

«Det var ikke bare ferie»

Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje



Forord

Ekspertgruppa om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje ble oppnevnt av regjeringen 18. februar 2019. Vi har på kort tid samlet inn og gjennomgått et omfattende materiale om unges erfaringer og om hjelpeapparatets arbeid.

Mandatet ba oss om å gjennomgå inntil ti enkeltsaker der unge hadde vært etterlatt mot sin vilje i utlandet. Formålet skulle være å undersøke om utsendelsen kunne vært forhindret, samt hvordan hjemvendte har blitt ivaretatt av hjelpeapparatet før og etter hjemkomst. Gitt at databehandlingen skulle baseres på de involvertes samtykke, innså vi at dette ikke lot seg gjøre innenfor den tiden vi hadde til rådighet. Vi bestemte oss derfor i stedet for å basere arbeidet på intervju med unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, samt på informasjon fra ulike deler av tjenesteapparatet. Formålet med gruppas arbeid ble dermed omdefinert fra å undersøke hvordan konkrete enkeltpersoner har blitt ivaretatt, til å belyse hjelpeapparatets håndtering av saker om ufrivillige utenlandsopphold mer generelt. Mandatets oppfordring til å «få fram perspektivet til de som har vært utsatt» har vært sentralt for gruppas arbeid, og vi har lagt vekt på oppdragsgivers ønske om anbefalinger.

Ekspertgruppa vil takke regjeringen for et spennende, viktig og utfordrende oppdrag. Vi har etter beste evne avgrenset arbeidet, slik at det ble håndterlig, samtidig som vi har forsøkt å få fram den betydelige kompleksiteten som preger saksfeltet. Rapporten gir ikke en uttømmende analyse av hjelpeapparatets arbeid. Vi mener likevel at våre vurderinger og forslag vil bidra til bedre forståelse, styrket innsats og mer sammenhengende hjelpekjeder.

Ekspertgruppa vil rette en særlig takk til de ti unge personene som har delt sin personlige historier om ufrivillige utenlandsopphold med oss. Denne rapporten ville ikke blitt til uten deres stemme.


Vi vil videre takke alle som har stilt opp til gruppesamtaler, enesamtaler og møter med ekspertgruppa, både familiemedlemmer, ressurspersoner, fagpersoner, organisasjoner og representanter fra kommunalt og statlig nivå. Tusmo Association i Bergen og Primærmedisinsk verksted i Oslo skal ha stor takk for å tilrettelegge for gruppesamtaler med ungdom og foreldre.

Ekspertgruppa vil takke Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) for administrativ støtte. En særlig takk til Anna Villa (HOD) som har tilrettelagt for ekspertgruppas arbeid og Silje Kotte (Utenriksdepartementet) for samtaler og bistand med å rekruttere informanter. Avslutningsvis vil vi takke fagpersoner som har bidratt med innspill på problemstillinger og tekstutkast.

Oslo, 19. mars 2020

Anja Bredal (ekspertgruppeleder)
Mubarak Beegsi
Terje Bjøranger
Heidi Wittrup Djup
Leoul Mekonen

Elisabeth Gording Stang
Pegah Zomorodi
Elisabeth Grøtteland (sekretariatsleder)
Anne Marte Stifjeld



«Jeg hadde en anelse,
men jeg ville liksom
ikke tro på det.»

«Jeg følte de kastet
meg ut av landet.»

«For meg var det totalt
uventet. Jeg trodde vi
skulle på ferie.»

«Jeg kan aldri mer
stole på foreldrene
mine.»

«Norge var blitt
et fremmed land
for meg.»

Innhold

Sammendrag	6
Summary.....	12
1 Ekspertgruppas mandat og arbeid.....	18
1.1 Oppnevning og sammensetning av ekspertgruppa	18
1.2 Ekspertgruppas mandat.....	19
1.3 Ekspertgruppas tolkning av mandatet.....	21
1.3.1 Kontekst.....	21
1.3.2 Tema.....	22
1.3.3 Formål og arbeidsoppgaver.....	24
1.3.4 Internasjonale initiativ.....	25
1.3.5 Parallell kartlegging i kommunene.....	26
1.3.6 Juridiske problemstillinger	26
1.4 Møter og arbeidsform	26
1.4.1 Tidsramme.....	27
1.5 Datamateriale.....	27
1.6 Behandling av personopplysninger og arkivering.....	31
1.7 Rapportens oppbygging og struktur	31
2 Bekymring for barn og unge i utlandet - et historisk overblikk.....	32
2.1 Barn av misjonærer og andre yrkesgrupper stasjonert i utlandet	32
2.2 Barn i Spania og i Thailand	33
2.3 Barn på opphold i foreldrenes opprinnelsesland.....	34
2.4 Barn i Somalia og «koranskolesaker»	36
2.5 «Tvangsekteskapsfeltet» – institusjonaliseringen av et fagfelt.....	38
2.6 Oppsummering	41
3 Institusjonelle rammer	42
3.1 Aktører og ordninger i forvaltningen	42
3.1.1 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	42
3.1.2 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).....	44
3.2 Policy-dokumenter, initiativ og tiltak	46
3.3 Veiledere, retningslinjer og nettsider.....	48
3.3.1 Begrepsbruk	50
3.4 Omfang	52
3.5 Oppsummering	55
4 Årsaker og medvirkende faktorer til at unge utsettes for ufrivillige utenlandsopphold.....	56
4.1 Gjenopprette familiens ære.....	56
4.2 Tvangsekteskap.....	57
4.3 Unngå rus og kriminalitet	58
4.4 Forhindre «fornorsking» og styrke kulturell tilhørighet.....	59
4.5 Manglende tillit til offentlige institusjoner og hjelpeapparat	60
4.6 Foreldretvist	62
4.7 Vanskelig livssituasjon i Norge	62

4.8	Utdyping og oppsummering.....	63
5	Unge erfaringer og hjelpeapparatets håndtering.....	65
5.1	Før utenlandsoppholdet.....	65
5.1.1	De ti unge informantenes erfaringer	66
5.1.2	Hjelpeapparatets informasjon og råd til unge som frykter utenlandsopphold	67
5.1.3	Barneverntjenestens arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold	68
5.1.4	Politiets arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold	70
5.1.5	Skolens arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold.....	71
5.1.6	Informasjon, tillitsbygging og støtte til familier for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold.....	72
5.2	Under utenlandsoppholdet	73
5.2.1	De ti unge informantenes erfaringer	73
5.2.2	Identifisering av saker der den unge oppholder seg i utlandet	76
5.2.3	Usikkerhet og manglende kompetanse	77
5.2.4	Vanskelig kartlegging og begrenset handlingsrom	78
5.2.5	Komplekse og sektoroverskridende saker	80
5.2.6	Utenriksstasjonenes arbeid	81
5.2.7	Unge som koordinerer egen hjelp	85
5.2.8	Koordinering mellom utenriktjenesten og tjenester i Norge.....	86
5.3	Etter utenlandsoppholdet.....	87
5.3.1	De ti unge informantenes erfaringer	88
5.3.2	Hjelp ved ankomst til Norge	90
5.3.3	Oppfølging etter hjemkomst.....	90
5.3.4	Praktiske utfordringer ved retur	91
5.3.5	Gjenoppta skolegang eller arbeid	93
5.3.6	Vanskelige familierelasjoner	93
5.3.7	Psykiske plager og helsehjelp	94
5.3.8	Ansvarliggjøring av norske myndigheter ved retur	94
5.4	Oppfordringer fra de unge	96
6	Ekspertgruppas vurderinger og anbefalinger	97
6.1	Informasjon til de unge	97
6.2	Informasjon til foreldre	97
6.3	Informasjon og veiledning til hjelpeapparatet.....	98
6.4	Barneverntjenestens arbeid og kompetanse.....	99
6.5	Politiets etterforskning	100
6.6	Bufdirs arbeid med internasjonale saker om barn	101
6.7	Koordinering og sammenheng i hjelpekjeden.....	102
6.8	Oppfølging av unge over 18 år etter retur	102
6.9	Skolegang og norskopplæring etter retur til Norge	103
6.10	Vanskelige familierelasjoner	103
6.11	Fysisk og psykisk helsehjelp.....	104
6.12	En person som taler de unges sak	104
6.13	Sikre at unge over 18 år får økonomisk støtte til retur	105
6.14	Sikre at barn og unge voksne ikke mister sin permanente oppholdstillatelse.....	105
6.15	Utstedelse av pass til barn	106
7	Noen sentrale rettslige problemstillinger og forslag om juridisk utredning	107
7.1	Behovet for en helhetlig juridisk utredning	107

7.2	Foreldreansvarets innhold, barnets rett til å bli hørt, og retten til beskyttelse mot alle former for vold.....	108
7.3	Strafferettslige og straffeprosessuelle problemstillinger	110
7.4	Avvergingsplikt og opplysningsplikt til barneverntjenesten.....	112

Vedlegg

Erfaringer fra utvalgte land	115
Innretning og begrepsbruk	115
Organisering og ansvar i de ulike landene	116
Aktuelle tiltak i andre land	119



Sammendrag

Mandat og metode

Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, ble oppnevnt av regjeringen 18. februar 2019. Ifølge mandatet skulle ekspertgruppa gjennomgå inntil ti enkeltsaker der unge hadde vært etterlatt i utlandet mot sin vilje. Formålet skulle være å undersøke om utsendelsen kunne ha vært forhindret, samt hvordan hjemvendte har blitt ivaretatt av hjelpeapparatet før og etter hjemkomst. Databehandlingen skulle baseres på de involvertes samtykke. Ekspertgruppa vurderte at dette var urealistisk innenfor tidsrammen og besluttet derfor å basere sitt arbeid på intervju med unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, samt på informasjon fra ulike deler av tjenesteapparatet. Formålet med gruppas arbeid ble dermed omdefinert fra å undersøke hvordan konkrete enkeltpersoner har blitt ivaretatt, til å belyse hjelpeapparatets håndtering av saker om ufrivillige utenlandsopphold mer generelt. Det er lagt vekt på oppdragsgivers ønske om anbefalinger, med hensyn til både hvordan utenlandsopphold kan forebygges og forhindres, og hvordan unge som utsettes for ufrivillige opphold, vold og tvang i utlandet kan få bedre hjelp og oppfølging. Mandatets formulering om å «få fram perspektivet til de som har vært utsatt» har vært sentralt for gruppas arbeid.


Ekspertgruppa oppfatter at ordet etterlatt gir assosiasjoner som kan snevre temaet inn på en uheldig måte. I stedet brukes «unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje», «ufrivillige utenlandsopphold» og «unge utsatt for ufrivillige opphold og/eller vold i utlandet», avhengig av kontekst. Ekspertgruppas arbeid er avgrenset mot utenlandsopphold som oppleves som ønsket og meningsfylte av den unge selv. Mandatet inneholder ingen juridiske spørsmål, men ekspertgruppa understreker at mandatets tema berører en rekke juridiske problemstillinger.

Datainnsamlingen består av intervju med ti personer som har opplevd ufrivillige utenlandsopphold. I tillegg har det blitt gjennomført individuelle og gruppebaserte samtaler og innspillmøter med fagpersoner, familiemedlemmer, ressurspersoner, organisasjoner og representanter fra kommunalt og statlig nivå. Til sammen 236 personer.

Historikk og institusjonelle rammer

En rekke bekymringer knyttet til norske barn og unge som befinner seg i utlandet har de siste 30-40 årene blitt tatt opp i media og i offentlig debatt. Det har handlet om barn med ulik tilknytning til Norge som oppholder seg under ulike omstendigheter i ulike deler av verden. Bekymring rundt barnas omsorgssituasjon har utløst krav om at myndighetene må iverksette tiltak for å hjelpe barna. I kjølvannet av disse debattene har myndighetene i økende grad tatt grep og satt i verk tiltak.

Ekspertgruppas mandat er knyttet til et policy- og fagfelt som per i dag betegnes med begrepene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Historisk har disse temaene gått under tilnavnet «tvangsekteskapsfeltet». En rekke strukturer er institusjonalisert, og flere nye tiltak og lovendringer er i ferd med å bli iverksatt.



Ekspertgruppa har gjennomgått veiledningsmateriell og andre offentlige dokumenter som omhandler ufrivillige utenlandsopphold. Gjennomgangen viser variasjon i begrepsbruk og avgrensning av fenomenet. Variasjon og manglende presisjon i begrepsbruken henger sammen med at «etterlatt i utlandet» og «negativ sosial kontroll» tilhører et rettsområde som ikke er utredet eller avklart.

Årsaker og medvirkende faktorer

Bakgrunnen for at foreldre sender sine barn til utlandet mot deres vilje er ofte kompleks og sammensatt. Flere ulike faktorer kan spille inn samtidig og påvirke hverandre. Ekspertgruppa har identifisert følgende årsaker og motiv:

- Gjenopprette familiens ære
- Tvangsekteskap
- Unngå rus og kriminalitet
- Forhindre «fornorsking» og styrke kulturell tilhørighet
- Manglende tillit til offentlige institusjoner og hjelpeapparat
- Foreldretvist
- Vanskelig livssituasjon i Norge


Å skille mellom ulike motiv er viktig når det gjelder hvordan ufrivillige opphold i utlandet kan forebygges og forhindres, blant annet når det gjelder potensialet for endringsarbeid i familien. Det går et skille mellom foreldre som har legitime bekymringer for den unges velferd og velger utenlandsopphold som løsning på denne bekymringen, og foreldre som bruker utenlandsoppholdet til å håndheve normer som bryter med barn og unges rettigheter, og som eventuelt også begår handlinger som er straffbare i Norge.

Uavhengig av motiv har imidlertid disse foreldrene det til felles, at de utsetter sine barn for et ufrivillig utenlandsopphold, ved at de verken informerer eller involverer den unge i beslutningen, eller ved å lure den unge til å tro at familien bare skal på ferie.

Unge erfaring før, under og etter et utenlandsopphold

Unge som står i fare for å bli tatt med til utlandet mot sin vilje, befinner seg ofte i en situasjon der de opplever at de ikke kan uttrykke sin mening. De unge kan frykte konsekvensene av å gå imot familiens vilje og ser ofte ikke noen reelle muligheter til å avverge reisen uten represalier. Selv for unge over 18 år som har juridisk rett til å bestemme over eget liv, kan det være slik at familien ikke vil godta at de tar selvstendige valg. I familier med en sterk æreskodeks kan det være nødvendig å søke beskyttelse dersom man går imot familiens planer. Situasjonen i forkant av en reise kan oppleves kaotisk og være preget av mange motstridende følelser hos de unge. Å frykte at de du er glad i vil utøve tvang, vold, frihetsberøvelse eller andre krenkende handlinger mot deg, kan være vanskelige følelser å romme. De unge kan søke hjelp og ytre sin bekymring, samtidig som de sier at de vil reise. Noen kan godta foreldrenes ønske i den tro at foreldrene vil dem vel og vet hva som er best for dem.

Unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold er en variert gruppe, både med hensyn til alder ved utreise, varigheten på, årsaken til- og hensikten med oppholdet. Erfa-



ringene varierer også med hensyn til de unges situasjon under oppholdet, og hva de har opplevd og vært utsatt for. Opplevelsene spenner fra unge som har vært innesperret på en institusjon, opplevd æresrelatert vold, tvangsekteskap og/eller fysisk og psykisk vold til unge som ikke har opplevd slike forhold, men som likevel mener at oppholdet har vært vanskelig. Det er også stor variasjon i hvem de unge har bodd sammen med – de kan ha bodd med en forelder, annen familie, på institusjon eller med øvrig nettverk. Unge som er i utlandet uten sine foreldre kan være mer utsatt for vold og overgrep, og noen ganger kan foreldrene bli lurt av sine egne slektninger eller av institusjoner som har sagt at de skal ta vare på barna.

Omstendighetene rundt returen til Norge er også ulike. Noen forteller om en dramatisk flukt, mens andre returnerer under planlagte og ordnede forhold. Det varierer hvorvidt de unge selv har vært i kontakt med en norsk utenriksstasjon og hvilken hjelp de har mottatt derfra. Noen har raskt fått innvilget nødpass og/eller refusjon til dekning av hjemreisen, mens andre har hatt langvarig kontakt med ambassaden før det har lyktes med å hjelpe dem tilbake til Norge. Enkelte har fått omfattende bistand fra Kompetanseteamet og integreringsrådgiver, mens andre har koordinert mye av hjemreisen sin selv. I noen tilfeller har kontakten med utenriksstasjonen gått via en tredjepart som barneverntjeneste, skole eller en frivillig organisasjon, blant annet på grunn av sikkerhetshensyn. Flere av de unge har tatt en stor risiko ved å rømme tilbake til Norge.

De utsattes situasjon kan være svært ulik når de kommer tilbake til Norge. Enkelte har verken legitimasjon, bosted, penger, nødvendige klær eller nettverk som kan bistå dem når de ankommer Norge, og kan i tillegg ha liten eller ingen kjennskap til det norske hjelpeapparatet. De kan ha mangelfull kunnskap om og forståelse for anliggender som er relevante for videregående opplæring, studier, jobbsøking, NAV, bolig og økonomi. De er ofte avhengig av offentlig støtte, men de har gjerne ikke kjennskap til egne rettigheter eller forutsetninger for navigere i et nytt og ukjent system.

For enkelte av de unge har returen til Norge, mot familiens ønske, ført til at de har blitt utstøtt eller at de ikke våger å ha kontakt med familien i frykt for represalier. Andre returnerer til sin familie og kan gjenoppta hverdagslivet og de sosiale relasjonene de forlot. Særlig de som har vært lenge borte fra Norge, blitt påført traumer eller må bryte med familien, kan ha omfattende hjelpebehov.

Det er etablert en tjenesterekke for unge over 18 år som har vært holdt tilbake i utlandet mot sin vilje på grunn av tvangsekteskap og æresrelatert vold. Unge som vurderes å ha vært utsatt for slike overgrep blir som regel tilbudt et institusjonalisert løp dersom de er trusselutsatt. Først kan de få plass på kriesesenter, og deretter kan de bli tilbudt plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet med miljøterapeutisk oppfølging. Dette løpet inkluderer også tilbud om samtaler med terapeut i familievernet, sikkerhetsvurdering og sikkerhetstiltak fra politi, oppfølging fra frivillig sektor og advokatbistand. Det er flest jenter som får et slikt tilbud.

To grupper kan synes å falle utenfor dette oppfølgingsløpet. Den første gruppa er unge menn, og enkelte unge kvinner, over 18 år som ikke er trusselutsatt. De har eksempelvis vært holdt tilbake i utlandet på grunn av rus og kriminalitet. Det understrekes at unge kan ha store hjelpebehov ved retur selv om de ikke er trusselutsatt. De kan slite med traumer etter å ha vært utsatt for vold, vært innesperret på institusjoner og lignende. Den andre gruppa er unge som kan være trusselutsatt, men som ikke oppfyller kriteriene for en plass på et kriesesenter eller i det nasjonale bo- og støttetilbudet fordi de har en tilleggsproblematikk. De kan eksempelvis ha tilknytning til kriminelle miljø, ha psykiske lidelser, funksjonsnedsettelse eller andre spesielle behov. Det kan virke som om det ordinære hjelpetilbudet også er lite



tilgjengelig for disse unge når de ankommer Norge. De kan dermed oppleve at de er overlatt til seg selv.

Hjelpeapparatets håndtering og myndighetenes innsats

Offentlige retningslinjer og veiledere anbefaler hvordan hjelpeapparatet skal møte barn og unge som frykter at de vil bli sendt til utlandet mot sin vilje. Hovedbudskapet er «ikke reis». Dette begrunnes med at det er vanskelig å hjelpe når de unge befinner seg i utlandet. Både unge over og under 18 år som lever i autoritære familier hvor de ikke får lov til å ta egne valg, kan oppleve slike råd som lite hjelpsomme og sågar irrelevante. Ekspertgruppa spør om myndighetene legger for mye av ansvaret for å forhindre utreisen på de unges skuldre.


Det er betydelig usikkerhet i førstelinjetjenesten når det gjelder hvordan saker om ufrivillige utenlandsopphold bør håndteres. Aktuelt veiledningsmaterieell og nasjonale veiledningstjenester synes å være lite kjent. Både i politi, skole og barneverntjeneste er det usikkerhet og ulike oppfatninger knyttet til lov- og regelverk, for eksempel når det gjelder hvor langt foreldres rett til å bestemme over sine barn går. Det er også usikkerhet med hensyn til den enkelte tjenestes hjemmel og mulighet for å hjelpe. Saker der den unge befinner seg i utlandet er svært krevende å håndtere for hjelpeapparatet. Ekspertgruppas inntrykk er at slike saker ofte oppfattes som vanskelige og omtales som «fastlåste», men det er viktig at tjenestene utforsker mulighetsrommet i de ulike sakene.

Det framheves ofte at skolene er i en unik posisjon til å avdekke at en elev står i fare for å bli sendt til utlandet mot sin vilje. Et generelt inntrykk er imidlertid at skolene sjelden avdekker saker før utreise, men snarere oppdager utenlandsoppholdet først når eleven befinner seg i utlandet. Skolene har lenge hatt en egen veileder om hva de skal gjøre når en elev uteblir fra skolen, men utdanningsmyndighetene har i mindre grad befattet seg med hvordan skoler kan identifisere elever i risiko for, og forhindre, ufrivillig utenlandsopphold.

