettspraksis) utgjør det sentrale grunnlaget for avgjørelsene. Norsk rett derimot, tilhører «civil law» der rettspraksis har mindre betydning. Hos oss vil rettspraksis normalt brukes som et tolkningsmoment, altså at man ser hen til hvordan loven har blitt tolket tidligere.⁷⁰ Svært enkelt sagt innebærer det at den britiske rettsordningen i større grad skapes av dommere gjennom rettsavgjørelser, mens den i Norge primært skapes av lovgivere gjennom lov.

«Beskyttende kjennelser»

En Forced Marriage Protection Order (FMPO) er en sivilrettslig kjennelse som avsies av en dommer i familiedomstol. I britisk rett har man en rekke slike sivile «beskyttende kjennelser», også til bruk ved vold i nære relasjoner, som for eksempel kan inneholde besøksforbud og lignende. Enkelt sagt kan en FMPO avsies med to formål. For det første kan kjennelsen være rettet mot å forhindre at noe gjøres, for eksempel forhindre at foreldre fører en datter ut av landet og/eller gifter henne bort ved tvang. For det andre kan kjennelsen beordre at noe gjøres, for eksempel at foreldre pålegges å hente en datter eller sønn tilbake til Storbritannia.

En Forced Marriage Protection Order (FMPO) kan ikke håndheves i utlandet, og inntil nylig var det få sanksjoner forbundet med ikke å etterkomme en slik kjennelse. Personen som kjennelsen var rettet mot seg, den såkalte «respondent», kunne kun bli tiltalt for å ha vist forakt for retten. Fra og med 2014 er det imidlertid blitt straffbart ikke å etterkomme en Forced Marriage Protection Order. Våre informanter i Storbritannia understreker begrensningene ved dette rettslige

69 Vi snakker her primært om England og Wales, men bruker «britisk rett» for enkelhets skyld.

70 <https://no.wikipedia.org/wiki/Rettspraksis>

verktøyet, men peker også på mulighetene. Det avgjørende er om personen/respondenten har et ønske om fortsatt tilknytning til Storbritannia eller ikke. I flere tilfeller ønsker vedkommende å fortsette å bo i landet, og deler av familien lever fortsatt der. Da kan en FMPO være en brekkstang for å få vedkommende til å endre atferd, fordi vedkommende ellers risikerer straff så snart hun eller han befinner seg på britisk jord. En FMPO kan også oppleves av den utsatte, ofte en ung kvinne, som at foreldrene får en sjanse til å unngå straff etter den nye straffebestemmelsen om tvangsekteskap, som også kom i 2014.

Et eksempel

For å forklare hvordan en kjennelse kan brukes, vil vi beskrive en aktuell sak fra engelsk/walisisk familiedomstol.⁷¹ Vi bygger på to skriftlige kjennelser (protection orders), intervjuet med advokat Hutchinson, samt mediekilder.

Amina bodde med foreldrene sine i Wales. Da hun var 16 år, oppdaget foreldrene at hun hadde en kjæreste, noe som ikke var akseptert. Faren tok henne med til sitt opprinnelsesland Saudi-Arabia der hun ble strengt kontrollert. Hun ønsket ikke å bo der og søkte hjelp for å komme tilbake til Wales. Jenta var britisk statsborger, men hadde også et saudiarabisk statsborgerskap. Hennes advokat søkte om og fikk en Forced Marriage Protection Order mot faren, og det har vært flere runder i retten. En av kjennelsene sa at faren skulle sørge for at datteren møtte på det britiske høykommisariatet og at hun der skulle kunne snakke fritt med sin advokat, slik at hun kunne fortelle hva hun ønsket. Jenta dukket opp, men var i følge med fars advokat som insisterte på å være tilstede under ambassadens samtale med jenta.

I 2016 ble saken behandlet nok en gang. Amina var da blitt myndig. Denne gangen vurderte dommeren at han ikke kunne avsi en FMPO, siden det ikke var snakk om et forestående ekteskap. Derimot vurderte han at han kunne bruke sin «inherent jurisdiction».⁷² Dommeren bestemte så at han kunne behandle kvinnen som en såkalt «vulnerable adult». Ifølge kjennelsen er hun ved sine fulle fem og har evnen til å ta beslutninger på egne vegne, men er forhindret i – satt ute av stand til – å utøve disse evnene, dels fordi faren begrenset hennes bevegelsesfrihet, dels fordi kvinner i Saudi-Arabia står under en manns vergemål. Dommeren mente på dette grunnlaget at han var forpliktet til å avsi en kjennelse som kunne hjelpe henne å komme tilbake til Wales der hun kunne utøve sine

71 England and Wales High Court (Family Division) Decisions.

72 En veldig forenklet definisjon: «Inherent jurisdiction is a doctrine of the English common law that a superior court has the jurisdiction to hear any matter that comes before it, unless a statute or rule limits that authority or grants exclusive jurisdiction to some other court or tribunal.» https://en.wikipedia.org/wiki/Inherent_jurisdiction

rettigheter etter britisk lov. Kjennelsen som ble avsagt 3. august 2016 gikk ut på at faren skulle sørge for at datteren fikk reise til Wales/England innen 11. september og betale for flybilletten.⁷³ Faren etterkom imidlertid ikke dommerens kjennelse, og 11. september var Amina fortsatt i Saudi-Arabia.