Familier som sender barn til utlandet mot deres vilje er gjerne kjente for barneverntjenesten, men det varierer i hvilken grad tjenesten har vært involvert. I samtale med foreldre har flukt og frykt for barnevernet vært et gjennomgående tema. I noen saker velger foreldrene å sende barna til utlandet idet barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding. Barneverntjenesten rekker dermed ikke å gjøre noen vurderinger av saken. I andre saker har barneverntjenesten hatt langvarig oppfølging før foreldrene sender den unge til utlandet, uten at barneverntjenesten var kjent med disse planene. I noen tilfeller har barneverntjenesten imidlertid kjent til planene og aktivt støttet foreldrenes valg om å sende den unge til utlandet. Ekspertgruppa er kritisk til sistnevnte praksis.

Ekspertgruppa finner at det kan være vanskelig for barneverntjenesten å skille mellom lovlige og legitime utenlandsopphold kontra de som er lovstridige. Enkelte barnevernsansatte opplever også at de ikke har gode tiltak å sette inn for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold, særlig når det gjelder unge som har problemer med adferd eller rus. Noen barneverntjenester kjenner ikke til barnevernlovens utvidede virkeområde etter ratifiseringen av Haagkonvensjonen av 1996. Fagstøtten på hvordan barneverntjenesten kan følge opp familien når barnet er i utlandet vurderes å ikke være tilstrekkelig.

I likhet med andre instanser er inntrykket at politiet generelt fokuserer mest på rådet om at de unge ikke må reise dersom de er bekymret for en utenlandsreise, og at de har for lite fokus



på å forhindre ufrivillige utenlandsopphold. Det kan også synes som om andre tjenester ikke involverer politiet tidlig nok i slike saker. Ekspertgruppa er bekymret for at vold og overgrep i nære relasjoner kan bli begått ved at den unge tas ut av landet mot sin vilje, og at foreldre eller andre familiemedlemmer dermed unnslipper politietterforskning i Norge. En styrket innsats for å etterforske og pådømme straffbare handlinger som begås i utlandet vil kreve prioritering, kompetanse og veiledningsfunksjoner på nasjonalt nivå i politietaten.

Ufrivillige utenlandsopphold kan berøre flere ulike forhold som barne- og tvangsekteskap, æresrelatert vold, menneskehandel, foreldretvister og barnebortføring, og omsorgssvikt. Dette er temaer som tradisjonelt har blitt definert som separate fagområder i forvaltningen og håndtert i ulike institusjonelle «spor». De nasjonale veiledningstjenestene fungerer således separat og hjelpetjenestene kan bli bedt om å kontakte en rekke av dem i komplekse saker. Rådene fra veiledningstjenestene kan sprike, noe som forvirrer tjenestene. En slik institusjonell oppsplitting passer derfor dårlig til komplekse og sektoroverskridende saker, som ufrivillige utenlandsopphold kan være. Ekspertgruppa ser behov for bedre samordning mellom de ulike nasjonale veiledningstjenestene med sikte på «en felles dør inn» for tjenestene.

Det kan være krevende for førstelinjetjenesten å forstå hvordan saker med unge som er utsatt for ufrivillige opphold skal følges opp. Det kan også være uklart hvilken kommune som har ansvar for å følge opp ved retur. God koordinering og rask håndtering er vesentlig for å løse denne type saker. Tjenesteapparatet i en vanlig norsk kommune er trolig ikke rustet til å håndtere dette på egenhånd. Det kan derfor være behov for en mer operativ koordineringsfunksjon på nasjonalt nivå når det gjelder komplekse saker der den utsatte befinner seg i utlandet.


Juridisk utredning

Mandatet etterspør ingen juridiske problemstillinger eller utredninger av juridiske tema. Imidlertid reiser temaet for utvalgets arbeid en rekke komplekse, rettslige spørsmål. Ekspertgruppa har derfor skissert enkelte av de problemstillingene som går igjen i det empiriske materialet for å peke på tema som langt på vei savner en rettslig avklaring. Slik det er i dag, skaper den rettslige klarheten unødige usikkerhet i praksis knyttet til hvordan unge utsatte best kan bistås både før, under og etter oppholdet.

Rettskildebildet på området er meget komplekst, med et samvirke av en rekke nasjonale og internasjonale lov- og konvensjonsbestemmelser, vanskelige juridiksjons- og lovvalgsspørsmål og krevende skjønsmessige avveininger. Ekspertgruppa løfter særlig fram spørsmål knyttet til avveininger mellom foreldreansvaret og barns rettigheter, samt strafferettslige spørsmål.

Ekspertgruppas vurderinger og anbefalinger

Unge som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold kan oppleve at nære omsorgspersoner eller andre krenker deres rettigheter. Flere føler seg sviktet av familien, men også av samfunnsinstitusjonene dersom de ikke får den hjelpen de har behov for. De unge kan bli stående alene i en maktesløs situasjon både før, under og etter utenlandsoppholdet. Ekspertgruppa



mener at myndighetene må gjøre mer for sikre at de unges rettigheter ivaretas på en bedre måte. Hele tiltakskjeden bør styrkes.

Ekspertgruppa har sett det som viktig å bidra til en helhetlig tenkning og innsats når det gjelder tjenesteapparatet og myndighetens håndtering av slike saker. For det første har det vært viktig for gruppa å knytte sine anbefalinger til eksisterende ordninger og strukturer i stedet for å foreslå nye. For det andre har gruppa vært opptatt av sammenhengen mellom innsatsen på nasjonalt nivå og det arbeidet som gjøres i tjenester som barnevern, helse, politi og skole. I den forbindelse har spørsmål knyttet til kompetanse, koordinering, hjelpetilbud og veiledningstjenester stått sentralt.

I kapittel 6 og 7 redegjør ekspertgruppa for sine vurderinger og anbefalinger knyttet til utvalgte temaer.



Summary

Mandate and method


On 18 February 2019, the Government appointed an expert group on children and young people who are left abroad against their will. The group's mandate was to review up to ten individual cases where children and young people had been left abroad against their will. The purpose was to investigate whether steps could have been taken to prevent the children from leaving Norway, and to examine how those who returned to Norway have been looked after by the support services before and after their return. The data collection was to be based on obtaining the consent of those involved; however, the expert group considered this to be unrealistic within the given timeframe. It was therefore decided that the review would be based on interviews with young people who have been subjected to involuntary stays abroad, and on information from various parts of the support services. The purpose of the group's work was thus redefined from investigating how specific individuals have been looked after to elucidating the support services' handling of cases of involuntary stays abroad more generally. The expert group has given priority to the Government's request for recommendations on how to prevent stays abroad and how to improve the help and follow-up offered to young people who are subjected to involuntary stays abroad, violence and coercion. The mandate's specification to 'highlight the perspective of those who have been at risk' has been a core element in the group's work.

The expert group found that the word 'abandoned' has associations that have the effect of narrowing down the theme beyond what is intended. Instead, the terms 'young people staying abroad against their will', 'involuntary stays abroad' and 'children and young people subjected to involuntary stays and/or violence abroad' are used, depending on the context. The work of the expert group excludes stays abroad that the young people themselves perceived as desired and meaningful. The mandate does not include any judicial matters, but the expert group stresses that the subject of the mandate touches on a number of legal issues.

The data collection consists of interviews with ten people who have experienced involuntary stays abroad. In addition, individual and group-based discussions and input meetings have been conducted with professionals, family members, resource persons, organisations and representatives from the municipal and state level; a total of 236 people.

History and institutional framework

Over the last 30-40 years, a number of concerns relating to Norwegian children and young people who are abroad have been raised in the media and in public discourse. These children and young people have different ties to Norway and are living in all sorts of circumstances in different parts of the world. Concerns about the children's care have triggered calls for the authorities to implement measures to help them. As a consequence of such debates, the authorities have been steadily increasing their efforts and implementing measures.



The expert group's mandate is linked to a field of policy and specialisation which today is characterised by the concepts of negative social control, honour-based violence, forced marriage and female genital mutilation. Historically, these themes have been informally referred to as 'the field of forced marriage'. A number of structures have been institutionalised, and several new measures and legislative changes are in the process of being implemented.

The expert group has reviewed guidance material and other public documents dealing with involuntary stays abroad. The review shows that the application of concepts and definitions of the phenomenon differ. The variation and lack of precision in the application of the concept are linked to the fact that 'left abroad' and 'negative social control' belong to a branch of law that has not been investigated or clarified.

Reasons and contributing factors

Parents' reasons for sending their children abroad against their will are often complicated and complex. Several different factors can come into play simultaneously and impact on each other. The expert group has identified the following reasons and motives:


- Restoring family honour
- Forced marriage
- Avoiding substance abuse and criminality
- Curbing 'Norwegianisation' and strengthening cultural identity
- Lack of trust in public institutions and support services
- Parental disputes
- Living in difficult circumstances in Norway

Distinguishing between different motives is important in order to identify how involuntary stays abroad can be prevented and stamped out, including in relation to the potential for making changes in the family. There is a distinction between parents who have legitimate concerns for their children's welfare and choose a stay abroad as a solution, and parents who use the stay abroad to enforce norms that violate children's and young people's rights and may also commit acts that are punishable in Norway.

Regardless of motive, however, what these parents have in common is that they subject their children to involuntary stays abroad, by not informing them of or involving them in the decision, or by tricking them into believing that the family is just going on holiday.

Experiences before, during and after stays abroad

Young people who are at risk of being taken abroad against their will often find themselves in a situation where they feel that they cannot express their opinion. They may fear the repercussions of opposing the will of the family and often do not see any real opportunity to avoid the journey without reprisals. Even for young people over the age of 18, who have the legal right to make their own decisions, their family may not accept them making independent choices. In families with a strong code of honour, it may be necessary for a young person to seek protection if they go against the family's plans. The situation before travelling can be chaotic, and the young person may have many conflicting emotions. Fear of those you



love subjecting you to coercion, violence, deprivation of liberty or other abusive acts can be difficult to deal with emotionally. Young people might seek help and express their concern, while at the same time expressing that they want to travel. Some may accept their parents' wish in the belief that their parents mean well and know what is best for them.


Young people who have been subjected to involuntary stays abroad are a varied group in terms of age at the time of travel, the duration of the stay, and the reason for and aim of the stay. Experiences also vary with regard to the young people's situation during their stay, and what they experienced and were subjected to. The experiences range from young people who have been imprisoned at an institution, or experienced honour-based violence, forced marriage and/or physical and mental abuse, to young people who have not experienced such conditions but who nevertheless perceive their stay as difficult. There is also a wide variation in who the young people have lived with – they may have lived with a parent, other family member, at an institution or with another network. Young people who are abroad without their parents can be more at risk of violence and abuse, and sometimes parents may be tricked by their own relatives or by institutions who have said that they will take care of their child.

The circumstances surrounding their return to Norway also differ. Some tell of a dramatic escape, while others return under planned and orderly conditions. It varies whether the young people themselves have been in touch with a Norwegian foreign mission and what assistance they have received from them. Some were quickly granted an emergency passport and/or reimbursement of return travel expenses, while others had ongoing contact with the embassy before receiving assistance to return to Norway. Some received extensive support from The National Expert Team for the Prevention of Forced Marriage, Female Genital Mutilation and Negative Social Control integration counsellors, while others largely arranged the journey home themselves. In some cases, contact with the foreign mission was through a third party, such as the Child Welfare Service, school or a voluntary organisation, partly because of security concerns. Several of the young people took a great risk by absconding to Norway.

When they return to Norway, their circumstances can vary considerably. Some have neither ID, a place to live, money, necessary clothing or networks to assist them when they arrive in Norway, and may also have little or no knowledge of the Norwegian support services. They may have insufficient knowledge and understanding of matters relevant to secondary education, studies, job-seeking, NAV, housing and finances. They are often dependent on government support, but are seldom familiar with their own rights or prerequisites for navigating a new and unknown system.

For some of the young people, returning to Norway against their family's wishes has led to them being shunned or not daring to contact their family for fear of reprisals. Others returned to their families and resumed everyday life and the social relationships they had before they left. Those who had been away from Norway for a long time, or who had been traumatised or had to break from their family may have a particularly extensive need for assistance.

A range of services has been established for young people over the age of 18 who have been kept abroad against their will due to forced marriage or honour-based violence. Young people who are considered to have been subjected to such situations are usually offered an institutionalised pathway if they are being threatened. First, they can be accommodated in a shelter, and then they can be offered a place in the national housing and support service for young people who are victims of forced marriage and honour-based violence, with follow-up



by a milieu therapist. This pathway also includes offers of meetings with a therapist in the family counselling service, a security assessment by the police, security measures implemented by the police, follow-up by the voluntary sector and legal assistance. Most of the recipients of this institutionalised pathway are girls.


Two groups seem to fall outside this follow-up pathway. The first group is young men, and some young women, over the age of 18 who are not being threatened. They have, for instance, been kept abroad to avoid substance abuse and criminality. It must be stressed that young people can be in desperate need of assistance when they return even if they are not being threatened. They may struggle with trauma after being subjected to violence, or being held at an institution and such like. The second group is made up of young people who may be exposed to threats, but who do not meet the criteria for a place in a crisis centre or in the national housing and support scheme because they have other problems as well. For example, they may be involved with a criminal gang, or have a mental disorder, disability or other special needs. Access to the regular support provision could also be viewed as extremely limited for this group of young people when they arrive in Norway, which can leave them feeling that they have been left to their own devices.

Support services' handling of cases and the work of the authorities

Official guidelines and guidance manuals provide recommendations for how the support services should deal with children and young people who fear they will be sent abroad against their will. The main message is 'don't go'. The reasoning behind this is that it is difficult to provide assistance once they have gone abroad. Children and young people over the age of 18 who live in authoritarian families where they are not allowed to make their own choices can perceive such advice to be unhelpful or even irrelevant. The expert group asks whether the authorities place too much of the responsibility for not leaving the country on the young people's shoulders.

There is considerable uncertainty in the first-line service with regard to how involuntary stays abroad should be handled. There also seems to be little awareness of relevant guidance material and national guidance services. The understanding of the statutory and regulatory frameworks is characterised by uncertainty in the police, schools and the Child Welfare Service, and interpretations differ, for example, in relation to how far a parent's right to make decisions for their child extends. There is also uncertainty surrounding the authority of the individual service to act and the assistance options. Dealing with cases where a young person is abroad is a major challenge for the support services. The expert group's impression is that such cases are often perceived as difficult and referred to as 'deadlocked', but it is important that the services explore the options in each particular case.

It is often stressed that schools are in a unique position to establish whether a pupil is at risk of being sent abroad against their will. However, a general impression is that the schools normally only become aware of the situation once the pupil has gone abroad. A guide on what to do when a pupil fails to appear at school was issued to schools some time ago, but there has been little emphasis in the education authorities on how schools can identify pupils at risk of involuntary stays abroad and how they can prevent this.



Families who send children abroad against their will are often known to the Child Welfare Service, but the extent to which the service has been involved varies. In conversations with parents, absconding and fear of the Child Welfare Service were common themes. In some cases, the parents chose to send their child abroad as soon as the Child Welfare Service received a note of concern. Consequently, the Child Welfare Service was unable to assess the case. In other cases, the Child Welfare Service was taken unawares when families they had been following up for some time sent their children abroad. In some cases, however, the Child Welfare Service had known about the plans and actively supported the parents' decision to send the child abroad. The expert group is critical of this latter practice.

The expert group finds that it can be difficult for the Child Welfare Service to distinguish between legal, legitimate stays abroad and stays abroad that are unlawful. Some child welfare workers also find that there are no adequate measures in place to prevent involuntary stays abroad, particularly in relation to young people who have behavioural or substance abuse problems. Some parts of the Child Welfare Service are not aware of the expanded scope of the Child Welfare Act following the ratification of the 1996 Hague Convention. Professional support in the Child Welfare Service's follow-up of the family when the child is abroad is considered to be inadequate.

The impression is that, like other agencies, the police generally tend to focus on the advice that young people should not travel if they are worried about their trip abroad, and that there is not enough focus on preventing involuntary stays abroad. It can also appear that other support services do not involve the police at an early enough stage in such cases. The expert group is concerned that violence and abuse in close relations can occur when a child or young person is taken out of the country against their will, and that parents or other family members will thereby avoid investigation by the police in Norway. Strengthening the efforts in investigating and securing a conviction for offences committed abroad will require changes in priorities, expertise and the guidance provided by counsellors at the national level of the police force.

Involuntary stays abroad can involve a variety of factors, such as child and forced marriages, honour-based violence, human trafficking, parental disputes and child abduction, and child neglect. These are areas that have traditionally been defined as separate fields and dealt with in different institutional 'tracks'. The national guidance services therefore operate independently of each other and the support services often need to interact with a number of different services in complex cases. The advice from the guidance services can vary, which ultimately undermines the services. This type of institutional fragmentation is detrimental to complex and cross-sectoral cases, which many of the involuntary stays abroad are. The expert group has identified a need to improve the coordination between the various national guidance services with a view to creating 'a common gateway' for the support services that seek guidance.

Understanding how to follow up cases of young people who are subjected to involuntary stays abroad can be a challenge for the first-line service. There can also be uncertainty about which local authority is responsible for following up the family on its return to Norway. Effective coordination and speedy handling are essential for resolving these types of cases. The support services in a typical local authority in Norway are probably not equipped to handle this on their own. A more operational coordination function may therefore be needed at the national level for dealing with complex cases where the vulnerable child or young person is abroad.



Legal investigation

The mandate does not cover legal issues or investigations of a judicial nature. However, the subject of the expert group's work raises a number of complex legal questions. The expert group has therefore outlined some of the common issues in the empirical data in order to identify areas that severely lack legal clarification. At present, the lack of clarity creates unnecessary uncertainty in practices for safeguarding optimum assistance for vulnerable young people before, during and after their involuntary stay abroad.

The multitude of national and international legal provisions and conventions, complicated issues of jurisdiction and applicable legal frameworks, and challenging discretionary considerations all conspire to make the legal picture in this area highly complex. In particular, the expert group highlights issues related to the balancing act between parental responsibility and children's rights, as well as criminal justice matters.

Assessments and recommendations of the expert group

Young people who are subjected to involuntary stays abroad may find that their rights are being violated by their carers. Some may feel let down by their family, but also by the public institutions and services, if they do not receive the help they need. The young person's situation may leave them feeling alone and powerless before, during and after their stay abroad. The expert group believes that the authorities must do more to ensure that the rights of young people are better protected. The entire chain of measures should be strengthened.

The expert group has considered it important to promote holistic thinking and integrated efforts in the support services and in the authorities handling of such cases. It has been important to the group to link their recommendations to existing practices and structures as opposed to proposing new versions. The group has also focused on the relationship between the efforts at a national level and the work carried out in services such as child welfare, the police, health and schools. In this context, questions related to expertise, coordination, support provision and guidance services have been pivotal.

In chapters 6 and 7, the expert group reports on its assessments and recommendations in relation to selected topics.



1 Ekspertgruppas mandat og arbeid

1.1 Oppnevning og sammensetning av ekspertgruppa

Ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje ble oppnevnt av regjeringen 18. februar 2019. Helse- og omsorgsdepartementet har vært administrativt ansvarlig for arbeidet på vegne av følgende øvrige departement: Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. De fem departementene har i fellesskap utarbeidet ekspertgruppas mandat.

Ekspertgruppa har vært ledet av Anja Bredal, sosiolog og forsker ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet – storbyuniversitetet.

Øvrige medlemmer har vært:

- Mubarak Beegsi, minoritetsrådgiver (Ruud videregående skole)
- Terje Bjøranger, politiadvokat (Kripos)
- Heidi Wittrup Djup, psykologspesialist (Klinikk for krisepsykologi AS)
- Leoul Mekonen, studieleder (Rbup Øst og Sør)
- Elisabeth Gording Stang, professor i rettsvitenskap (OsloMet – storbyuniversitetet)
- Pegah Zomorodi, seniorrådgiver (Kunnskapsdepartementet, Zomorodi var ansatt i Utlendingsdirektoratet da ekspertgruppa ble oppnevnt)

Ekspertgruppas medlemmer har deltatt i kraft av sine erfaringer og kompetanse, ikke stilling og arbeidssted. Ekspertgruppas arbeid og vurderinger er uavhengig.

1.2 Ekspertgruppas mandat

Mandat for ekspertgruppe – unge som etterlates i utlandet mot sin vilje¹

Bakgrunn

Noen barn og unge med bakgrunn fra enkelte land² blir etterlatt i utlandet mot sin vilje. Noen sendes til institusjoner og skoler, der det er avdekket alvorlige menneskerettighetsbrudd, voldsbruk og nedverdiggende behandling. Dette kan være ufrivillige opphold av ulik varighet. Det er familien som sender sine barn/unge på slike opphold, og målet er at de unge skal komme nærmere foreldrenes kultur og tradisjoner, samt å korrigere det som oppleves som uønsket adferd. Denne formen for oppdragelse av barn og unge er uttrykk for såkalt negativ sosial kontroll. Definisjonen på negativ sosial kontroll er ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov.

Det er planlagt og iverksatt en rekke tiltak for å forebygge at barn og unge sendes på slike ufrivillige opphold. Regjeringen la i 2017 fram handlingsplanen mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse Retten til å bestemme over eget liv – (2017–2020), som inneholder flere forebyggende tiltak. I møter mellom flere statsråder med ansvar for de relevante sektorene og velferdstjenestene i 2017 og 2018, ble det besluttet ytterligere tiltak rettet mot forebygging og oppfølging av barn og unge som sendes på ufrivillig opphold til utlandet. Som en del av dette ble det identifisert et behov for å undersøke hvordan denne gruppen blir fulgt opp av tjenesteapparatet. Det ble besluttet at det skulle gis «oppdrag om en gjennomgang av enkeltsaker til en fylkesmann eller lignende med ekspertkompetanse. Mandatet kan omfatte å undersøke hvordan ungdommene har blitt fulgt opp når de kom hjem til Norge, samt å gjennomgå saker for søke å avdekke hvor det har sviktet».

Behovet for å sikre oppfølging av unge som kommer hjem etter ufrivillige opphold i utlandet er også omtalt i Regjeringens integreringsstrategi «Integrering gjennom kunnskap» (2019–2022). Det framgår her at oppfølgingen etter hjemkomst ikke er god nok. Som følge av dette vil Regjeringen «foreta en gjennomgang av hvordan disse er blitt fulgt opp ved hjemkomst til Norge. På dette grunnlaget vil regjeringen vurdere tiltak slik at denne gruppen ivaretas og følges opp på en god måte».

Høsten 2018 inngikk Kunnskapsdepartementet en avtale med Oslo Economics om en kartlegging av omfanget av etterlatte barn og ungdommer, samt analyse av kommunenes håndtering av disse sakene. Spørsmål som skal belyses her:

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d33402359ca4fac96e51c1c94062084/mandat-ekspertgruppe.pdf>

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratets rapport om de fire integreringsrådgivernes arbeid i 2017, viser at av totalt 65 saker om etterlatte hadde 22 personer somalisk bakgrunn, 14 personer hadde irakisk bakgrunn, mens syv personer hadde syrisk bakgrunn. De resterende sakene om ufrivillig etterlatte fordelte seg på personer med bakgrunn fra Ghana, Kenya, Iran, Tyrkia, Togo, Afghanistan og Jordan. Halvparten av sakene om etterlatte, gjaldt barn og unge under 18 år.

- Hvor mange etterlatte barn og ungdommer kjenner kommunen til
- Hva kjennetegner disse sakene
- Hvordan er samarbeidet mellom kommunen og andre sektorer i disse saken, med særlig vekt på barnehage og skole
- Hvordan vurderer kommunene utfordringer knyttet til håndtering av disse sakene

Det er etablert en referansegruppe for oppdraget hvor personer fra Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Bufdir/det nasjonale Kompetanseteamet (mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet inngår. Oslo Economics skal levere sin rapport innen utløpet av november 2019.

Ekspertgruppas organisering og oppgaver

Det nedsettes også en egen ekspertgruppe for å gjennomgå enkeltsaker av barn/unge som er sendt til utlandet på ufrivillige opphold. Ekspertgruppa skal utgå fra eksisterende miljøer med fagkompetanse på området, og om mulig hente synergier fra referansegruppen til oppdraget som er gitt Oslo Economics.

Ekspertgruppa skal undersøke inntil 10 enkeltsaker hvor personer har vært etterlatt i utlandet mot sin vilje, for særlig å få fram perspektivet til de som har vært utsatt. Hensikten med ekspertgruppa er å

- belyse om utsendelsen av den unge kunne vært forhindret.
- belyse hvordan hjemvendte har blitt møtt og ivaretatt av hjelpeapparatet (før utreise og etter hjemkomst).
- avdekke hvorvidt, og hvordan det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av sakene, før utsendelse og etter hjemkomst.
- gi anbefalinger – om mulig – som kan bidra til at framtidige tilfeller forebygges og forhindres.

Med hjelpeapparatet menes hele det offentlige tjenestetilbudet som kan ha hatt kontakt med disse personene, både innenfor skole- og utdanningssektoren, barne- og familievern, helse- og omsorgstjeneste, politi og sosiale tjenester. Erfaringer og vurderinger fra minoritetsrådgivere ved aktuelle skoler, integreringsrådgivere ved utenriksstasjonene og det nasjonale Kompetanseteamet bør inngå i kunnskapsgrunnlaget.

Innhenting av informasjon kan skje gjennom undersøkelse av skriftlige kilder, samt intervjuer med nøkkelkompetanse i ulike hjelpetjenester jf. over og intervjuer med målgruppen (personer som har etterlatt i utlandet mot sin vilje). Utenriksdepartementet vil formidle kontakt med relevante personer som utenriksstasjonen har kjennskap. Ekspertgruppa står i det øvrige fritt til å selv velge arbeidsformer og informanter til sitt arbeid.

Ekspertgruppa skal bidra med en person til referansegruppen for oppdraget som er gitt Oslo Economics, og se hen til de vurderinger og funn som framkommer fra dette prosjektet. Ekspertgruppa bør også se hen til internasjonale initiativ som berører ulike deler av samme tematikk.

Tidsavgrensing og rapport – personvern og taushetsplikt

Ekspertgruppa skal levere en rapport innen utløpet av 2019. Rapporten skal oppsummere funn og erfaringer fra sakene som gruppen har gjennomgått, og eventuelt også anbefale hvordan tjenestene bedre kan arbeide for å forebygge og forhindre negativ sosial kontroll.

Ekspertgruppas arbeid skal skje innenfor de rammer som følger av gjeldende rett. Dette innebærer blant annet at der hvor opplysninger er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, tjenestelovgivningen eller annet relevant lov- eller forskriftsverk, så vil disse bare kunne utleveres i den utstrekning den opplysningene gjelder samtykker til slik utlevering. Ekspertgruppa kan etter samtykke fra informanter innhente informasjon fra foreldre, pårørende eller slektninger, men skal ikke be om eller motta kopi av taushetsbelagte opplysninger, som journalutskrifter e.l., fra disse.

I ekspertgruppas rapport skal individualiserende kjennetegn utelates slik at informantens identitet ikke blir kjent. Dette gjelder både overfor personer som selv har vært utsatt for denne type negativ sosial kontroll og personer innenfor det private eller offentlige tjenesteapparatet. Utover den beskrivelse som gis i ekspertgruppas rapport, skal gruppens medlemmer bevare taushet om sensitive opplysninger som de blir kjent med gjennom sitt arbeid og som direkte eller indirekte kan knyttes til enkeltindivider. Ekspertgruppa og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for ekspertgruppa, har taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13.

Ekspertgruppa skal behandle sensitive personopplysninger, og gruppen må søke konsesjon fra Datatilsynet og rette seg etter de krav som følger av en konsesjon og personopplysningsloven. I situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner berøres, direkte eller indirekte, skal ekspertgruppas gjennomgang være i samsvar med de regler og prinsipper som er lagt til grunn i Justisdepartementets rundskriv G-4875 Regler for granskingskomisjoner, så langt disse passer for gruppens arbeid.

1.3 Ekspertgruppas tolkning av mandatet

1.3.1 Kontekst

Mandatet viser til regjeringens *Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for 2017–2020*. Videre framgår det at beslutningen om å opprette ekspertgruppa har sin bakgrunn i møter på statsrådsnivå i 2017 og 2018. Disse møtene ble utløst av de såkalte «koranskolesakene» som NRK avdekket i denne perioden. Dette handlet om unge norsk-somaliere som mot sin vilje hadde blitt sendt til eller etterlatt i Somalia av sine foreldre. Der hadde de blitt plassert i det som viste seg å være en form for disiplineringsanstalter og utsatt for frihetsberøvelse, vold og overgrep. Mandatet viser også til regjeringens strategi *Integrering gjennom handling*³, som ble lansert høsten 2018. Ekspertgruppa er innforstått med at mandatet særlig er motivert av disse aktuelle sakene og har derfor gitt norsk-somaliske miljøer en viss prioritet. Samtidig har ekspertgruppa ut fra egen kompetanse vurdert det som viktig å ha et bredere perspektiv på tematikken.

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

1.3.2 Tema

Når det gjelder ekspertgruppas tema, omtales dette som «unge som etterlates i utlandet mot sin vilje» og «ufrivillige opphold av ulik varighet». Første avsnitt i mandatet nevner «barn og unge med bakgrunn fra enkelte land», og det oppgis videre at «noen sendes til institusjoner og skoler, der det er avdekket alvorlige menneskerettighetsbrudd, voldsbruk og nedverdiggende behandling». For øvrig nevnes at det er familien som sender barnet ut av landet for at han eller hun skal «komme nærmere foreldrenes kultur og tradisjoner, samt å korrigere det som oppleves som uønsket adferd». Praksisen knyttes til begrepet negativ sosial kontroll.⁴ Ekspertgruppa har sett behov for å definere og avgrense nærmere de ulike begrepene i mandatets beskrivelse av tema.

Unge. Mens mandatet veksler mellom «barn og unge» og «unge», har ekspertgruppa fått tittelen «ekspertgruppe om *unge* som etterlates i utlandet mot sin vilje». Ekspertgruppa har tolket dette slik at fokus skulle være på unge eller ungdom, og ikke yngre barn. Dette underbygges av mandatets henvisning til aktuelle tilfeller fra media, som gjaldt ungdom og unge voksne. Videre bygger ekspertgruppa sin tolkning på mandatets punkt om oppgaver, der ekspertgruppa blir bedt om å gjennomgå inntil ti saker, basert på samtykke fra den involverte. Som utgangspunkt må barn være over 16 år for å ha samtykkekompetanse.


Ekspertgruppa har valgt å definere aldersgruppa «unge» løselig, uten å angi et bestemt aldersspenn. Spesielt i rekruttering av unge informanter (se under) har det vært viktig å ikke sette for snevre kriterier, da det ble forventet – og bekreftet – at det ville være krevende å rekruttere. Med utgangspunkt i mandatet og for å favne situasjoner hvor den unges alder kan ha vært utslagsgivende for avverging eller videre håndtering, har ekspertgruppas arbeid omfattet unge som har vært under eller over 18 år ved utreise, under oppholdet eller ved retur til Norge. Skillet mellom umyndige og myndige ungdommer er betydningsfullt for personens rettslige stilling og for hjelpeapparatets plikt og mulighet til å hjelpe.

Mandatet angir at det dreier seg om unge som utsettes for ufrivillige opphold fra sin biologiske familie og slekt. Det er dermed avgrenset mot utsendelse av gifte kvinner. Menn og svigerfamilier som «dumper» sine koner/ svigerdøtre/ svigerinner i opprinnelseslandet, er en beslektet tematikk som fortjener egen oppmerksomhet. Ekspertgruppa har ikke sett det som sin oppgave å gå inn i dette temaet som sådan, men det vil bli berørt i de tilfeller der unges ufrivillige utenlandsopphold faller sammen med «dumping» av mor.

Etterlatt. Mandatet kommenterer ikke eksplisitt hvorvidt temaet gjelder kun tilfeller der den unge befinner seg alene i utlandet, eller også tilfeller hvor den unge oppholder seg der sammen med søsken eller en forelder. Dette kan ha betydning i en rettslig sammenheng, men det er ikke et skille som ekspertgruppa har brukt for å avgrense sitt arbeid.

Ekspertgruppa oppfatter for øvrig at ordet *etterlatt* gir assosiasjoner som kan snevre temaet inn på en uheldig måte. Det er gruppas erfaring at ordet har en slagside mot tilfeller der barn/ unge har vært etterlatt i flere år, mens det i mindre grad assosieres med opphold av kortere varighet. Videre gir «etterlatte barn» assosiasjoner til et bestemt forløp, der noen tar med seg barnet til utlandet, for selv å returnere til Norge mens barnet blir igjen – etterlates – i det

⁴ Negativ sosial kontroll defineres i tråd med handlingsplanen som «ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov.»



aktuelle landet. Dette er i tråd med flere av tilfellene ekspertgruppa kjenner til, men slett ikke alle. I andre tilfeller er det mer snakk om at den unge blir *sendt til* et annet land, uten at noen følger. En tredje variant er at en forelder reiser sammen med den unge til det andre landet for at de skal bo sammen der. En fjerde er at den unge og en forelder bor i samme land, men den unge blir sendt til en institusjon eller internatskole. En femte gjelder ferieopphold der den unge i løpet av få uker blir utsatt for tvangsgifte for så å returnere til Norge. Endelig finnes det tilfeller der både den unge og mor oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Felles for alle disse variantene er at den unge befinner seg ufrivillig i utlandet. Mot denne bakgrunn har ekspertgruppa valgt å bruke andre begreper enn «etterlatt mot sin vilje» i denne rapporten. I stedet brukes «unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje», «ufrivillige utenlandsopphold» og «unge utsatt for ufrivillige opphold og/eller vold i utlandet», avhengig av kontekst. Sistnevnte begrep legger vekten på at volden skjer mens den unge er i utlandet, noe som er et viktig poeng i seg selv.

Opphold. Mandatet nevner at utenlandsoppholdene kan være av ulik varighet. I tråd med dette har ekspertgruppas arbeid omfattet både kortere og lengre opphold.


Utlandet. Dette begrepet er i utgangspunktet utvetydig ved at det gjelder alle land utenfor Norge. Mandatet har imidlertid et både implisitt og eksplisitt snevrere fokus, både ved formuleringen «enkelte land» og gjennom henvisningen til handlingsplanen og saksstatistikk fra integreringsrådgiverne og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (heretter Kompetanseteamet).⁵ Fokuset er med andre ord på minoritetsgrupper med bakgrunn fra visse ikke-vestlige land som er kjent fra arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse⁶ og negativ sosial kontroll.

Mot sin vilje. Ekspertgruppa har hatt diskusjoner om hva det innebærer at den unge oppholder seg i utlandet mot sin vilje, og hvem som skal avgjøre om så er tilfelle. Er det den unges subjektive opplevelse som skal være avgjørende, eller ser man da bort fra at foreldrenes press og påvirkning kan være så sterk, at forutsetningene for å gi et fritt samtykke ikke er tilstede?

Slik ekspertgruppa ser det, er det ikke alltid mulig eller ønskelig å bruke frivillighet eller fritt samtykke som kriterium for hvilke utenlandsopphold som er problematiske når det gjelder unge under 18 år. Noen har vokst opp i et så skadelig omsorgsmiljø eller lever med så sterk kontroll at de ikke har en opplevelse av å ha en vilje eller mulighet til å påvirke eget liv. De har kanskje heller ikke trening i å uttrykke sine behov og ønsker, eller erfaring med å få sine grenser forstått eller respektert. Noen kan også ha en psykisk lidelse eller utviklingsforstyrrelse som rent kognitivt svekker deres forutsetninger for å uttrykke en mening. Barn og unge kan akseptere å bli med på ting som kan anses som (potensielt) skadelig i objektiv forstand, men som de ikke forholder seg til som et spørsmål om hva de selv vil. Når dette er sagt, er det ikke ønskelig at utenforstående hjelpere eller andre voksne skal avgjøre hva som er i barnets interesse uten å gi barnet muligheten til å uttrykke og utvikle en vilje. Særlig gjelder dette for eldre barn og ungdommer. Ekspertgruppa oppfatter ellers at det ikke er vesentlig om selve utreisen fra Norge var frivillig. Å bli utsatt for et ufrivillig utenlandsopphold kan også handle om å bli nektet eller forhindret i å reise tilbake til Norge.

⁵ Se kapittel 2 og 3 for nærmere omtale av integreringsrådgiverordningen og Kompetanseteamet.

⁶ Grunnet tidsmessige hensyn har ekspertgruppa ikke hatt anledning til å undersøke hvorvidt kjønnslemlestelse er en del av problemkomplekset for ufrivillige utenlandsopphold.



Ekspertgruppa har diskutert hvorvidt lovlighet skulle være et avgrensningskriterium, altså om gruppa skulle begrense sitt arbeid med temaet ufrivillige utenlandsopphold til den type opphold som må regnes som lovbrudd. Imidlertid er det flere uavklarte spørsmål knyttet til lovlighet, særlig når det gjelder barn og unge under 18 år. Rettslig uklarhet er da også et tema ekspertgruppa har vært opptatt av (se punkt 1.3.6), og gruppa har valgt å ikke bruke lovlighet som avgrensningskriterium.

Et sentralt spørsmål gjelder hva den unge blir utsatt for under utenlandsoppholdet. Bakgrunnen for ekspertgruppas oppnevning var særlig medieoppslag om unge som hadde blitt utsatt for grov vold og frihetsberøvelse. Ekspertgruppa oppfatter at mandatets fokus er på tilfeller der den unge lever i en situasjon eller blir utsatt for handlinger som er ulovlige og/eller straffbare i henhold til norsk rett eller som bryter med barns rettigheter, blant annet retten til medbestemmelse og selvbestemmelse, rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt, samt rett til familieliv.

Ekspertgruppas arbeid er avgrenset mot utenlandsopphold som oppleves som ønsket og meningsfylt av den unge selv.

Negativ sosial kontroll. I mandatet defineres ufrivillige utenlandsopphold som negativ sosial kontroll, og hensikten oppgis som å «komme nærmere foreldrenes kultur og tradisjoner, samt å korrigere det som oppleves som uønsket adferd». Som ekspertgruppa vil komme tilbake til, er negativ sosial kontroll et begrep med varierende og til dels uklart meningsinnhold. Ekspertgruppa har lagt til grunn at det kan være en rekke ulike årsaker til og hensikter med ufrivillige utenlandsopphold, i tillegg til at de unges erfaringer er svært varierte.


1.3.3 Formål og arbeidsoppgaver

Ifølge mandatet skulle ekspertgruppa primært framskaffe kunnskap gjennom å «undersøke inntil 10 enkeltsaker hvor personer har vært etterlatt i utlandet mot sin vilje». Et sentralt hensyn skulle være å «få fram perspektivet til de som har vært utsatt». Formålet med ekspertgruppas arbeid er blant annet omtalt som å «undersøke hvordan denne gruppen blir fulgt opp av tjenesteapparatet». For øvrig trekkes det opp følgende arbeidsoppgaver:

- Belyse om utsendelsen av den unge kunne vært forhindret.
- Belyse hvordan hjemvendte har blitt møtt og ivaretatt av hjelpeapparatet (før utreise og etter hjemkomst).
- Avdekke hvorvidt og hvordan det har forekommet svikt i det offentlige. tjenesteapparatets håndtering av sakene, før utsendelse og etter hjemkomst.
- Gi anbefalinger – om mulig – som kan bidra til at framtidige tilfeller forebygges og forhindres.

Mandatet utdyper hjelpeapparatet nærmere som «skole- og utdanningssektoren, barne- og familievern, helse- og omsorgstjenester, politi og sosiale tjenester», samt minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll.

Saksgjennomgangen kunne baseres på skriftlige kilder, intervjuer med personer i hjelpeapparatet med nøkkelkompetanse og intervju med «personer som har vært etterlatt i utlandet mot sin vilje». Ifølge mandatet ville Utenriksdepartementet formidle kontakt med relevante personer som utenriks tjenesten hadde kjennskap til. Databehandlingsgrunnlaget skulle være



samtykke fra «den opplysningene gjelder», noe det kan synes som man definerer som den unge som har vært utsatt for ufrivillig utenlandsopphold. For øvrig stilles ekspertgruppa fritt til å velge arbeidsform og informanter.

Ekspertgruppa vurderte at en saksgjennomgang slik mandatet la opp til, ikke ville la seg gjennomføre, gitt den svært stramme tidsrammen og samtykkekravet. Det heftet stor usikkerhet ved hvorvidt den unge og andre med partsrettigheter faktisk ville samtykke til at ekspertgruppa fikk tilgang til dokumenter og til å intervju involverte personer. Hvis den unge var under 18 år, ville innhenting av eksempelvis saksdokumenter fra barnevernet, kreve samtykke også fra andre av sakens parter enn den unge selv. Dersom det skulle lykkes å innhente samtykke fra alle sakens parter ville det tatt tid for barneverntjenester og andre relevante instanser å klargjøre dokumentene for gjennomlesning. Gjennomlesning og registrering ville måtte gjennomføres der den aktuelle tjenesten/instansen var lokalisert, noe som igjen ville medført urealistisk tidsbruk.⁷

Ekspertgruppa besluttet derfor i stedet å basere sitt arbeid på intervju med unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, samt på informasjon fra ulike deler av tjenesteapparatet. Formålet med gruppas arbeid ble dermed omdefinert fra å belyse hvordan konkrete enkeltpersoner har blitt møtt og ivaretatt, til å belyse hjelpeapparatets håndtering av saker om ufrivillige utenlandsopphold mer generelt, og der konkrete erfaringer fra unge kunne benyttes som eksempler og grunnlag for å reise relevante problemstillinger til drøfting. Det er lagt vekt på oppdragsgivers ønske om anbefalinger, med hensyn til både hvordan utenlandsopphold kan forebygges og forhindres, og hvordan unge som utsettes for ufrivillige opphold, vold og tvang i utlandet kan få bedre hjelp og oppfølging. Mandatets formulering om å «få fram perspektivet til de som har vært utsatt» har vært sentralt for gruppas arbeid.