Amina sendte så beskjed til retten, at hun trakk tilbake sin anmodning om hjelp fordi hun ønsket å forsone seg med sin far. Retten nektet å akseptere denne anmodningen, basert på opplysninger fra Aminas advokat om at det knyttet seg usikkerhet til om anmodningen virkelig var uttrykk for kvinnens frie vilje. Advokat Hutchinson tilbød seg å reise ned for å snakke med henne, dersom de fikk møtes under fire øyne. Det ble avholdt nytt rettsmøte 13 september 2016. Her avsa den samme dommeren en kjennelse som konkluderer med at den eneste måten å løse saken på er at kvinnens advokat reiser til Saudi-Arabia og møter henne ansikt til ansikt. Vi gjengir et utdrag fra kjennelsen som viser hvordan dommeren resonnerer rundt det rettslige grunnlaget for en ny kjennelse om at far må tillate at advokaten møter sin klient, hans datter, slik at retten kan få vite hva hun faktisk ønsker.

18. In summary, the position today appears to be as follows. On the one hand, in a document purporting to be sent from her own email address dated 10.9.2016 Amina expresses, apparently unequivocally, that she wishes to stay in Saudi Arabia. On the other hand, there has been a range of other communications by email, text and telephone between Amina and her very experienced solicitor. Additionally, the solicitor has received the two notes or accounts from Mr Peach which I have described. All that material, read as a whole (which I have not been able to see), leads the solicitor to make the current assessment that the true position of Amina is «equivocal.»

19. As I have not seen this other material, I myself simply am in no position whatsoever to make any judgment or assessment today as to Amina's true wishes and feelings, and as to whether she expresses them without inappropriate influence, domination or constraint. I simply do not know. But it continues to seem to me that it would be wrong of this court simply to give up on Amina at this stage and bring these proceedings to an end. By the order which I make today, I hope to achieve that by the time of the next hearing, which I fix for 28 October 2016, Ms Hutchinson has been able to obtain clear instructions and report to the court with clarity in this case; and able to ensure that Amina is able to make an informed decision free from pressure or influence.⁷⁴

⁷³ <http://www.bbc.com/news/uk-wales-south-west-wales-37320564>

⁷⁴ *Al-Jeffery v Al-Jeffery* (Vulnerable adult; British citizen: No 2) [2016] EWHC 2309 (Fam) (13 September 2016) Further hearing relating to a vulnerable adult who claimed to be held against her will in Saudi Arabia. Direction for solicitor to meet her in Saudi Arabia, to ascertain her wishes. <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Fam/2016/2309.html>

Saken har fått stor oppmerksomhet i media.⁷⁵ En rekke organisasjoner og enkeltpersoner har skrevet brev til utenriksminister Boris Johnson og bedt ham om å gjøre det han kan for å hjelpe kvinnen tilbake til Storbritannia.⁷⁶ Idet vi avslutter arbeidet med rapporten, er saken utsatt til februar 2017.

Amina-saken illustrerer det vide handlingsrommet en britisk dommer har til å pålegge bestemte handlinger når formålet er å beskytte en sårbar person. Samtidig viser den hvor begrenset håndhevingsmulighetene er. I en avisreportasje uttaler dommer Justice Holman at det er lite eller ingenting retten kan gjøre for å håndheve kjennelsen dersom far er bestemt på ikke å etterkomme den og velger å bli i Saudi-Arabia. Dommeren viser til at ikke finnes noen konvensjoner mellom Storbritannia og Saudi-Arabia, og at saudisk rett ikke en gang vil anerkjenne grunnlaget for kjennelsen, siden landet ikke anerkjenner dobbelt statsborgerskap. Amina Al-Jeffery vil derfor bli ansett som saudisk borger.⁷⁷

Overførbarhet til Norge?