Mandatet legger opp til å belyse hva som skjer i forkant og etterkant av et ufrivillig utenlandsopphold, og ikke hva slags hjelp som settes inn mens den unge oppholder seg i utlandet. Ekspertgruppa vurderte dette som en uhensiktsmessig oppdeling og har vært opptatt av sammenheng i tiltakskjeder gjennom de ulike fasene før, under og etter et ufrivillig utenlandsopphold.

Ekspertgruppas kunnskapsgrunnlag og datainnsamling for øvrig beskrives nærmere under punkt 1.5.

1.3.4 Internasjonale initiativ

Mandatet ba ekspertgruppa «se hen til internasjonale initiativ som berører ulike deler av samme tematikk.». Ekspertgruppa har tolket dette som at det er ønskelig å lære av og sammenligne den norske innsatsen med andre land. Gruppa har i samråd med Utenriksdepartementet valgt å innhente skriftlig informasjon fra myndighetene i Danmark, Sverige, Storbritannia, Nederland og Canada om hvordan temaet unges ufrivillige utenlandsopphold blir håndtert der. Informasjonen kom imidlertid så sent at ekspertgruppa ikke har hatt mulighet til å integrere den i gruppas drøftinger og vurderinger. Følgelig er den primært tatt inn i et vedlegg til rapporten.

⁷ Datainnsamlingen har understøttet ekspertgruppas beslutning om ikke å følge mandatets anmodning om å gjennomgå enkeltsaker. Det viste seg utfordrende og tidkrevende å rekruttere unge personer som ønsket å dele sine erfaringer i et intervju. Se nærmere om dette under.

1.3.5 Parallell kartlegging i kommunene

Mandatet redegjør for et kartleggingsoppdrag som ble satt i gang av Kunnskapsdepartementet i forkant av, og gjennomført av Oslo Economics parallelt med, ekspertgruppas arbeid.⁸ Hensikten her har vært å kartlegge norske kommuners kjennskap til saker om barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje, kjennetegn ved sakene, samarbeid mellom kommunen og andre sektorer, med vekt på barnehage og skole, samt utfordringer knyttet til sakene. Mandatet ba ekspertgruppa om å delta i oppdragets referansegruppe og «se hen til de vurderinger og funn som fremkommer fra dette prosjektet». Ekspertgruppas leder har deltatt i referansegruppas ene møte og bidratt med skriftlige innspill til rapportutkast. Sekretariatet har hatt to møter med Oslo Economics' forskerteam, og deres rapport har blitt delt med ekspertgruppas medlemmer, både som utkast og i endelig versjon. Rapporten inngår i ekspertgruppas kildegrunnlag.

1.3.6 Juridiske problemstillinger

Mandatet inneholder ingen juridiske problemstillinger og derfor heller ingen krav om juridisk utredning. Ekspertgruppa vil understreke at mandatets tema berører en rekke juridiske problemstillinger og at regelverket på feltet er til dels uoversiktlig, lite systematisert og samordnet, og at det finnes flere viktige, uavklarte rettslige spørsmål. Dette har innvirkning på praksis og medfører betydelig usikkerhet hos yrkesutøvere om hva deres rettslige og faktiske handlingsrom er når de kommer i kontakt med unge som står i fare for å bli sendt ut. På denne bakgrunn har ekspertgruppa valgt å løfte fram noen sentrale problemstillinger som bør følges opp videre i en egen juridisk utredning (se kapittel 7).

1.4 Møter og arbeidsform

Ekspertgruppa har hatt seks møter, hvorav fem heldagsmøter og én todagers samling. På det andre møtet deltok integreringsrådgivere, minoritetsrådgivere og fagpersoner fra Kompetanseteamet for å formidle sine erfaringer. På det fjerde møtet deltok representanter fra barneverntjenesten, NAV, politi og grunnskolen. Alle møtene har blitt referatført med interne drøftingsnotat som vedlegg.

Utover ekspertgruppas direkte møter med fagpersoner har ekspertgruppas sekretariat hatt ansvar for å gjennomføre datainnsamlingen og tilgjengeliggjøre materialet for ekspertgruppas medlemmer. Sekretariatet har også framlagt problemstillinger som gruppa har drøftet og vurdert. Ekspertgruppa har fått rapportutkast til gjennomgang i fire runder. Ekspertgruppeleder og sekretariatsleder har i samarbeid hatt ansvar for å sikre framdriften i arbeidet.

Ekspertgruppa har blitt informert om det pågående arbeidet til den interdepartementale arbeidsgruppa og etatsgruppa for arbeid med negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

⁸ *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Oslo Economics, 2019). Rapporten kan lastes ned fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

1.4.1 Tidsramme

Ekspertgruppas arbeid skulle etter planen gjennomføres over ett år (2019). Første møte ble avholdt 15. mai 2019, og sekretariatet var fullt operativt først i juni. På grunn av forsinket oppstart, fikk ekspertgruppa tilslutning til å forlenge sluttfristen til mars 2020. Ekspertgruppa har altså hatt en svært begrenset tidsramme for arbeidet. Dette har lagt vesentlige føringer på datainnsamlingen og avgrensning av oppgavene. Rapporten redegjør derfor for noen utvalgte funn og synliggjør andre temaer som det er behov for å utrede ytterligere.

1.5 Datamateriale

Intervju med ti unge som har erfaring med ufrivillige utenlandsopphold

Som forklart over, var det ikke mulig for ekspertgruppa å gjennomgå enkeltsaker, slik mandatet la opp til. Ekspertgruppa har imidlertid vektlagt oppdragsgivers ønske om «å særlig få fram de unges perspektiv». Dette er søkt ivare tatt gjennom å intervjuer unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold om deres erfaringer.

Det har vært krevende å rekruttere unge informanter, og rekrutteringen har pågått under hele perioden. Utenriksdepartementet (UD) har formidlet kontakt med knapt halvparten av informantene. De resterende er blitt rekruttert gjennom fagpersoner og andre ressurspersoner.

Unge som har opplevd ufrivillige utenlandsopphold befinner seg i ulike livssituasjoner og kan være psykisk preget av sine erfaringer. Noen er for sårbare til at det er aktuelt å be om et intervju. Andre er selv lite motivert for å «rippe opp» i sine erfaringer, og kanskje har de ikke tillit til at informasjonen blir behandlet konfidensielt. Sekretariatet har opplevd det som særlig utfordrende å rekruttere unge som har vært sendt på ufrivillige utenlandsopphold på grunn av rus og problemer knyttet til kriminalitet. En ung mann med minoritetsbakgrunn og bredt kontaktnett har derfor bistått med å rekruttere og intervjuer to av de mannlige informantene. Ekspertgruppas leder har gjennomført ett intervju, mens sekretariatet har gjennomført de resterende syv intervjuene. Informantene samtykket til at samtalene ble tatt opp på lydbånd og deretter transkribert. Informantene var ikke kjent for ekspertgruppa på forhånd, og ekspertgruppa har ikke fått vite navnene deres.

De som i rapporten vil bli omtalt som «de ti unge informantene» var i alderen 17 år til slutten av 20-årene da de ble intervjuet. I flere sammenhenger oppgis det i rapporten hvorvidt den unge var under eller over 18 år. Om ikke annet nevnes, gjelder dette alderen på det tidspunkt da den unge befant seg i utlandet. Tre av informantene er gutter, og sju er jenter. Fire har bakgrunn fra Afrika, mens resten har bakgrunn fra Midtøsten, Øst-Europa og Asia. Med unntak av to kvinner som ble utsatt for ufrivillig utenlandsopphold og/eller tvangsekteskap for cirka ti år siden, har alle sine erfaringer fra de siste fem årene. Et par hadde nylig returnert til Norge. En av de kvinnelige informantene oppholdt seg i utlandet da hun ble intervjuet.

Andre ungdommer og voksne i berørte minoritetsmiljøer

Ekspertgruppa har hentet inn informasjon fra unge som ikke selv har vært utsatt, men som har kunnskap om og synspunkter på temaet. Foreldre og foreldregrupper har også bidratt med innspill. Ungdom og voksne fra norsk-somaliske miljøer er blitt prioritert, da mandatet som nevnt har sin bakgrunn i saker om norsk-somalisk ungdom. Sekretariatet har fått bistand fra to organisasjoner til å arrangere tre større gruppesamtaler:

- Gruppesamtale med 30 unge i alder 17–23 år med bakgrunn fra Afrika (Oslo).
- Gruppesamtale med 20 foreldre, kvinner og menn, med bakgrunn fra Somalia (Vestland).⁹
- Gruppesamtale med 16 voksne som representerte tre generasjoner: Unge voksne, foreldre og besteforeldre med bakgrunn fra Pakistan og Somalia (Oslo).

I tillegg har sekretariatet hatt samtaler med åtte ressurspersoner fra ulike minoritetsmiljøer.

Til sammen 74 personer.

Frivillige organisasjoner

Sekretariatet har hatt samtale med representanter fra organisasjoner som har erfaring i å jobbe med temaene negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, og som har bistått unge som har erfart ufrivillige utenlandsopphold:

- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, SEIF (regionskontor Oslo)
- Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (Landsdekkende)
- Tusmo Association (Vestlandet)
- Primærmedisinsk verksted, Kirkens bymisjon (Oslo)
- Pakistansk kulturforening (Viken)

Til sammen 10 personer.

Nasjonale kompetansemiljø

Sekretariatet har hatt møter med fagpersoner fra følgende instanser og ordninger:

- Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll
- Integreringsrådgivere
- Konsulærseksjonen i Utenriksdepartementet (UD)
- Minoritetsrådgivere
- Sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen av 1996 (Bufdir)

Til sammen 26 personer.

⁹ Her deltok også ekspertgruppas leder.



Statlige og regionale instanser

Sekretariatet har hatt møter og vært i dialog med fagpersoner fra følgende statlige og regionale instanser:

- Barne- og familiedepartementet (BFD)
- Kunnskapsdepartementet (KD)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Helsedirektoratet (Hdir)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Politidirektoratet (POD)
- Familievern tjenesten
- IMDis regionskontor
- Fylkesmannsembeter
- RVTS øst og RVTS vest
- NKVTS
- Politidistrikt (fire)
- Kripos
- Helse Sør-Øst RHF
- Privat barnevernforetak
- Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV stat)
- Sivilrettsforvaltningen
- Advokater

Til sammen 45 personer.

Kommunale tjenester

Sekretariatet har hatt møter og vært i dialog med fagpersoner fra følgende kommunale tjenester:

- Barneverntjeneste
- Skoleledelse
- Grunnskole
- Familiehus
- Helsestasjon
- Psykologtjeneste
- SALTO-koordinatorer/ SLT-koordinatorer
- Utekontakter
- NAV sosial
- Voksenopplæring

Til sammen 27 personer.

Andre

Sekretariatet har hatt samtaler med fagpersoner fra:

- Barneombudet
- NRK
- Privatpraktiserende advokater
- Oslo Economics
- Forskningsstiftelsen Fafo
- Det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold
- Udlændinge- og Integrationsministeriet i Danmark
- Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) i Danmark

Til sammen 14 personer.

Ekspertgruppa har vært opptatt av at aktører på fagfeltet skulle få mulighet til å gi innspill og tilbakemelding på det pågående arbeidet. Ekspertgruppas arbeid har blitt presentert for følgende oppnevnte grupper:

- Referansegruppa knyttet til handlingsplanen Retten til å bestemme over eget liv (2017-2020).¹⁰
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratets nettverk for tilskuddsmottakere.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets eksterne kompetansegruppe for dialog og mangfoldssensitivitet innen barnevernsfeltet.

Representantene i disse gruppene består av organisasjoner, ressurspersoner og fagpersoner. Til sammen 30 personer.

Eksempelsak

I datainnsamlingen har sekretariatet notert beskrivelser av over hundre ulike saker hvor unge har fryktet eller opplevd et utenlandsopphold over kortere og lengre tid. Saksbeskrivelsene er formidlet av fagpersoner, organisasjoner, unge og foreldre og gir ingen fullstendig redegjørelse for den enkelte case, men har til sammen gitt et verdifullt tilskudd til datamaterialet. Ekspertgruppa har i tillegg mottatt skriftlig beskrivelse av åtte saker vedrørende ufrivillige utenlandsopphold.

Dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag

Datamaterialet til ekspertgruppa består i tillegg av:

- Eksisterende og pågående forskning
- Forarbeid til relevant lovverk
- Årsrapporter
- Prosessnotater, referater og rammedokumenter
- Mandater, rutiner, retningslinjer og rundskriv
- Vurderingsnotater fra eksterne bidragsytere

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettentil-a--bestemme-over-eget-liv.pdf s. 50

- Skriftlige bidrag fra ekspertgruppas medlemmer
- Skriftlig informasjon fra myndighetene i Danmark, England, Nederland, Sverige og Canada (se vedlegg)

Skriftlige kilder er henvist til i fotnoter underveis i rapporten.

1.6 Behandling av personopplysninger og arkivering

Sekretariatet har hatt møter med personvernombudet og representanter fra arkiv i Helse- og omsorgsdepartementet for å påse at datamaterialet ble innhentet, behandlet og arkivert i tråd med personvernforordningen (GDPR)¹¹, forvaltningsloven og arkivloven.

Både de ti unge informantene og andre personer som ekspertgruppa har innhentet informasjon fra er lovet anonymitet i ekspertgruppas rapport. Bakgrunnsinformasjon om de unge informantene gjengis kun samlet, med unntak av kjønn og alder der dette er hensiktsmessig. Landbakgrunn nevnes i enkelte tilfeller der det gjelder større minoritetsgrupper. Beskrivelser av eksempler på saker er anonymisert på lignende måte. Der det refereres til personer som har bidratt i kraft av sin fagkompetanse og stilling blir disse omtalt med yrkesidentitet eller mer generelt som «fagpersoner», mens «ressurspersoner» brukes om representanter fra frivillige organisasjoner og lignende.

1.7 Rapportens oppbygging og struktur

Kapittel 2 gir et historisk tilbakeblikk. Der beskrives ulike måter bekymring for barn og unge i utlandet har blitt tematisert i offentligheten, og for noen hovedgrep som er gjort på myndighetsnivå. Kapittel 3 redegjør for relevante ordninger, tiltak og initiativ på myndighetsnivå. Ulike årsaker og motiver til at foreldre kan utsette sine barn, under og over 18 år for ufrivillige utenlandsopphold, blir skissert i kapittel 4. Kapittel 5 redegjør for sentrale funn når det gjelder hva som gjøres for å forebygge og forhindre at unge blir sendt til utlandet mot sin vilje, hva slags hjelp unge får når de er i utlandet, og hva slags hjelp og oppfølging som gis når de kommer tilbake til Norge. I kapittel 6 redegjør ekspertgruppa for sine vurderinger og anbefalinger knyttet til utvalgte temaer. I kapittel 7 skisseres enkelte rettslige problemstillinger som går igjen i det empiriske materialet for å peke på tema som langt på vei savner en avklaring. Til sist i rapporten redegjøres det kort i et vedlegg for relevante tiltak og initiativ fra et utvalg av andre land.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/ny-personopplysningslov/id2340094/>

2 Bekymring for barn og unge i utlandet – et historisk overblikk

En rekke bekymringer knyttet til norske barn og unge som befinner seg i utlandet har de siste 30–40 årene blitt tatt opp i media og i offentlig debatt. Det har handlet om barn med ulik tilknytning til Norge som oppholder seg under ulike omstendigheter i ulike deler av verden. Bekymring rundt barnas omsorgssituasjon har utløst krav om at myndighetene må iverksette tiltak for å hjelpe barna. I kjølvannet av disse debattene har myndighetene i økende grad tatt grep og satt i verk tiltak. Samtidig har det vært betydelig diskusjon om det rettslige grunnlaget – begrensninger og muligheter – for å yte slik hjelp.

Ekspertgruppas arbeid er utløst av tilsvarende bekymringer og løfter tilsvarende spørsmål om hva som kan gjøres og kan bli bedre. Det er et viktig anliggende for ekspertgruppa, at dette arbeidet bidrar til en mest mulig helhetlig forståelse og innsats. Som bakgrunnskunnskap for resten av rapporten redegjør dette kapitlet for de ulike måtene bekymring for barn og unge i utlandet har blitt tematisert i offentligheten, og for noen hovedgrep som er gjort på myndighetsnivå. Sistnevnte handler om utviklingen av et eget faglig og institusjonelt felt rundt saker som assosieres med begrepene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, æresrelatert vold, alvorlige begrensninger av unges frihet og – siden 2017 – negativ sosial kontroll, eller det som fortsatt av flere kalles «tvangsekteskapsfeltet».¹²

2.1 Barn av misjonærer og andre yrkesgrupper stasjonert i utlandet

På slutten av 1980-tallet sto barn av tidligere misjonærer fram i offentligheten og fortalte om vanskelige forhold ved sin oppvekst i utlandet, inkludert seksuelle overgrep på internatskoler i de verste tilfellene. Etter hvert ble temaet utvidet til også å gjelde barn av andre yrkesgrupper med arbeidsplass i utlandet. Det var i hovedsak personer med egen erfaring som satte temaet på dagsorden, med hjelp fra media. De var særlig opptatt av hvordan barna hadde det i utlandet, med vekt på de som var lenge borte fra familien på grunn av skolegang, men også utfordringer vedrørende «hjemkomst» til Norge. Medieoppmerksomheten bidro til opprettelsen av *Interesseorganisasjonen for barn av nordmenn i utlandet (IBAN)* i 1990, senere kalt *Organisasjon for nordmenn med utenlandsoppvekst (NORUT)*.¹³ Disse organisasjonene ble pådrivere for at myndighetene skulle engasjere seg i barnas situasjon, og de var særlig opptatt av at barnevernloven ikke gjaldt for norske barn i utlandet. Resultatet av de ulike initiativene var en interdepartemental kartlegging initiert av Barne- og familiedepartementet (BFD). Departementet uttalte på dette tidspunktet at de ville anlegge et helhetlig perspektiv på alle grupper barn som av ulike grunner oppholdt seg i utlandet som følge av foreldrenes arbeid, bosetting eller annet engasjement utenfor Norge.

¹² Framstillingens punkt 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 bygger i stor grad på kapitlet «Norske barn i utlandet. Framvekst av offentlige problemfelt» i rapporten *En transnasjonal oppvekst* (Lidén, Bredal og Reisel, 2014) med tillatelse fra Anja Bredal som har skrevet det. For kilder, se Lidén, Bredal og Reisel, 2014.

¹³ Organisasjonen ble nedlagt i 2002.

2.2 Barn i Spania og i Thailand

På begynnelsen av 2000-tallet rettet mediene oppmerksomhet mot andre norske barn som oppholdt seg i utlandet. Blant annet gjaldt det barn utsatt for omsorgssvikt i løpet av utenlandsferier og barn av nordmenn bosatt i Spania. Her var det særlig informasjon fra norske skoler på Kanariøyene og Sjømannskirka som utløste bekymring, og daværende barneombud Trond Waage fulgte opp. Den 4. desember 2002 skrev han et brev til Barne- og familiedepartementet der han viste til henvendelser ombudet hadde mottatt angående norske barn i Spania som ble utsatt for omsorgssvikt, ofte relatert til foreldrenes rusbruk.¹⁴ Det kom også fram at enkelte av disse familiene hadde flyttet fra Norge for å unngå barnevernet. I sitt tilsvar henviste departementet til den tidligere nevnte interdepartementale kartleggingen og nye retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet fra 2002.¹⁵ Et sentralt poeng var at norsk barnevernlov ikke gjaldt for barn som oppholdt seg i utlandet, og at regler for internasjonalt samarbeid tilsa at det var spansk barnevern som hadde ansvaret for norske barn i Spania. For øvrig ble det igangsatt enkelte utrednings- og kunnskapstiltak.¹⁶

Den 24. februar 2004 kom NRK Brennpunkt med dokumentaren *Skal vi hjem snart, mamma?* Her ble det hevdet at 150 norske barn trengte hjelp fra skole eller barnevern i Spania, men at verken norsk eller spansk barnevern tok ansvar.¹⁷ Norske myndigheter ble kritisert for manglende handling, og det framgikk at dette blant annet skyldtes uenighet mellom Barne- og familiedepartementet (BFD) og Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) om hvem som hadde ansvaret for disse sakene.¹⁸ TV-programmet medførte fornyet press på myndighetene, og regjeringen bevilget penger til en diakonstilling i Torre Vieja for å hjelpe vanskeligstilte norske barn og for å styrke koblingen til spansk barnevern.