Rammene for vårt oppdrag tillater ikke en utredning av eventuelle likheter mellom Forced Marriage Protection Orders eller andre «beskyttende kjennelser» og eksisterende virkemidler i norsk lov. Heller ikke har vi kunnet undersøke muligheten for å innføre noe lignende i Norge. Som nevnt er det betydelige forskjeller i rettstradisjon mellom landene. Det er likevel gode grunner til å utrede videre hvorvidt anvendelsen av eller endring av norsk lov kan finne inspirasjon i måten protection orders anvendes i en britisk kontekst. For eksempel er det interessant at en myndig person som holdes tilbake mot sin vilje i utlandet, kan anses som umyndiggjort av sin far og oppholdslandets lover, slik at engelsk/walisisk rett kan utstede en kjennelse beregnet på «vulnerable adults».

For øvrig vil vi peke på at de beskyttende tvangsmidler som i norsk sammenheng er hjemlet i straffeloven og straffeprosessloven, som for eksempel kontaktforbud i henhold til straffeloven 2005 § 57 og besøksforbud etter straffeprosessloven § 222a. Videre gir barneloven § 41 anledning til å vedta utreiseforbud ved foreldretvist, her forklart på regjeringens nettsider om barnebortføring:

75 Se for eksempel: <https://www.thesun.co.uk/news/1782305/brit-muslim-21-caged-by-her-father-in-saudi-arabia-for-kissing-a-guy-emails-high-court-asking-for-rescue-bid-to-be-dropped-but-judge-refuses/> <http://www.nwemail.co.uk/news/national/article/Lawyer-ready-to-visit-Saudi-Arabia-to-interview-imprisoned-daughter-88fccf9b-533d-4757-a9c9-c3b84365d84a-ds> <http://www.familylawweek.co.uk/site.aspx?i=ed163468>

76 <http://ikwro.org.uk/2016/09/jeffery-letter-johnson/>

77 <http://www.bbc.com/news/uk-wales-south-west-wales-36955248>

Retten kan imidlertid nedlegge forbud mot utenlandsreiser med barnet, dersom det er uvisst om barnet vil komme tilbake, jf barneloven § 41 første ledd, annet punktum. Forbudet kan gjelde en enkelt reise eller generelt. En slik avgjørelse kan også fattes i forbindelse med en sak om foreldreansvar, fast bosted eller samværsrett. Politiet kan nedlegge midlertidig reiseforbud i hastesaker, jf. barneloven § 41 tredje ledd.⁷⁸

En utredning av muligheten for å overføre erfaringene med Forced Marriage Protection Orders til en norsk kontekst bør kombineres med en gjennomgang av de beskyttende tiltak som allerede eksisterer med hjemmel i ulike lover, med sikte på å vurdere om disse kan brukes også i andre sakstyper. Det er i tillegg viktig å informere om hvordan eksisterende regler og verktøy kan anvendes i internasjonale saker om barn og voksne.

78 <https://www.regjeringen.no/no/sub/barnebortforing/flytting-og-reiser/foreldreansvar-og-utenlandsreiser-med-ba/id733013/>

Fra særtiltak til ordinær innsats

Følgeevaluering av handlingsplanen mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet

Dette er tredje og siste delrapport under følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016). Rapporten gir en overordnet analyse av snart 20 år med handlingsplaner, samt et dypdykk i tre innsatsområder; frivillige organisasjoners rolle, transnasjonale saker og strafferettslig håndtering.

En hovedkonklusjon er at handlingsplanene har gitt gode resultater både på forebyggings- og hjelpesiden. Kompetansen som er bygd opp gjennom særordninger, er på god vei til å bli en integrert del av innsatsen mot vold i nære relasjoner i bred forstand. Gitt at man velger å videreføre en tosporet tilnærming, er det avgjørende å fortsette dette arbeidet, i tråd med Istanbul-konvensjonens helhetlige tilnærming. For øvrig understrekes behovet for å sette innsatsen inn i en større transnasjonal mobilitets- og integreringskontekst.

Frivillige organisasjoner melder om behov for å styrke støtten til foreldre med større barn og tilbud som støtter ungdom i deres familierelasjoner og livsmestring. De vektlegger også organisasjonenes brobyggende funksjon gjennom å bistå familie-medlemmer i deres kontakt med offentlige hjelpeinstanser.

Bistanden til personer som oppholder seg i utlandet er blitt styrket gjennom handlingsplanenes særordninger og nye rutiner. Hjelpetilbudet varierer imidlertid, og hjelpeapparatet og forvaltningen må få økt kunnskap om transnasjonale saker.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway
Tel +47 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (print): 978-82-7763-546-0
ISBN (online): 978-82-7763-547-7
ISSN (print): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314



Justis- og
beredskapsdepartementet

Samarbeidspartner

NOVA
Velferdsforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO
06 AKERSHUS