Sjømannskirka tok også initiativ overfor myndighetene når det gjaldt barn av nordmenn i Thailand. I 2007 sendte sjømannspresten i Pattaya og ambassaden i Bangkok en bekymringsmelding til Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), og Barneombudet engasjerte seg igjen.¹⁹ De uttrykte en bekymring for det økende antallet av thai-norske barn i Pattaya. Stor aldersforskjell mellom thailandsk mor og norsk far gjorde at flere barn ble farløse i ung alder, noe som medførte at mødrene ofte hadde utfordringer med å forsørge barna. I 2012 fulgte BLD opp ved å bevilge 700.000 kroner til Sjømannskirka. Beløpet ble brukt til å ansette en person som skulle jobbe med norske barn som var utsatt for omsorgssvikt i Thailand, samt kartlegge omfanget av problemet. Rapporten *Thai-norske barn i fokus* (Mydland 2013) argumenterer for at norske myndigheter bør gjennomgå lovverket for å være tilpasset en verden med økende mobilitet og tokulturelle parforhold.²⁰

¹⁴ Brev til Barne- og familiedepartementet fra Barneombudet «Norske barn i utlandet» av 4. desember 2002, gjengitt i rapporten *Norske barn i utlandet. Ute av syne, ute av sinn* (Human Rights Service 2014, s. 145–146)

¹⁵ Barne- og familiedepartementet 2002, *Retningslinjer for håndtering av saker med etterlatte barn i utlandet*. Rundskriv Q-1038 B. Er ikke lengre tilgjengelig på nett.

¹⁶ Pedagogisk-psykologisk tjeneste for norske skoler i utlandet (PPT-Utland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus) ved skolepsykolog Rune Dahl utarbeidet notatet *Forslag til tiltak mot problemer knyttet til emosjonelle og sosiale vansker hos barn og unge i utlandet* 2003. Diakonhjemmets høgskole fikk støtte til et forprosjekt som resulterte i rapporten *Velferd for norske barn i Spania: hva vet vi, hvem har ansvaret, hvilke planer foreligger?* (Halhjem O. A. 2004: Rapport 8/2004).

¹⁷ Kalfoss, A., Gjørtz, S., og Eeg, K. (2004, publisert 24.02 og oppdatert 11.03 2005). *Norske barn i Spania trenger hjelp*. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/dokumentar/norske-barn-i-spania-trenger-hjelp-1.906316>

¹⁸ BFD mente at deres ansvar var begrenset siden barnevernloven ikke gjaldt i utlandet, og at UFD måtte ta føringen fordi de hadde ansvar for støtten til de norske privatskolene og PPT-Utland. UFD uttrykte sterk uenighet i dette, og det synes som om denne uenigheten vedvarte (Lidén et al., 2014).

¹⁹ «Pattaya: Varsler om thai-norske barn». Hentet fra <https://www.sjomannskirken.no/arkiv/pattaya-varsler-om-thai-norske-barn/> Brev fra Barneombudet til BLD, hentet fra <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/11-01293-5-barn-i-thailand-med-norsk-mor-eller-far.pdf>

²⁰ Rapporten er ikke tilgjengelig på nett

2.3 Barn på opphold i foreldrenes opprinnelsesland

På 2000-tallet engasjerte stiftelsen Human Right Service (HRS) seg sterkt i denne tematikken og frontet flere saker i media. I 2004 lanserte de rapporten *Norske barn i utlandet. Ute av syne, ute av sinn* (Human Rights Service, 2014) om det de omtalte som «praksisen med å sende barn fra Norge til familiens opprinnelsesland for oppvekst og skolegang».²¹ Rapporten gjaldt barn generelt, og norske barn utsatt for omsorgssvikt i Spania nevnes, men den hadde særlig vekt på barn av innvandrere. Hovedeksempelet var barn på lengre opphold i Pakistan. HRS hevdet at omfanget var stort:

Det er god grunn til å anta at det til enhver tid befinner seg flere tusen barn med norsk statsborgerskap eller med fast bosettingstillatelse i Norge i foreldrenes opprinnelsesland. Hvilke forhold de lever under eller hvilken skolegang de eventuelt får, er ukjent for norske myndigheter (...) (s.4).

For øvrig skiller HRS mellom begrepene hjemsendelse og dumping. *Hjemsendelse* brukes når barnet sendes til opprinnelseslandet for oppvekst og skolegang mens *dumping* anvendes når barnet er sendt dit mot sin vilje, eller er lurt med på feriereise for deretter å bli nektet å returnere til Norge. HRS nevner at dumping kan være relatert til tvangsekteskap og/eller kjønnslemlestelse, eller til at barna helt eller delvis utsettes for frihetsberøvelse og/eller tvinges til å gå på skoler av religiøs karakter. HRS tok til orde for å regulere praksisen med å sende barn på slike utenlandsopphold, for å ivareta barnets rettigheter og omsorgsbehov og for å sikre integreringen. Et sentralt anliggende i rapporten var at barn med innvandrerbakgrunn ikke ble regnet som norske barn på linje med andre norske barn.

Rapporten førte til omfattende mediedekning, og myndighetene ble satt under sterkt press. HRS hevdet at cirka 5000 norsk-pakistanske barn kunne oppholde seg i Pakistan i oppveksten, og det ble stor oppmerksomhet rundt spørsmålet om omfang.²² På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet Statistisk Sentralbyrå (SSB) notatet *Norske barn i utlandet*, med fokus på barn med bakgrunn fra Pakistan, Marokko og Tyrkia.²³ Hensikten med notatet var å anslå omfang og flyttemønstre for disse gruppene. Notatet gir også en beskrivelse av den norske barnebefolkningen i Spania. SSB brukte blant annet Folkeregisterets flyttestatistikk og konkluderte slik:


Ut fra de registrerte flyttingene får vi ikke fram tall som viser at sending av barn og unge til foreldrenes opprinnelsesland er et særlig utbredt fenomen. Registrerte barneutvandring har aldri oversteget 200 barn årlig i noen av de tre analyserte gruppene (Dzamarija, 2004, s. 30).

I notatet ble det presisert at undersøkelsen ikke omfattet barn som oppholdt seg i utlandet uten at foreldrene hadde registrert dem som utflyttet. Videre ble det påpekt at foreldrenes

²¹ *Norske barn i utlandet. Ute av øye, ute av sinn*. Hentet fra https://www.rights.no/wp-content/uploads/2004/06/Rapport_Norske-barn-i-utlandet.pdf

²² Daværende kommunalminister, Erna Solberg, kommenterte til NTB at HRS ikke hadde faglig grunnlag for å operere med et så høyt tall som 5000, men at det var helt klart at noen – altfor mange – norsk-pakistanske barn tilbragte oppvekstårene i Pakistan (VG 10. juni 2004). Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dd5a-jo/5000-norsk-pakistanske-barn-oppdra-i-pakistan>

²³ Dzamarija, M. (2004). *Norske barn i utlandet* (SSB 2004/71). Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200471/notat_200471.pdf



opprinnelsesland ikke var den eneste destinasjonen når barn ble flyttet ut av Norge.²⁴ Både Stortingets kommunalkomité og en gruppe statssekretærer reiste på studietur til Pakistan høsten 2004, der de blant annet besøkte norsk-pakistanske barn på skoler.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) utarbeidet et eget dokument som tilsvar til Human Rights Services rapport, *Barn på skole i utlandet* (KRD 2005).²⁵ Her framheves det at norske myndigheter over lengre tid hadde vært klar over at barn sendes på skole i utlandet og ville følge nøye med på utviklingen. Det presiseres imidlertid at:

(...) verken norsk lov eller menneskerettighetene pålegger norske myndigheter noen plikt til å forhindre at foreldre sender barna sine til opprinnelsesland/utlandet. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 12 sier at enhver har rett til å forlate et hvilket som helst land, også sitt eget, og at ingen vilkårlig skal berøves retten til å reise inn i sitt eget land (s.4).

I rapporten gjennomgås en rekke tiltak departementet mente kunne motvirke midlertidig utvandring. Blant annet vises det til et høringsforslag fra Barne- og familiedepartementet av 23. februar 2005 om å innføre meldeplikt for skoler til trygdekontoret hvis elever har fravær som kan skyldes utenlandsopphold, og innstramning av retten til barnetrygd.²⁶ Begge forslagene trådte i kraft i 2007.

KRD utlyste også et forskningsoppdrag for å innhente mer kunnskap. Hensikten var ifølge departementets mandat å «følge med på utviklingen av praksisen med at barn med innvandrerbakgrunn sendes på skole i utlandet, både med hensyn til omfang og hvilke konsekvenser den medfører». Videre ble det understreket at det «ikke skal fokuseres på problematikken med barn/ungdom som blir lurt/tvunget/truet/bortført til utlandet for å bli tvangsgiftet eller lignende. Det er allikevel av interesse å få vite om det kan være en sammenheng mellom disse problemene og ønsket om at barna skal få deler av sin oppfostring og skolegang i utlandet» (Ahmad, Døving, Van der Kooij, Storeng, Aarsæther og Østberg, 2006). Resultatet var rapporten *Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland* (Ahmad mfl. 2006, s.10).²⁷ Den viste at årsakene til at barn med pakistansk landbakgrunn ble sendt på skole i Pakistan var komplekse og sammensatte, og at flere motiv kunne overlappe hverandre. Det ble vektlagt at utenlandsoppholdet kunne styrke barnas identitet og tilhørighet, men at de også møtte på utfordringer – særlig når det gjaldt språk.

²⁴ 20 prosent av de norsk pakistanske barna flyttet til et annet land enn Pakistan, 11 prosent utvandret til Storbritannia. 38 prosent av de norsk marokkanske og norsk tyrkiske utvandret fra Norge til å bosette seg i et annet europeisk land, ikke foreldrenes opprinnelsesland (Dzamarija, 2004, s. 30). Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200471/notat_200471.pdf

²⁵ *Barn på skole i utlandet – et sammendrag* (2005). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0025/ddd/pdfv/246384-h-2167_barn_pa_skole_i_utlandet.pdf Se også *Barn på skole i utlandet* (KRD 2005). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0026/ddd/pdfv/246577-barn_pa_skole_i_utlandet-rapport.pdf

²⁶ *Ot.prp. nr. 106 (2004–2005) Om lov om endringer i barnetrygdloven mv. (meldeplikt for skoler, innstramning av retten til barnetrygd under utenlandsopphold mv.)* (BFD). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-106-2004-2005-/id132120/sec4>

²⁷ Ahmad, S. et al. (2006) *Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/prm/2006/0101/ddd/pdfv/285678-r2006_skolegangpakistan.pdf

2.4 Barn i Somalia og «koranskolesaker»

Ytterligere ett forskningsoppdrag, denne gangen initiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), bidro til at utenlandsopphold blant barn av somaliske innvandrere fikk offentlig oppmerksomhet. I 2014 kom forskningsrapporten *Transnasjonal oppvekst: Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn* (Lidén, Bredal og Reisel 2014).²⁸ Rapporten inneholdt en registerbasert omfangsstudie²⁹, en kvalitativ studie av norsk-pakistanske og norsk-somaliske unge og foreldres erfaringer, samt en undersøkelse av utvalgte skolelederes erfaringer. I et eget kapittel gjennomgikk forskerne de rettslige rammene for myndighetenes arbeid. Rapporten som helhet viste at praksisen med å sende barn på opphold i opprinnelseslandet var nedadgående blant norsk-pakistanere, mens det var en relativt vanlig praksis blant norsk-somaliere. I likhet med Ahmad og kolleger (2006)³⁰ fant Lidén og kolleger sammensatte motiver og både positive og negative erfaringer. Rapporten fikk betydelig offentlig oppmerksomhet og mediedekning, med titler som «Sjokkrapport: Barn blir etterlatt i utlandet» og «Når ferien blir et mareritt».³¹ Denne gangen var det omtrent utelukkende barn av somaliske innvandrere som var i fokus. Til VG lovet daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsminister, statsråd Solveig Horne, å vurdere forskernes anbefaling om endringer i passloven, barnevernloven og barneloven.³²

I 2017 og 2018 publiserte NRK flere reportasjer om barn og unges opphold på såkalte «koranskoler» i Somalia. Her fortalte norsk-somaliske ungdommer om grov vold, mishandling og overgrep på disse skolene. Enkelte hadde vært lenket fast og innesperret.³³ Reportasjer med titler som «Utsatt for tortur på koranskole i Somalia» fikk stor oppmerksomhet i den offentlige debatt. Ifølge Norges daværende ambassadør til Kenya, Victor Rønneberg, hadde ambassaden skrevet en rapport til Utenriksdepartementet der de beskriver det NRK omtaler som vold og tortur:

Ungdom forteller at elever er strengt bevoktet og kan ikke forlate skoleområdet. Elevene nektes all kontakt med omverdenen, får lite mat, drikke, søvn og medisinsk hjelp. Noen forteller at de lenkes fast til senger og vegger og at de utsettes for vold og tortur (*Præsttun og Strand 2017, 14 mai*).³⁴

²⁸ Lidén, H., Bredal, B., og Reisel, L. (2014). *Transnasjonal oppvekst: Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn* (ISF Rapport 2014:5). Hentet fra <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2440455>

²⁹ Studien er basert på data om utflyttinger og retur for de 15 landene med flest bosatte barn per 1.1.2012. Her fant man høyest antall utvandrede/ikke-returnerte barn med bakgrunn fra Somalia, Kosovo og Pakistan.


³⁰ Kilde: *Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/prm/2006/0101/ddd/pdfv/285678-r2006_skolegangpakistan.pdf

³¹ Shazia, S. (2014, oppdatert 8. april). Sjokkrapport: Barn blir etterlatt i utlandet. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/WE3Vd/sjokkrapport-barn-blir-etterlatt-i-utlandet>. Yusuf, K. (2014, oppdatert 9. april). Når ferien blir et mareritt. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/49G4E/naar-ferien-blir-et-mareritt>. Som et tilsvarende på medieoppmerksomheten, skrev forskerne Lidén, Bredal og Reisel en kronikk «Utenlandsopphold på godt og vondt» hvor de nyanserte debatten som hadde forekommet i media, Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/k7LoB/kronikk-utenlandsopphold-paa-godt-og-vondt>

³² <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/WE3Vd/sjokkrapport-barn-blir-etterlatt-i-utlandet>

³³ Præsttun, K. og Strand, T. (2017, publisert 12. mai). Jasmin (19) til NRK: – Utsatt for tortur på koranskole i Somalia. NRK. Hentet fra https://www.nrk.no/urix/jasmin_19_til-nrk_-_utsatt-for-tortur-pa-koranskole-i-somalia-1.13511980

³⁴ Præsttun, K. og Strand, T. (2017, publisert 14. mai). NRK. Ambassade: Norske barn utsettes for «torturlignende» metoder på skoler i Somalia. Hentet fra https://www.nrk.no/urix/ambassade_norske-barn-utsettes-for_torturlignende_metoder-pa-skoler-i-somalia-1.13516250



Ifølge ambassadøren hadde flere av ungdommene som etterlates i utlandet, en forhistorie med ungdomskriminalitet og/eller rus i Norge. Den 8. november 2017 ble forholdene på koranskolene i Somalia belyst gjennom en ny reportasje fra NRK: «Norske ungdommer forteller: – Sperret inne, slått og lenket fast».³⁵ Statsminister Erna Solberg uttalte til media at regjeringen ville intensivere arbeidet med å forhindre at barn blir sendt ut av landet for å gå på koranskoler der de blir mishandlet (Præsttun, Strand, Elster og Fossen 2017, 9.nov.).³⁶ Daværende innvandrings- og integreringsminister, Sylvi Listhaug, innkalte til et hastemøte med åtte statsråder. Tiltak som ble foreslått i møtet, var blant annet å se på muligheten i passloven til å inndra barnets pass, samt begrensninger i den økonomiske støtten til familier som sender barna til slike opphold.³⁷ PST advarte mot faren for radikaliserings av norsk ungdom, og uttalte offentlig at slike «koranskoler» kan være en inngangsport til ekstrem islamisme (Præsttun og Stand 2017, 9.nov.).³⁸ Forsker Anja Bredal ved NOVA/OsloMet – storby-universitetet uttalte til NRK at det mangler rettspraksis på slike saker i Norge, og at «Foreldre som lar barn utsettes for vold i utlandet, bør etterforskes» (Konstad 2017, 10. nov.).³⁹ I etterfølgende møter med innvandrings- og integreringsminister Listhaug og barne- og likestillingsminister Horne framhevet Bredal viktigheten av at barnevernet fikk mulighet til å bruke hele sitt register av tiltak, også når barna oppholdt seg i utlandet. Hun viste til at barnevernlovens geografiske virkeområde (§ 1-2) ble endret i 2016, som følge av Norges tilslutning til Haag-konvensjonen av 1996 om beskyttelse av barn med tilknytning til flere land. Dette innebar at loven åpnet for å hjelpe barn som oppholder seg i utlandet, så lenge de har vanlig bosted i Norge. Slik bestemmelsen var blitt utformet, var det imidlertid flere begrensninger og uklarheter rundt hva barneverntjenesten faktisk kunne gjøre. Bredal uttalte til NRK at dette kunne tilsi at barnevernloven måtte endres (Kinn og Strand 2017, 15.nov.).⁴⁰ Et par måneder senere formidlet statsråd Horne følgende synspunkt gjennom NRK: «Barne- og likestillingsminister Solveig Horne mener barnevernloven er god nok om den brukes riktig». Hun avviser dermed Nova-forsker Anja Bredals ønske om endring i loven for å hindre mishandling av norske elever på koranskoler i utlandet.⁴¹

Den 19. februar 2018 varslet NRK at en ny koranskole er avslørt, gjennom artikkelen «Norske elever beskriver tortur i Mogadishu.»⁴² Dagen etter krevde daværende barneombud Anne Lindboe, at barnevernloven måtte endres. Hun mente at loven burde gjelde for alle barn som har sitt vanlige bosted i Norge, også om de oppholder seg i utlandet. Videre ville hun endre «kan» til «skal» i loven, for å styrke plikten til å undersøke saker der barnet befinner

³⁵ Præsttun, K. og Strand, T. (2017, publisert 8. nov.). NRK. Norske ungdommer forteller: – Sperret inne, slått og lenket fast. NRK. hentet fra <https://www.nrk.no/sperret-inne-slatt-og-lenket-fast-1.13769828>

³⁶ Solberg etter koranskole-avsløringene: – Det er ulovlig. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/solberg-etter-koranskole-avsloringene--det-er-ulovlig-1.13772075>

³⁷ Olsson, S. og Elster, K. (2017, publisert 9.nov.). Vurderer å endre passloven etter NRK-avsløringer. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/vurderer-a-endre-passloven-etter-nrk-avsloringer-1.13771674>


³⁸ PST: – Koranskolene kan være inngangsport til ekstrem islamisme. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/pst--koranskolene-kan-vaere-inngangsport-til-ekstrem-islamisme-1.13765354>

³⁹ Forsker: – Foreldre som lar barn utsettes for vold i utlandet, bør etterforskes. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/forsker--foreldre-som-lar-barn-utsettes-for-vold-i-utlandet-bor-etterforskes-1.13772136> Synspunktet utdypes i «Barnevernet må få hjelpe», Dagsavisen, 15.11.2017. Se også «Hvorfor har vi ikke hørt noe fra barneombudet?», kronikk i VG samme dag.

⁴⁰ Vil hindre barn å etterlates på koranskoler. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/vil-hindre-barn-a-etterlates-pa-koranskoler-1.13780302>

⁴¹ Horne vil ikke endre barnevernloven. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/nyheter/horne-vil-ikke-endre-barnevernloven-1.13851739>

⁴² Strand, T., Præsttun, K., Ali, I. og Yusuf, K. (2018, 19. feb.). Ny koranskole avslørt: Norske elever beskriver tortur i Mogadishu. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/nyheter/ny-koranskole-avslort-1.13924676>



seg i utlandet.⁴³ To dager senere, den 22. februar, varslet barne- og likestillingsminister Linda Hofstad Helleland at departementet vurderte lovendring for å gjøre det lettere for barneverntjenesten å gripe inn når et barn blir sendt til «koranskole» i utlandet mot sin vilje, og at «barnevernet har plikt til å gjennomgå meldinger og åpne undersøkelsessaker ved bekymring for et barn som oppholder seg i utlandet» (Præsttun og Strand 2018. 22.febr.).⁴⁴

Både media, organisasjoner og forskere har de senere år dokumentert hvordan noen familier i den somaliske diasporaen sender familiemedlemmer til Somalia for å benytte seg av ulike behandlingstilbud. Dette kan være personer med psykiske lidelser, personer som sliter med rus, eller som på andre måter bryter med akseptert og ønskelig adferd. NRK har i sine reportasjer om såkalte koranskoler i Somalia belyst at det eksisterer ulike «healingklinikker» hvor unge kan bli innelåst, mishandlet og utsatt for elektriske støt (Præsttun, Strand og Yusuf, 2018).⁴⁵

I kjølvannet av «koranskolesakene» ble flere problemstillinger som gjaldt *etterlatte barn* eller *ufrivillige utenlandsopphold*, diskutert i den offentlige debatt. Blant annet ble det påpekt et behov for å styrke samhandlingen mellom barnevern, skole, NAV og andre instanser. Videre ble det stilt spørsmål ved om politiet har tilstrekkelig kompetanse til å avdekke slike saker og om skolenes rutiner er gode nok. Utfordringer knyttet til utstedelse av nødpass til unge under 18 år var også tema. Det ble fremmet flere representantforslag⁴⁶ på Stortinget, og ufrivillige utenlandsopphold var tema i regjeringens integreringsstrategi som ble lansert høsten 2018 (se kapittel 3).

2.5 «Tvangsekteskapsfeltet» – institusjonaliseringen av et fagfelt

Tvangsekteskap var ett av de første temaene knyttet til bekymring for barn og unge voksne i utlandet som ble satt på den offentlige dagsordenen i Norge, blant annet gjennom avisreportasjen om «Sima-saken» i 1992.⁴⁷ «Sima» var en ung jente med pakistansk landbakgrunn som mot sin vilje ble holdt tilbake i Pakistan etter en ferie. Hun ble fratatt passet, isolert, utsatt for vold og tvangsgiftet. «Sima» klarte etter hvert å flykte, og hun fikk bistand fra den norske ambassaden i Islamabad til å returnere til Norge. I 1997 var det igjen en mediasak som skapte oppmerksomhet. Denne saken handlet om 18-år gamle Nadia som ble bortført til opprinnelseslandet Marokko av sine foreldre, men som klarte å rømme tilbake til Norge ved hjelp av venner og den norske ambassaden i Rabat. Foreldrene ble tiltalt for frihetsberøvelse/kidnapping av datteren. Ifølge dommen skal foreldrene ha mislikt måten hun levde på og ment at den brøt med ærbarhetsnormer. Det ble hevdet at intensjonen var å tvangsgifte henne med en marokkansk mann (Wikan, 2002; Bredal, 2006). Tvangsekteskap ble i denne perioden et tema for flere frivillige organisasjoner som Oslo Røde Kors og SEIF.


⁴³ Strand, T. og Fuglesang, K. (2018, 20. febr.). Krever lovendring etter koranskoleavsløringer. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/krever-lovendring-etter-koranskole-avsloringer-1.13926354>

⁴⁴ Barneminister om koranskoler: – Terskelen for å varsle er for høy. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/barneminister-om-koranskoler--terskelen-for-a-varsle-er-for-hoy-1.13930436>

⁴⁵ «Nora» vil gi koranskole-ofrene et ansikt. NRK. Hentet fra https://www.nrk.no/urix/xl/_nora_-vil-gi-koranskole-ofrene-et-ansikt-1.14092989

⁴⁶ Representantforslag betegner stortingsrepresentantenes rett til å fremme private saker i Stortinget (Kilde: Wikipedia).

⁴⁷ «Flyktet fra tvangsekteskap» av Hege Storhaug, Dagbladet 8. november 1992.



Debatten og medieoppslagene i disse og lignende saker førte til at daværende stortingsrepresentant Erna Solberg fra Høyre høsten 1997 tok initiativ til en handlingsplan mot tvangsekteskap. Handlingsplanen ble lansert i desember 1998, og var den første i Norge og i Europa.⁴⁸ I planen er det et eget kapittel om «Utenriksdepartementets rolle» hvor fire tiltak konkret omhandler utenlandssaker. Det framheves at de fleste tvangsekteskap som involverer norske borgere inngås i utlandet, og at barnevernet eller skolen ofte ikke har innsett alvorret i situasjonen før den unge har forsvunnet fra sitt nærmiljø. Videre står det at «Utenriksdepartementet vil bygge ut samarbeidet med andre norske instanser og myndigheter med henblikk på bedre rutiner og tiltak for å løse saker vedrørende tvangsekteskap som utenriksstasjonene kommer i befatning med.» Det presiseres at en bør etablere rutiner for et mottakerapparat og hjelpe-tiltak i Norge etter at vedkommende har kommet hjem til Norge.⁴⁹ Planen hadde ellers fokus på å styrke de frivillige organisasjonenes arbeid knyttet til krisehjelp og forebygging.

Regjeringen la våren 2002 fram dokumentet *Fornytt innsats mot tvangsekteskap* med 30 tiltak (Barne- og familiedepartementet, 2002).⁵⁰ Årsaken til at innsatsen ble ytterligere styrket var drapet på svensk-kurdiske Fadime Sahindal samme år. Drapet ble karakterisert som et æresdrap, og utløste stor medieoppmerksomhet i og utenfor Norden. I Norge ble det særlig fokus på tvangsekteskap. I årene som fulgte, foregikk det en gradvis oppbygging av et faglig og institusjonelt felt som etter hvert har blitt kalt «tvangsekteskapsfeltet». Fra en start med ad hoc tiltak og støttearbeid i frivillige organisasjoners regi, har tvangsekteskap og relaterte temaer som æresrelatert vold gradvis blitt gjenstand for institusjonsbygging i det offentlige.

Blant annet ble det i 2002 etablert et botilbud for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold, som senere har blitt styrket gjennom flere handlingsplantiltak. Kompetanseteamet mot tvangsekteskap ble etablert i 2004 og har siden utviklet seg til en nasjonal, tverrfaglig råd- og veiledningstjeneste, som først lå i UDI og nå er forankret i Bufdir. En ordning for refusjon av utgifter til hjemsendelse dersom en ungdom har blitt eller forsøkt tvangsgiftet i utlandet (heretter kalt refusjonsordningen) ble etablert i denne perioden. Målgruppen for ordningen var personer over 18 år.


Den brede satsingen på ansvarliggjøring av og tiltak i det offentlige tjenesteapparatet kom særlig med handlingsplan mot tvangsekteskap 2008 – 2011.⁵¹ Planen hadde 40 tiltak, og for første gang fulgte det egne bevilgninger med. En stor del av de til sammen over 70 millioner kronene gikk til å etablere to nye ordninger. Det ble opprettet såkalte integreringsattaché-stillinger, senere kalt integreringsrådgivere, på utvalgte utenriksstasjoner. Formålet med ordningen var blant annet å «styrke saksbehandlingen rundt saker som gjelder tvangsekteskap og andre familierelaterte spørsmål i utlandet». For det andre ble det etablert en ordning med minoritetsrådgivere på utvalgte videregående skoler med høy andel av unge med minoritetsbakgrunn. IMDi fikk ansvaret for begge ordningene.

⁴⁸ *Handlingsplanen mot tvangsekteskap 2. utgave* ble utgitt av Barne- og familiedepartementet. Planen er ikke publisert i nettutgave.

⁴⁹ Øvrige tiltak i handlingsplanen er: Utenriksdepartementet skal ta initiativ til informasjonsutveksling om håndtering av slike saker med nærstående land med stor innvandrerbefolkning, herunder Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Benelux-landene. Videre står det at myndighetene vil bygge ut kontakter med myndigheter i de relevante landene med henblikk på effektiv håndtering av konkrete saker, og at det skal utarbeides informasjonsmaterieell som beskriver mulighetene til/for bistand fra utenriktjenestesten (Se kap. 7 i handlingsplanen, s.15).

⁵⁰ Planen kan lastes ned fra <https://docplayer.me/46311181-Fornytt-innsats-mot-tvangsekteskap-varen-2002.html>

⁵¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2008). *Handlingsplan mot tvangsekteskap*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/planer/2007/handlingsplan_mot_tvangsekteskap_2007.pdf



Handlingsplanen videreførte refusjonsordningen som var utvidet til også å omfatte kjønnslemlestelse (Rundskriv Q-18/2007). Noen år senere ble den utvidet til også å gjelde unge under 18 år (IMDi rundskriv: 09:10). Det nasjonale botilbudet ble styrket, og det nasjonale Kompetanseteamet fikk utvidet sitt mandat.

I påvente av en ny handlingsplan ble det i 2012 lansert en felles ettårig handlingsplan med tiltak både mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.⁵² Her videreføres blant annet integreringsrådgiverordningen, og det presiseres at de «skal bidra til styrket innsats mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, herunder arbeide med saker som omhandler personer som er etterlatt i utlandet.»⁵³

Den påfølgende planen hadde navnet *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*.⁵⁴ Større oppmerksomhet ble rettet mot barn og unge som er utsatt for *ekstrem kontroll*, som opplever represalier i form av vold og/eller tvangsekteskap, og som ikke har frihet til å kunne ta selvstendige valg. Dette ble blant annet fulgt opp ved å presisere at refusjonsordningens målgruppe omfattet personer som var utsatt for «alvorlige begrensninger av sin frihet» (IMDi Rundskriv 13/2014).⁵⁵ I følgeevalueringen av planen ble det vurdert at begrepet «alvorlige begrensninger av unges frihet» var uklart, f.eks. i forbindelse med refusjonsordningen og Kompetanseteamets mandat. Det var uklart om man ønsket å inkludere flere problemområder eller om begrepet var tenkt å betegne det samme som «æresrelatert vold» (Lidén, Bredal og Hegstad, 2015, s. 122).⁵⁶

Ett av tiltakene i planen var at integreringsrådgiverordningen skulle evalueres. Evalueringen ble gjennomført av Fafo og dokumentert i rapporten *Med mandat til å hjelpe. Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: erfaringer og anbefalinger* (Bråten og Kindt 2016).⁵⁷ Her foreslo forskerne blant annet at integreringsrådgiverordningen burde endre institusjonell tilhørighet, nærmere bestemt at ledelse og faglig forankring burde flyttes fra IMDi til Bufdir. Forslaget ble begrunnet med at fagkompetansen på voldsfeltet var lagt til Bufdir (Bråten og Kindt 2016, s. 117).⁵⁸ Dette ble ikke fulgt opp. Derimot ble Kompetanseteamet i 2015 flyttet fra IMDi til Bufdir der det ble en del av Voldsseksjonen.

Nåværende handlingsplan heter *Retten til å bestemme over eget liv: Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse 2017–2020*.⁵⁹ Planen og begrepet negativ sosial kontroll omtales nærmere i neste kapittel.

⁵² Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/handlingsplaner/hp2012.pdf>

⁵³ Se *Handlingsplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse* (2012) tiltak 4 side 15. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/handlingsplaner/hp2012.pdf>

⁵⁴ Utgitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/tvangsekteskap/handlingsplan_2013.pdf

⁵⁵ Er ikke lengre tilgjengelig på nett.

⁵⁶ *Framgang: Andre delrapport i følgeevalueringen av handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. (ISF 2015:10). Hentet fra https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2442520/Rapport_2015_10_V5_netts.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁵⁷ Rapporten kan lastes ned fra <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20573.pdf>

⁵⁸ *Med mandat til å hjelpe Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger*. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20573.pdf>

⁵⁹ Justis- og beredskapsdepartementets (2017). *Retten til å bestemme over eget liv: Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettentil-a-bestemme-over-eget-liv.pdf

2.6 Oppsummering

Omsorgssituasjonen for en del norske barn og unge som bor eller oppholder seg midlertidig i utlandet har vekket ulike former for offentlig bekymring. Det har i flere omganger vært debatt om norske myndigheters forpliktelser til og muligheter for å hjelpe.

Et helt sentralt tema har vært barnevernlovens virkeområde. Inntil nylig gjaldt barnevernloven for alle barn som oppholdt seg i Norge, men ikke for barn som oppholdt seg i utlandet. Tidligere veiledere og rundskriv om barn som er etterlatt i utlandet har understreket dette. Da Norge sluttet seg til Haag-konvensjonen av 1996 om beskyttelse av barn med tilknytning til flere land, ble barnevernlovens virkeområde (§ 1-2) endret, slik at den også gjelder for barn med vanlig bosted⁶⁰ i Norge som oppholder seg i utlandet. Det er imidlertid en del begrensninger i hva slags vedtak barneverntjenesten kan fatte angående et barn som oppholder seg i utlandet. Barne- og likestillingsdepartementets tolkning av og kommunikasjon om hva barneverntjenesten kan og skal gjøre i saker der et barn med vanlig bosted oppholder seg i utlandet (i henhold til § 1-2) har endret seg noe over tid.

Foreldreansvaret er et tema som har fått mindre eksplisitt oppmerksomhet, men som er et viktig premiss i vurderingen av myndighetenes forpliktelser. Det har i flere sammenhenger blitt anbefalt å utrede grenseoppgangen mellom barn og foreldres rettigheter, inkludert problemstillinger knyttet til barneloven, barnevernloven og straffeloven, med særlig fokus på barn og unge som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold.⁶¹

Myndighetene signaliserte tidlig at de ønsket å anlegge en helhetlig tilnærming til beskyttelse av norske barn i utlandet, og at ulike kategorier av barn burde ses i sammenheng. Etter hvert har imidlertid saker knyttet til barn av innvandrere fra visse deler av verden blitt håndtert i det såkalte «tvangsekteskapsfeltet», under stikkord som tvangsekteskap, æresrelatert vold, kjønnslemlestelse, alvorlige begrensninger av unges frihet og negativ sosial kontroll. Barn som etterlates i utlandet mot sin vilje har blitt en egen tematikk i dette feltet som stadig er i utvikling. Dagens situasjon beskrives nærmere i kapittel 3.

⁶⁰ Vanlig bosted: «Begrepet er ikke nærmere definert i Haagkonvensjonen 1996, og heller ikke i loven her, nettopp fordi meningen er at det vanlige bostedet skal vurderes konkret i den enkelte sak. (...) Som et utgangspunkt vil en persons vanlige bosted være der personen etter en samlet vurdering har sentrum for sine livsinteresser. For at en person skal oppfattes å ha vanlig bosted i Norge, må det foreligge en stabil tilknytning til landet.» Kilde: Prop. 102 LS (2014–2015) 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 — Haagkonvensjonen 1996.

⁶¹ Lidén, Bredal og Reisen 2014, Lidén og Bredal 2017.

3 Institusjonelle rammer

Som forklart i kapittel 1, er ekspertgruppas mandat knyttet til et policy- og fagfelt som per i dag betegnes med begrepene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Historisk har det gått under tilnavnet «tvangsekteskapsfeltet», som vist i kapittel 2.⁶² Det følgende kapitlet redegjør for noen sentrale trekk ved dette mer eller mindre institusjonaliserte feltet med vekt på elementer som har særlig relevans for ekspertgruppas tema. Først presenteres sentrale aktører, ordninger og organisering i sentralforvaltningen. Så redegjøres det for sentrale policy-dokumenter, initiativ og tiltak som er vedtatt de siste tre årene. Dernest følger en oversikt over retningslinjer, veiledere, nettportaler og annet materiale som er utarbeidet for å øke kunnskap og handlingskompetanse i tjenesteapparatet. Her inkluderes også informasjon rettet mot unge. Mot slutten reises noen spørsmål angående begrepsbruk knyttet til unges ufrivillige utenlandsopphold, før kapitlet avsluttes med et punkt som presenterer eksisterende kunnskap om omfang av utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn.

3.1 Aktører og ordninger i forvaltningen

Som vist i kapittel 2 er det etablert en rekke ordninger som blant annet har som formål å hjelpe barn og unge som er utsatt for ufrivillige opphold, tvang og vold i utlandet. I det følgende beskrives sentrale trekk ved dagens organisering.

3.1.1 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)


Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll

Kompetanseteamet er et nasjonalt tverretatlig fagteam som veileder hjelpeapparatet i saker, vedrørende personer både over og under 18 år, som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Teamet driver ikke med direkte saksoppfølging og har ikke noen forvaltningshjemmel til å håndtere personopplysninger. Kompetanseteamet ble startet i 2004 og har over tid endret organisering og fått utvidet sitt mandat. Kompetanseteamet veileder både første- og andrelinjetjenester, for eksempel politi, barnehager, skoler, asylmottak, helsestasjon, barnevernstjenesten, krisesentre, norske utenriksstasjoner og UDI. Enkelt personer kan også ta kontakt for å få hjelp.^{63 64} Teamet administrerer et nasjonalt bo- og støttetilbud og en reiserefusjonsordning (se under). De har oppgaver knyttet til kompetanseheving og besvarer spørsmål fra ungdom på nettsiden ung.no. Teamet koordineres av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og består ellers av representanter fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Utenriks-

⁶² Feltet beskrives nærmere i en rekke forskningsrapporter, bl.a. i rapporter fra følgeevalueringene av to handlingsplaner: Oxford Research 2010, 2011 og 2012, Steen Johnsen m.fl. 2009, 2010 og 2011, Bredal og Lidén 2015; Lidén, Bredal og Hegstad, 2017; Lidén og Bredal, 2017.

⁶³ Les mer om Kompetanseteamet https://bufdir.no/vold/Krisesentre_incestsentre_og_botilbud_for_utsatt_ungdom/Tvangsekteskap_og_kjonnslemlestelse/

⁶⁴ Mandatet til Kompetanseteamet er gjengitt i årsrapporten for 2018, side 10, hentet fra https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf



departementet (UD) er ikke medlem av teamet. Kompetanseteamet har et telefonnummer og en e-postadresse som bemannes fra kl 9–15.

Nasjonalt bo- og støttetilbud for unge over 18 år

Dette særskilte bo- og støttetilbudet til personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold består i dag av 22 plasser i bokollektiv og individuelle leiligheter i ulike deler av landet. De aktuelle kommunene har det operative ansvaret for innhold og drift, mens inntak og fagutvikling administreres av Kompetanseteamet i Bufdir. Tilbudet om midlertidig bolig med oppfølging er rettet mot unge kvinner og menn som står i fare for eller har blitt utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold. For å få plass må den utsatte ha behov for beskyttelse og være egnet til å dra nytte av tilbudet.⁶⁵

Refusjonsordning for hjemreise fra utlandet

Ordningen gjelder refusjon av utgifter til hjemreise der en person befinner seg i utlandet og frykter å bli eller har blitt utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.⁶⁶ I likhet med andre ordninger startet den som et tiltak begrenset til saker om tvangsekteskap, men ble gradvis utvidet med tilhørende navneendring.⁶⁷

Det er utenriksstasjonene som søker om refusjon for utgifter de har forskuttert, og Kompetanseteamet (Bufdir) som vurderer søknadene.

Sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen av 1996

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er sentralmyndighet i Norge for Haag-konvensjonen av 1996 om internasjonalt samarbeid om beskyttelse av barn.⁶⁸ Sentralmyndigheten skal samordne og koordinere kontakten mellom nasjonale og utenlandske myndigheter og mellom myndigheter og privatpersoner. De skal påse at konvensjonens bestemmelser blir oppfylt og fungere som en samarbeidende og koordinerende instans i forholdet mellom konvensjonsstatene. Sentralmyndigheten bistår barnevernstjenesten i enkeltsaker ved å formidle henvendelser og informasjon på tvers av landegrensler. Til forskjell fra Kompetanseteamet har de mandat til å håndtere personopplysninger. Videre bistår sentralmyndigheten med å veilede barnevernstjenesten om konvensjonen, og hvilke muligheter den gir i barnevernssaker der barn har tilknytning til flere land. I saker der barn er etterlatt i land som er tilsluttet konvensjonen, som f.eks. Tyrkia, Marokko, Russland og Spania, kan sentralmyndigheten bistå for å få til et samarbeid med myndighetene i det aktuelle landet. De bistår også barnevernstjenesten i saker der barn har tilknytning til land som ikke er tilsluttet konvensjonen. Enheten har en *egen veiledningstjeneste* som kan kontaktes per telefon.⁶⁹

⁶⁵ <https://bufdir.no/globalassets/global/tilskudd-bruk-den-ne/bo--og-stottetilbud/faglig-plattform---bo--og-stottetilbudet-----revidert-januar-2017-7.2.pdf> <https://bufdir.no/globalassets/global/retningslinjer-for-tilskudd-til-nasjonalt-bo.pdf>

⁶⁶ Jf. gjeldende rundskriv, «F-02-18 Rundskriv – Utgifter til hjemreise til Norge ved negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» (Kunnskapsdepartementet 2019, dato 13.03.19), fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>

⁶⁷ Jf. titler på tidligere rundskriv: «Rundskriv Q-18/2007 Rundskriv om endringer i ekteskapsloven mv. fra 1. juni 2007 og informasjon om ordningen med refusjon av utgifter til hjemsendelse til Norge der ungdom har blitt eller blitt forsøkt tvangsgiftet» «G-10/2016 Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet».

⁶⁸ Konvensjon av 19. oktober 1996 nr. 26 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

⁶⁹ Les mer på <https://bufdir.no/Haag96/>

Avdeling for internasjonale tjenester

Etter at Bufdir ble sentralmyndighet for Haag-konvensjonen av 1996 har de etablert en avdeling for internasjonale tjenester der også Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er innlemmet. Avdelingen har også ansvar for adopsjon, menneskehandel, barnevern over landegrensene og får snart ansvar for barne-bortføring.⁷⁰

3.1.2 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Minoritetsrådgiverordningen

Ordningen med minoritetsrådgivere i utvalgte videregående skoler ble etablert i 2008.⁷¹ Det er IMDi som forvalter den i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og fylkeskommunene der skolene ligger. Det er i dag 48 minoritetsrådgivere fordelt på ulike videregående skoler i alle av landets fylker. De driver konkret rådgivning og oppfølging i enkeltsaker, forebyggende arbeid og kompetanseheving av skolens ansatte og det offentlige hjelpeapparatet.

Integreringsrådgiverordningen

Ordningen med integreringsrådgivere ble etablert i 2008. Integreringsrådgiverne er ansatt i IMDi og utplassert ved norske utenriksstasjoner som spesialutsendinger for integreringssaker. I sitt daglige virke er de underlagt stasjonssjefen (ambassadør) og Utenriksdepartementet. Ifølge mandatet skal integreringsrådgiverne «gi konsulær bistand til utsatte privatpersoner, råd og veiledning til utenriksstasjoner og førstelinjetjenesten i Norge i enkeltsaker som hører inn under utsendingens mandat.»⁷² Mandatet gjelder saker relatert til negativ sosial kontroll, barn og unge som er ufrivillig etterlatt i utlandet, tvangsekteskap, ekteskap inngått før fylte 18 år og kjønnslemlestelse.⁷³

De fire integreringsrådgiverne er plassert ved Norges ambassader i Amman (Jordan), Ankara (Tyrkia), Islamabad (Pakistan) og Nairobi (Kenya). Det operative ansvaret er begrenset til landet de er plassert i, samt enkelte andre land. De har også veiledningsansvar for stasjoner i andre land.

⁷⁰ Avdelingen har ansvar for Haagkonvensjonen av 1996 (om regulerer jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid om foreldremyndighet og beskyttelsestiltak for barn), Haagkonvensjonen av 1980 (de sivile sider ved internasjonal barne bortføring) og Haagkonvensjonen av 1993 (vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner).

⁷¹ Tiltak i handlingsplan mot tvangsekteskap 2008–2011.

⁷² *Spesialutsending for integreringssaker (Integreringsrådgiver) – Mandat, organisering og oppgaver* Dokumentet er fra juni 2018. Det ligger ikke ute på nett. Ekspertgruppa er kjent med at nytt mandat for integreringsrådgiverordningen er under utarbeiding, jf. tiltak 24d i handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv* (2017–2020).

⁷³ Ordningen har vært evaluert: Bråten, B. og Kindt, K.T. (2016). *Med mandat til å hjelpe. Integreringsrådgivere ved norske utenriksstasjoner: Erfaringer og anbefalinger*, Fafo-rapport 2016:11

Oversikt over integreringsrådgivernes geografiske ansvarsområder:

Amman – dekker stasjonene i Midtøsten og Nord-Afrika, inkludert Iran. Operativt landansvar: Jordan og Irak. Primærland mht. veiledning: Palestina, Iran, Syria, Libanon, Egypt, Libya, Sudan, Algerie, Tunisia, Marokko. Sekundærland: Gulfstatene, inkludert Saudi Arabia.

Ankara – dekker stasjonene i Europa og Russland (Tsjetsjenia). Operativt landansvar: Tyrkia og saker relatert til tredjelandsborgere i Tyrkia. Primærland mht. veiledning: Russland (Tsjetsjenia). Sekundærland: Øvrige europeiske land. Sentral-Asia.

Islamabad – dekker stasjonene fra Afghanistan og videre østover i Asia. Operativt landansvar: Pakistan og Afghanistan. Primærland mht. veiledning: India, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal. Sekundærland: Sørøst Asia/Kina.

Nairobi – dekker landene i Afrika sør for Sahara. Operativt landansvar: Kenya og Somalia. Primærland mht. veiledning: Etiopia, Djibouti. Sekundærland: Øvrige afrikanske land.

3.1.3 Utenrikstjenesten

Når det gjelder saker der den unge befinner seg i utlandet, er utenrikstjenesten en sentral aktør, nærmere bestemt Utenriksdepartementets seksjon for konsulære saker, som består av Enhet for konsulære saker, Utenriksdepartementets operative senter (UDops, døgndrift) og utenriksstasjonene – særlig de som har integreringsrådgiver (se over).

Konsulær bistand ytes til nordmenn i utlandet i henhold til Wienkonvensjonen om konsulært samkvem av 1963. Bistanden er ellers lite lovregulert. Rammene for konsulær bistand er fastsatt av Stortinget i Meld. St. 12 (2011–2012) *Bistand til nordmenn i utlandet*.⁷⁴

Meldingen understreker at konsulær bistand ikke er underlagt noe rettskrav: «Spørsmålet om utenrikstjenesten skal gripe inn i konkrete tilfeller er undergitt forvaltningens frie skjønn.»⁷⁵ Bistanden gis primært til norske statsborgere, men utenlandske statsborgere som er bosatt i Norge kan i visse tilfeller få bistand.⁷⁶ Norske myndigheter kan ikke utøve myndighet i andre land, og norske borgere må derfor normalt henvende seg til landets egne myndigheter for bistand.⁷⁷

⁷⁴ Stortingsmeldingen kan lastes ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20102011/id637527/>

⁷⁵ I Meld. St. 12 (2010–2011) s. 9 og fotnote 8.

⁷⁶ Gjelder statsløse og flyktninger som har reisebevis for flyktninger eller utlendingsplass.

⁷⁷ Jf. Utenriksloven § 1

3.2 Policy-dokumenter, initiativ og tiltak

Regjeringens handlingsplan

Nåværende plan ble lansert 8. mars 2017 under tittelen *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)*.⁷⁸ Kunnskapsdepartementet (KD) ved integreringsavdelingen har det overordnende koordineringsansvaret for handlingsplanen. I tillegg til KD er Barne- og familiedepartementet (BFD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kulturdepartementet (KUD) og Utenriksdepartementet (UD) ansvarlige for de ulike tiltakene i handlingsplanen. På direktoratsnivå har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (under KD) et særlig ansvar, sammen med nevnte departements tilhørende direktorater.

Handlingsplanen inneholder til sammen 28 tiltak fordelt på fem innsatsområder.⁷⁹ Mange av tiltakene er relevante for unge som blir utsatt for ufrivillige utenlandsopphold og/eller tvang og vold i utlandet, som blant annet følgende:

- Forbedre retningslinjene om etterlatte barn i utlandet (tiltak 7).⁸⁰
- Sikre oppfølgingssamtale for elever som skal flytte til utlandet uten sine foreldre (tiltak 8).⁸¹
- Utvidelse av avvergingsplikten til å omfatte tvangsekteskap skal utredes (tiltak 4).⁸²
- Videreutvikle ordningen med integreringsrådgivere ved utenriksstasjoner (tiltak 24 d).
- Videreutvikle ordningen med minoritetsrådgivere på skoler (tiltak 24 b).
- Etablere en mentorordning for unge som er utsatt for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap (tiltak 9).⁸³
- Styrke veiledning av voldsutsatte personer som flytter til ny kommune (tiltak 12).⁸⁴

Regjeringens toppmøter

Medias søkelys på «koranskolesakene» i november 2017 ble fulgt opp av flere møter på statsrådsnivå.⁸⁵ Her ble vedtatt å iverksette en rekke tiltak. Ekspertgruppa har blitt informert om at disse beslutningene er unntatt offentlighet, men fra media er det kjent at ett av vedtakene ledet fram til at ekspertgruppa ble nedsatt.

⁷⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettentil-a--bestemme-over-eget-liv.pdf

⁷⁹ Områdene er: Styrke utsatte personers rettsvern, styrke hjelpen til personer som bryter med familie og nettverk, endre holdninger og praksis i berørte miljøer, styrke kunnskapen i tjenestetilbudet, samt styrke forskning og øke kunnskapsdeling.

⁸⁰ Disse er ferdige. Se https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/

⁸¹ Gjennomført, se kapittel 8 her: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen---for-skoler-og-skoleeiere?depth=0&print=1#8>

⁸² Forslaget har vært på høring og er til behandling i Justisdepartementet.

⁸³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-styrker-integreringen-ny-mentorordning-for-unge-uttatt-for-negativ-sosial-kontroll-og-23-millioner-kroner-til-arbeidskvalifisering/id2575080/>

⁸⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/satsingsomrader2/vold-i-naere-relasjoner-og-menneskehandel>

⁸⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-forhindre-at-barn-etterlates-i-utlandet/id2629698/>

Stortingets anmodningsvedtak

I kjølvannet av «koranskolesakene» ble det fremmet flere representantforslag på Stortinget i 2017 og 2108.⁸⁶ Våren 2018 ble det blant annet vedtatt å be regjeringen om å:

- Forsterke innsatsen for å sikre at kommuner og fylkeskommuner følger opp elever som utsettes for negativ sosial kontroll og som uteblir fra skolen (vedtak 783).
- Utrede om det kan iverksettes stans i utbetaling av flere offentlige ytelser i tilfeller der barn sendes til utlandet og holdes der mot sin vilje (vedtak 784).
- Vurdere flere sanksjonsmuligheter i tilfeller der barn etterlates i utlandet mot sin vilje og under uforsvarlige forhold (vedtak 785).
- Få fortgang i arbeidet med inndragelse av pass, vurdere flere sanksjonsmuligheter der barn etterlates i utlandet mot sin vilje og under uforsvarlige forhold, og utrede om det kan iverksettes stans i utbetaling av flere offentlige ytelser (Innst. 260 S, 2017–2018) (vedtak 786).⁸⁷
- Foreslå tydeliggjøring av hjemler i straffeloven som holder foreldre ansvarlige dersom barn sendes på utenlandsopphold mot sin vilje (vedtak 788).

Regjeringens integreringsstrategi

I slutten av oktober 2018 presenterte regjeringen en ny strategi for integreringspolitikken, *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*.⁸⁸ Planen inneholder seks innsatsområder, hvorav ett er kalt «Retten til å leve et fritt liv». Her oppgis det at handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv (2017–2020)* skal følges opp og forsterkes på særskilte områder, som bistand til unge som sendes på ufrivillige opphold i utlandet (s. 56). Tiltak i strategien som er relevante for ekspertgruppas arbeidsområder:

- Styrke minoritetsrådgiverordningen med 13 nye stillinger, etablere en nettportal som skal være en verktøykasse for hjelpeapparat i møte med unge og deres foreldre og etablere ambulerende fagteam som skal bidra til kompetanseutvikling i tjenestene og være et rådgivningstilbud til elever og skoler som ikke har minoritetsrådgiver (tiltak 46).
- Sørge for oppfølging og trygge rammer ved hjemkomst til Norge for personer som har vært etterlatt i utlandet mot egen vilje (tiltak 48).
- Det skal foreslås nye regler om tilbakekalling og nektelse av pass og nasjonal ID-kort med reiserett, der det er grunn til å tro at barn og unge vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet (tiltak 49).⁸⁹
- Det skal vurderes tydeliggjøring av straffebestemmelser der det er grunn til å tro at barn og unge vil bli utsatt for straffbare forhold i utlandet (tiltak 50).

⁸⁶ Se bl.a. Representantforslag 118 S (2017 – 2018), hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-118s/?all=true>

⁸⁷ Innst. 260 S (2017–2018), hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/Inns-201718-260s.pdf> Det er gjort en oppsummering av vedtak 7 83,784,785, 786 og 788.

⁸⁸ *Integrering gjennom kunnskap (2019–2022)*, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc-325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

⁸⁹ Det er vedtatt nye regler. Se kapittel 6.

3.3 Veiledere, retningslinjer og nettsider


Gjennom årene har det blitt utarbeidet flere rundskriv, veiledere og lignende som angir hva hjelpeapparatet kan og ikke kan gjøre for unge som er utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, med vekt på aldersgruppen under 18 år. Ekspertgruppa har forsøkt å skaffe seg oversikt over det veiledningsmateriellet som eksisterer per i dag. Tabellen gir en oversikt over materiell/nettsteder som i en eller annen grad berører ufrivillige utenlandsopphold. Her er også tatt inn nettportaler med informasjon rettet mot unge. Ekspertgruppa har ikke hatt kapasitet til å gå systematisk gjennom hele materialet, men vil knytte noen kommentarer til oversikten.

Oversikt over veiledere, retningslinjer mm. som omhandler ufrivillige utenlandsopphold

Navn/Årstall ⁹⁰	Målgruppe	Ansvarlig ⁹¹
Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet (2019)	Førstelinije og fagfolk i offentlige instanser (barnevern, skole, kommuner, helse)	Buudir (UD, KD, JD, IMDi, UDI, POD, Hdir, AVdir)
Negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap – en veileder til barneverntjenesten (2018)	Barneverntjenesten	Buudir
Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere (2019)	Skoler og skoleeiere	Udir (POD, Buudir)
Kapittel 8: Bekymring for elever som skal flytte utenlands alene i veileder om barn som ikke møter på skolen	Skoler	Udir (IMDi)
Rutiner i skolens arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap (udatert)	Skoler	IMDi
Håndbok for håndtering av saker om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, barneekteskap og æresrelatert vold. En veiledning til hvordan man kan identifisere og følge opp mulige utsatte (2019)	Alle	IMDi
Rundskriv Q-42/2015 Retningslinjer om behandlingen av barnevernsaker der barn har tilknytning til andre land (under revisjon)	Barneverntjenesten	BLD
Veileder for norske familier som flytter med barn til utlandet (2005)	Norske barnefamilier som skal flytte utenlands	BFD og UFD (Udir, FMOA)
Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder (2008)	Førstelinijetjenester	IMDi
Veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner (2018)	Helsesektoren	NKVTS
Dinutvei.no (nettportal om vold i nære relasjoner)	Alle	NKVTS
Rettentil.no (nettside/portal om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse)	Fagpersoner og andre som møter barn og unge	RVTS Øst
NORA (Nettstedet Nora handler om retten til å bestemme over eget liv. Uten overvåkning, kontroll og tvang) (2019)	«Unge og de som er tettest på» (ungdom, lærere mm)	IMDi
Ung.no (det offentlige informasjonskanal for ungdom)	Ungdom 13–20 år	Buudir

⁹⁰ Datert eller lansert.

⁹¹ Hovedansvarlig med samarbeidspartnere i parentes. Forkortelser: UD/Utenriksdepartementet, KD/Kunnskapsdepartementet, JD/Justis- og beredskapsdepartementet, IMDi/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, UDI/Utlendingsdirektoratet, POD/Politidirektoratet, Hdir/Helsedirektoratet, AVdir/Arbeids- og velferdsdirektoratet, BLD/tidligere Barne- og likestillingsdepartementet, UFD/tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet, FMOA/Fylkesmannen i Oslo og Akershus



Ekspertgruppas gjennomgang avdekker et mangfold av ulike veiledere og retningslinjer. Det kan dels synes som ulike instanser har utarbeidet tilsvarende informasjon rettet mot de samme offentlige tjenester, dels er det eksempler på inkonsistens i informasjonen. Noen av veilederne mangler relevant informasjon som finnes i noen av de andre veilederne. Andre mangler lenker til hverandre. Flere av dokumentene som ligger på nett er også utdaterte og inneholder feil informasjon, uten å være tydelig merket. Dette gjelder blant annet IMDis *Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder* fra 2008, som det fortsatt lenkes til på noen nettsider. En slik «jungel» av informasjons- og veiledningsmateriell har tidligere vært tatt opp som et problem på tvangsekteskapsfeltet, og det har vært iverksatt tiltak for å bøte på situasjonen. Det synes å være behov for en mer proaktiv tilnærming til koordinering og styring av dette arbeidet.⁹² Bufdir-koordinerte arbeidet med å revidere *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*.⁹³ Retningslinjene er tverrsektorielle, noe som synes fornuftig når det gjelder en så kompleks tematikk der samarbeid og samordning er avgjørende. Desto viktigere er det å gjøre slike retningslinjer kjent i alle sektorer. Retningslinjene har særlig fokus på barneverntjenesten og skole, mens politiet omfattes i liten grad, primært som en instans andre tjenester skal trekke inn i sitt arbeid.

Vel så viktig som egne veiledere er det at generelle rundskriv og veiledningsmateriell berører denne tematikken og lenker videre til mer spesifikk informasjon. Som tabellen viser, har noen av de generelle veilederne om vold i nære relasjoner fått informasjon om ufrivillige utenlandsopphold. Saksbehandlingsrundskrivet for barneverntjenesten er et annet sentral dokument.⁹⁴ Rundskrivet har et omfattende punkt 2.7 «behandling av saker der barn har tilknytning til andre land». Her gis en kort omtale av endringen i barnevernlovens geografiske virkeområde, med hovedvekt på saker der et barn som oppholder seg i Norge har sterk tilknytning til, eventuelt vanlig bosted i, et annet land, herunder barn med uavklart oppholdsstatus og barn på flyktningmottak. Saker om barn som er «etterlatt i utlandet mot sin vilje, og der foreldrene eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til eller unnlater å ivareta omsorgen for barnet» nevnes ikke. De nye retningslinjene som Bufdir har koordinert finnes ikke i rundskrivets oversikt over veiledere og rundskriv. Her ligger imidlertid de utdaterte *Retningslinjer for håndtering av etterlatte barn i utlandet* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2002, Rundskriv Q-1038 B).

Som det framgår av tabellen, er informasjon rettet mot unge spredt på flere plattformer, som dels også henvender seg til tjenesteapparatet (imdi.no/nora). Ung.no er unik ved at den kun har unge som målgruppe, og at den er bredt anlagt tematisk. En fordel er at unge som ikke målrettet søker informasjon om sine rettigheter med hensyn til ufrivillige utenlandsopphold, vold, tvang og kontroll, kan «dumpe over» slik informasjon på nettsiden. Ung.no er dessuten en velkjent tjeneste som også har en spørretjeneste. Det er et godt etablert samarbeid mellom ung.no og Kompetanseteamet.

⁹² Jf. handlingsplanens tiltak 18B.

⁹³ *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*, hentet fra https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/ (publisert 20.02.19, sist oppdatert 25.04.19).

⁹⁴ Rundskrivet er ikke tatt med i tabellen, men kan leses her: <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/> Det oppgis at rundskrivet ble publisert i 2017 og sist endret 17. desember 2019.

3.3.1 Begrepsbruk

En utfordring er at det er svært ulike forståelser av hva en etterlattsak er når det gjelder unge under 18 år. Det er vanskelig å definere hva en slik sak egentlig er. Vi er avhengige av å vite hvordan sakene skal defineres og avgrenses. For eksempel veilederen til Bufdir. Det er viktig for tjenestene der ute å vite når denne veilederen skal komme til anvendelse og ikke – når skal de gå inn for å hjelpe? Dersom en ikke vet eller forstår hva en etterlattsak er, kan det føre til at en kanskje går for langt i disse sakene. De unge kan være etterlatt uten at det er noe ulovlig i det.

(Offentlig ansatt)

Gjennomgangen av veiledningsmateriellet og andre skriftlige kilder viser betydelig variasjon i begrepsbruken. Et eksempel er de Bufdir-koordinerte *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*⁹⁵. Hovedbegrepet er «barn under 18 år som er etterlatt i utlandet mot sin vilje, og der foreldrene eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til eller unnlater å ivareta omsorgen for barnet.» Når det gjelder melding til barneverntjenesten og politi, brukes også formuleringen «liv, helse og frihet»:

Offentlige instanser som skole, barnehage, helsetjeneste, politi og barnevernstjenesten samt øvrig hjelpeapparat må samarbeide aktivt for å hindre utreise, hvis det er mistanke om at barnet vil bli etterlatt i utlandet mot sin vilje, og foreldre eller andre omsorgspersoner ikke vil være i stand til eller vil unnlate å ivareta omsorgen for barnet. Hvis det er mistanke om at en utenlandsreise gjør at barnets liv, helse eller frihet er truet, er det viktig å sende bekymringsmelding til barnevernstjenesten og/eller politi.

Veilederen gjelder altså ikke for tilfeller der barnets omsorg ivaretas. Et spørsmål som melder seg, er hva som skal regnes som god nok omsorg, og hvordan dette skal kartlegges. Hva det innebærer at et barns frihet er truet, er ikke nærmere definert.

Kapittel 8 i Utdanningsdirektoratets veileder sier at skoleansatte bør være oppmerksom på «elever som de er bekymret for at skal flytte til utlandet uten sine foreldre, bli etterlatt i utlandet, eller flytte utenlands mot sin vilje».

Et annet eksempel på avgrensning finner vi i proposisjonen om endringer i folketrygdloven: «Barn som sendes på utenlandsopphold hvor det kan være særlig risiko for å oppleve vold og tvang, for eksempel ved opphold i land hvor fysisk avstraffelse er mer allment akseptert eller til skoler hvor man benytter fysisk disiplinering».⁹⁶ Og i proposisjonen om endringer i passloven brukes følgende formulering: «mindreårige etterlates i utlandet mot sin vilje, og som følge av dette befinner seg i situasjoner som innebærer fare for liv eller helse».⁹⁷

⁹⁵ https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/

⁹⁶ Prop. 129 L (2018–2019) Endringer i folketrygdloven (krav om bosted og opphold i Norge for rett til ektefelle- og barnetillegg). Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 21. juni 2019, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-129-l-20182019/id2660906/>

⁹⁷ Prop. 126 L (2018–2019). Endringer i passloven og ID-kortloven (utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige mv.) <https://www.regjeringen.no/contentassets/4a5d8ed1cc504b32923bbee4b1a49f06/no/pdfs/prp201820190126000dddpdfs.pdf>

En ytterligere kompliserende faktor er at «etterlatt mot sin vilje» defineres som *negativ sosial kontroll*,⁹⁸ som på sin side er et begrep som brukes på ulike måter, og som ikke er rettslig avklart. Slik det nå brukes, synes det å inkludere både lovlige og ulovlige handlinger, blant annet ved at det defineres ulikt av ulike aktører. Et eksempel er forskjellen mellom Bufdirs veileder til barnevernstjenesten om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold og NKVTS' veileder for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vold i nære relasjoner. Begge bruker den offisielle definisjonen av negativ sosial kontroll.⁹⁹ Forskjellen ligger i at Bufdir knytter begrepet til streng oppdragelse, mens NKVTS slår fast at negativ sosial kontroll er en form for vold i nære relasjoner:

Når foreldres oppdragelse blir så streng at den bryter med barnets rettigheter etter barnekonvensjonen og norsk lov, går (...) oppdragelse over til å være negativ sosial kontroll (BUFDIR).¹⁰⁰

Negativ sosial kontroll er en form for vold i nære relasjoner. Fysisk og psykisk vold som nedverdigelser, trusler og utstøtelse vil være ledd i denne kontroll. Når dette utløses av gruppens eller familiens behov for å ivareta eller gjenopprette ære eller anseelse, kan dette kalles æresrelatert vold (NKVTS).¹⁰¹

Et spørsmål som melder seg er: Dersom barn og unges ufrivillige utenlandsopphold anses som negativ sosial kontroll, og negativ sosial kontroll er en form for vold i nære relasjoner – er da ufrivillige utenlandsopphold en form for vold i nære relasjoner?

NKVTS driver også den nasjonale nettportalen *Dinutvei.no* om vold i nære relasjoner. Her defineres ikke negativ sosial kontroll som en form for vold, men som kontroll som kan variere i grader og noen ganger ta form av vold og andre straffbare handlinger. Her tematiseres også lovligheten:

Det er ulike grader av negativ sosial kontroll. I noen tilfeller kan kontrollen være så sterk at den bryter med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov. Selv om negativ sosial kontroll bryter med individets rettigheter, er det ikke nødvendigvis straffbart. Først når kontrollen tar form av vold, frihetsberøvelse eller trusler om dette, vil den kunne omfattes av straffeloven.¹⁰²

Kort sagt viser en gjennomgang av ulike dokumenter at det forekommer ulike definisjoner og avgrensninger av fenomenet. Dels brukes det ulike betegnelser på samme fenomen, dels brukes samme betegnelse om ulike fenomener. Denne variasjonen har sammenheng med fenomenets uklare rettslige status. Der man i noen sammenhenger er opptatt av å avgrense seg mot legitime opphold, er man i andre sammenhenger langt mer diffus og upresis. Variasjon og manglende presisjon i begrepsbruken henger sammen med at «etterlatt i utlandet»


⁹⁸ I henhold til ekspertgruppas mandat.

⁹⁹ Negativ sosial kontroll forstås som ulike former for oppsyn, press, trusler og tvang som utøves for å sikre at enkeltpersoner lever i tråd med familiens eller gruppens normer og verdier. Det som kjennetegner negativ sosial kontroll, er at den fratar eller begrenser personers grunnleggende rett til å bestemme over eget liv og framtid i henhold til deres alder og modenhet. Kontrollen kjennetegnes ved at den er systematisk og kan bryte med den enkeltes rettigheter i henhold til blant annet barnekonvensjonen og norsk lov. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf

¹⁰⁰ https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold_en_veileder_til_barnevernstjenesten/Fenomenforstaelse/

¹⁰¹ <https://voldsveileder.nkvts.no/blog/innhold/negativ-sosial-kontroll-og-tvangsekteskap/definisjoner/>

¹⁰² <https://dinutvei.no/se/36-om-vold/920-negativ-sosial-kontroll-press-tvang-overvaking>



og «negativ sosial kontroll» tilhører et rettsområde som ikke er utredet eller avklart. Det kan synes som om begrepet «etterlatt i utlandet» brukes for å favne både forhold som regnes som lovbrudd og forhold som tilhører foreldres rett til å bestemme over sine barn, og begrepet «negativ sosial kontroll» brukes både om forhold som er straffbare og om forhold som ligger utenfor strafferettens område. Mot denne bakgrunn vurderer ekspertgruppen at det er et sterkt behov for nærmere rettslig utredning av hva ufrivillige utenlandsopphold og negativ sosial kontroll innebærer i lys av norsk lovverk, med vekt på barn og foreldres rettigheter og straffeloven (se kapittel 7).

3.4 Omfang

Register- og surveybaserte studier


Den siste registerstudien som er gjort inngår i en større studie fra 2014 om barn og unge med innvandrerbakgrunn som hadde hatt lengre utenlandsopphold i løpet av grunnskolealder.¹⁰³ Her kartla Institutt for samfunnsforskning registrert utflytting og retur for barn med minoritetsbakgrunn i perioden 2004 til 2012. Kartleggingen gjaldt de 15 landbakgrunnene med flest bosatte barn per 1.1.2012. Kartleggingen omfatter altså ikke barn som hadde flyttet uten at det ble registrert i folkeregisteret og sier ingenting om motiv eller frivillighet.

Forskerne fant høyest antall utvandrede/ikke-returnerte barn med bakgrunn fra Somalia, Kosovo og Pakistan. Disse gruppene hadde også størst barnebefolkning. Når det gjelder den relative andelen av barnebefolkningen som hadde utvandret, skilte den norsk-somaliske gruppa seg ut med 13 prosent utvandrede/ikke-returnerte barn. I gruppene med pakistanske og irakisk bakgrunn, var henholdsvis 6 og 5 prosent av barnebefolkningen registrert som utvandret. Andelen barn som hadde flyttet til Pakistan hadde gått noe ned siden en tidligere kartlegging av Statistisk sentralbyrå i 2004 (Lidén et al., 2014, s. 7). Forskerne undersøkte også hvor stor andel av de utflyttede barna som var registrert utflyttet *uten* sine foreldre. For utflyttede barn med somalisk landbakgrunn utgjorde denne andelen 59 prosent, mens den lå på 51 prosent for de med pakistansk bakgrunn (i 2010). Forskerne understreker at dette ikke var det samme som at barna reelt bodde uten foreldrene sine i utlandet, siden foreldre kunne ha flyttet ut før eller etter barnet. Mens det var mest vanlig for barn med bakgrunn fra Pakistan å flytte til Pakistan, var Storbritannia det vanligste landet blant barn med bakgrunn fra Somalia, deretter Kenya, Somalia og Egypt.

Undersøkelsen viste at omtrent 40 prosent av barna som hadde utvandret i 2004 og 2006 hadde returnert til Norge per 1.1. 2012. Når man så nærmere på de ulike gruppene var andelen høyere for Pakistan og Irak, der omtrent halvparten av barna var registrert tilbake i Norge, mens dette gjaldt kun en fjerdedel av barna med bakgrunn fra Somalia.

Siden registreringer i folkeregisteret ikke reflekterer det faktiske antallet utflyttinger, ble det supplert med data om barnetrygd. Dermed fanget man opp barn som fortsatt var registrert bosatt i Norge, men som hadde mistet barnetrygden som den gang falt bort etter seks måneders utenlandsopphold. Også her var barn med somalisk bakgrunn den største gruppa.

¹⁰³ *Transnasjonal oppvekst: Om lengre utenlandsopphold blant barn med innvandrerbakgrunn*, Liden, Bredal og Reisel (2014) IMDi var oppdragsgiver for studien.



Friberg og Bjørnset har i sin studie *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* (2019:76)¹⁰⁴ spurt ungdom om de har gått på skole i utlandet i løpet av oppveksten. Forskerne finner at norsk-somaliske unge skiller seg ut. Knappe fire av ti ungdommer som var født i Norge eller kommet til Norge før skolealder, oppga at de hadde gått på skole i andre land enn Norge. Andelen i alle andre grupper var betydelig lavere. Studien sier ingenting om hva slags skolegang det dreier seg om, eller om det var frivillig eller ikke, men forskerne sier følgende:

Vi vet ikke hva slags skolegang disse svarene dreier seg om, eller hvor den fant sted, men overrepresentasjonen i den somaliske gruppen henger sannsynligvis sammen med praksisen med såkalte «kulturrehabiliteringsreiser» der uregjerlige barn sendes til hjemlandet for en periode. De fleste snakket om å sende barna for å bo hos slektninger, men kommersielle «koranskoler» som retter seg spesifikt mot bekymrede foreldre i Vesten, er også kjent blant foreldre. En del vi snakket med, hadde blitt skremt av NRKs avsløringer av vold og overgrep mot norsksomaliske barn på slike koranskoler, men mange hadde ikke hørt om disse oppslagene, og flere var positive til at dette kunne være et godt virkemiddel dersom de unge har begynt å vanke i et «dårlig miljø». Flere la imidlertid vekt på at det var dyrt (s. 114–115).

Kartlegging i kommunene


Oslo Economics har nylig kartlagt kommunenes erfaring med saker om etterlatte barn, inkludert omfanget av slike saker på oppdrag fra Kunnskapsdepartementets integreringsavdeling. Rapporten *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (2020) bygger på en spørreskjemaundersøkelse og kvalitative intervjuer. Oppdragsgiver er Kunnskapsdepartementets integreringsavdeling.

Forskerne bruker mye plass på å definere og avgrense fenomenet «etterlatt i utlandet mot sin vilje», både i rapporten og i spørreskjemaene som kommunene har fått. Kommunene bes om å anslå antall saker om barn og unge i alderen 0–23 år. I spørreskjemaet på trinn 2 (se under) defineres temaet blant annet slik: «Fellesnevneren er at barn og unge tas med ut av Norge og holdes tilbake mot sin vilje og/eller interesse.» For øvrig blir kommunene bedt om å ta med «tilfeller hvor kommunale instanser eller andre personer i familiens omgivelser har hatt ubekreftet mistanke om at barn har blitt eller vil bli etterlatt i utlandet», og saker der «barna regnes som etterlatt i utlandet etter at hele eller deler av familien har registrert flytting til utlandet», og der barna er «tatt med til utlandet sammen med begge foreldrene, for eksempel som følge av barnevernsflukt».¹⁰⁵ Det kan med andre ord synes som om avgrensningen av fenomenet er noe videre enn hva man forbinder med begrepet «etterlatt i utlandet mot sin vilje».

Den kvantitative kartleggingen er gjort i to trinn, der det i trinn 1 ble sendt ut spørreskjema til alle kommuner for å identifisere kommuner som har hatt saker. Samtlige 422 kommuner besvarte trinn 1. Av disse oppga 104 kommuner (omtrent 25 prosent) at de hadde erfaring med saker. Disse 104 ble fulgt opp med et nytt spørreskjema i trinn 2 der de ble bedt om å anslå omfanget, det vil si hvor mange *barn* det dreide seg om. På trinn 2 var det 67 av de 104

¹⁰⁴ *Migrasjon, foreldreskap og negativ sosial kontroll*, hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20698.pdf>
Rapporten er også en del av rapporteringen fra prosjektet Children of Immigrants Longitudinal Study in Norway (CILS-NOR), finansiert av Norges forskningsråd. De kvantitative analysene i denne rapporten er basert på CILS-NOR-surveyen, som er en spørreundersøkelse gjennomført i første klasse på videregående skole i Oslo, Akershus og utvalgte skoler i Buskerud i 2016. Totalt 7627 elever har fylt ut spørreskjemaet. Svarprosenten var på 54 (s. 45).

¹⁰⁵ Alle sitater er fra spørreskjemaene.



kommunene som kvantifiserte antallet barn. Totalt anslår disse 67 kommunene et omfang på 415 etterlatte barn i perioden 2016 til 2018. Flesteparten av sakene er i storbykommuner. Kommuner som kjenner saker der etterlatte barn har returnert til Norge oppgir oftest at utenlandsoppholdet har vart i 3–12 måneder.

Aldersmessig er det en overvekt av barn i barneskolealder; 36 prosent er 6–13 år gamle.¹⁰⁶ Tallet for aldersgruppen 14–18 år er 23 prosent.¹⁰⁷ Kjønnfordelingen er ganske lik med 37 prosent gutter og 40 prosent jenter, mens 23 prosent oppgis å være ukjent.¹⁰⁸ Oslo Economics vurderer at kjønn ikke synes å være «en driver for risikoen for å bli etterlatt i utlandet», men at kjønn har betydning for foreldrenes motiv: «Kjønnslemlestelse/omskjæring og æresrelatert vold er bekymringer som vi litt oftere i intervjuene hører om i saker som gjelder jenter. Tilfeller hvor foreldrene ønsker å få en ungdom ut av et belastet miljø preget av rus og/eller kriminalitet som vi har hørt om, har oftere omhandlet gutter.»

Når det gjelder landbakgrunn, skiller barn med somalisk bakgrunn seg ut som den største gruppa. Ser man på svarene fra alle kommuner i kartleggingen oppgis en andel på 13 prosent av barna å ha somalisk bakgrunn. Ser man kun på Oslo ligger andelen norsk-somaliske barn og unge på hele 35 prosent. Syria og Polen er de to nest vanligste landbakgrunnene (henholdsvis 8 prosent og 7 prosent av barna, alle kommuner i kartleggingen).

Saksstatistikk fra integreringsrådgiverne og Kompetanseteamet

I 2018 rapporterte integreringsrådgiverne om 214 nye saker, en økning fra 180 saker i 2017. Saker om personer som er etterlatt i utlandet har hatt en kraftig økning fra 65 saker i 2017 til 121 saker i 2018. Når det gjelder landbakgrunn, er det en overvekt av saker der personen har bakgrunn fra Somalia. Det har vært en økning i saker som gjelder personer med bakgrunn fra Irak, Palestina og Russland (Tsjetsjenia). Andre land som er representert er Syria, Afghanistan, Pakistan, Tyrkia, Sudan, Etiopia og Iran.¹⁰⁹

Kompetanseteamet gir ut sin egen årsrapport og saksstatistikken er derfor mer omfattende. I rapporten for 2018 rapporterer teamet at såkalte utenlandssaker har hatt en økning over de siste år.¹¹⁰ Dette er saker der en eller flere personer oppholder seg i utlandet når teamet får saken. I 2018 gjaldt dette 29 prosent av teamets saker (173 saker), mot 18 prosent (101 enkeltsaker) året før.

Videre viser Kompetanseteamets statistikk at 66 prosent (114) av disse utenlandssakene gjaldt barn og at 62 prosent (108) gjaldt kvinner. Hovedbekymringen var oftest ufrivillige utenlandsopphold. Drøye halvparten (51,5 prosent, 89 saker) var registrert som «ufrivillig opphold i utlandet», mens 22,5 prosent (39 enkeltsaker) var registrert som «mistanke om ufrivillig opphold i utlandet».¹¹¹ Om denne kategoriseringen skriver Kompetanseteamet:

¹⁰⁶ Tilsvarende tall for Oslo er 39 prosent.


¹⁰⁷ I Oslo oppgir bydelene at 32 prosent av barna var i denne aldersgruppen.

¹⁰⁸ Fordelingen i Oslo er 46 prosent gutter, 44 prosent jenter og kun 10 prosent ukjent kjønn.

¹⁰⁹ Årsrapport IMDi 2018, hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2018/imdi-arsrapport-2018>

¹¹⁰ Se kap. 5 i årsrapporten: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004885>

¹¹¹ Saker der melder har en mistanke om at personen er i utlandet mot sin vilje.



En sak som er registrert som «ufrivillig opphold i utlandet» vil ofte også kunne gjelde vold og negativ sosial kontroll. Det vil i slike saker også enkelte ganger være frykt for at ungdom kan bli utsatt for tvangsekteskap mens de oppholder seg i utlandet.

Utenlandssakene i 2018 omfattet personer med opprinnelse fra til sammen 19 land. De vanligste landbakgrunnen er Somalia (37 prosent, 64 saker), Irak (15 prosent, 26 saker), Russland (13 prosent, 22 saker), Palestina (9 prosent, 15 saker) og Pakistan 6 prosent, 11 saker). Samlekategorien «andre land» utgjør en andel på 35 prosent (20 saker). Andelen saker der personen har bakgrunn fra Irak har gått ned siden 2017 (men ligger likt i absolutte tall), mens saker der personen har bakgrunn fra Russland har økt betydelig.

3.5 Oppsummering

Kapitlet har redegjort for eksisterende særskilte ordninger, tiltak og initiativ som blant annet har som formål å forhindre at unge blir utsatt for ufrivillige opphold, tvang og vold i utlandet. Både tidligere og nåværende innsats på nasjonalt nivå og i sentralforvaltningen er omfattende. En rekke strukturer er institusjonalisert, og flere nye tiltak og lovendringer er i ferd med å bli iverksatt.

For ekspertgruppa har det vært ønskelig å tilpasse sitt arbeid til slike allerede igangsatte prosesser. Videre har gruppa sett det som viktig å bidra til helhetlig tenkning og innsats. Dette innebærer at ekspertgruppa har vært særlig opptatt av to hensyn. For det første har det vært viktig for gruppa å knytte sine anbefalinger til eksisterende ordninger og strukturer i stedet for å foreslå nye. For det andre har gruppa vært opptatt av sammenhengen mellom innsatsen på nasjonalt nivå og det arbeidet som gjøres i de tjenester og instanser som er nærmest de menneskene det handler om, slik som barneverntjeneste, politi og skoler.

I den forbindelse har spørsmål knyttet til kompetanse, veiledningstjenester og ulike veiledningsressurser stått sentralt. Ekspertgruppa har merket seg at mangfoldet av veiledningsmateriell og varierende begrepsbruk kan bidra til forvirring. Det siste henger til dels sammen med uavklarte rettslige spørsmål.

4 Årsaker og medvirkende faktorer til at unge utsettes for ufrivillige utenlandsopphold

Ekspertgruppas arbeid har vist at bakgrunnen for at unge sendes til utlandet mot sin vilje er kompleks og sammensatt. Flere ulike faktorer kan spille inn samtidig og påvirke hverandre. Variasjonen har betydning for spørsmålet om hvordan ufrivillige opphold i utlandet kan forebygges og forhindres, blant annet når det gjelder potensialet for endringsarbeid i familien. I det følgende skisseres derfor noen hovedtrekk når det gjelder årsaker, motiver og medvirkende faktorer til at foreldre kan utsette sine barn under og over 18 år for ufrivillige utenlandsopphold. Motivene presenteres isolert, men i realiteten overlapper og samspiller de med hverandre. Når det gjelder hva de unge mer konkret blir utsatt for, vil dette datamaterialet bli presentert i neste kapittel.

4.1 Gjenopprette familiens ære

Æren og respekten sto veldig sentralt. At man ikke skal ødelegge æren og ryktet til familien. Hva folk sier om oss er veldig viktig, og ansvaret er hos oss jentene.

(Ung informant)

Unge jenter og gutter kan bli tatt med til utlandet fordi foreldre og nettverk mener at de har skadet familiens og slektas ære eller for å forhindre slikt ærestap. Dette gjelder familier med sterke kollektivistiske og patriarkalske verdier. En kollektivistisk æreslogikk er en sosial logikk med tydelige og sterke makthierarkier. Det handler om menns kjønnsmyndighet, generasjonshierarki, og om kollektivets makt over enkeltpersoner. Sosial anseelse – ære – er sterkt koblet til slekta, klanen og andre kollektiv, i motsetning til et mer individualisert æresbegrep. Alle familiemedlemmer har ansvar for å ivareta familiens og slektas ære, og eventuelle normbrudd slår tilbake på hele gruppa. Kvinner bidrar framfor alt med sin seksuelle ærbarhet og kyskheter, mens mannens bidrag er knyttet til hans rolle som forsørger og beskytter av familien – inkludert hans evne til å sikre de kvinnelige familiemedlemmenes ærbarhet. Kontroll over kvinners seksualitet er med andre ord helt sentralt. Kvinner skal være jomfruer når de gifter seg, og de må unngå situasjoner som kan trekke denne kyskheteren i tvil. Det er en kollektiv oppgave å passe på at kvinners gode rykte ivaretas. En annen trussel mot familiens ære kan være at den unge har eller mistenkes for å ha en kjønnsidentitet og/eller seksuell orientering¹¹² som bryter med den heteroseksuelle normen. Foreldrene kan ha et ønske om å korrigere deres identitet og legning, eksempelvis ved å tvinge den unge inn i et heterofilt ekteskap. I denne typen saker kan de unge være særlig trusselutsatt dersom deres legning blir kjent av familien og omgivelsene, da familien kan risikere å bli påført stor skam. Konsekvensen av ærestap for

¹¹² Lesbisk, homofil, biseksuell, transseksuell, interseksuell, queer eller andre kjønnsformer.

familien/slekten kan være at de blir sosialt utstøtt fra sitt miljø og at ingen vil gifte seg med kvinnene i familien. Familiemedlemmer i opprinnelseslandet kan utøve press mot familien i Norge.

Eksempelsak

En jente på 18 år tar kontakt med læreren sin og forteller at faren har sett henne i byen sammen med hennes hemmelige kjæreste. Faren hadde blitt svært sint og innen to dager hadde han kjøpt flybilletter til opprinnelseslandet førstkommende helg. Jenta har en magesfølelse på at hun kommer til å bli holdt tilbake i utlandet dersom hun reiser. Hun frykter samtidig for konsekvensene av ikke å følge farens vilje.

Læreren tar kontakt med barneverntjenesten hvor jenta har ettervernstiltak. Barneverntjenesten har en samtale med far dagen før avreise, men samtalen fører ikke fram. Barneverntjenesten oppfordrer jenta til å dra på krisesenter (siden jenta er over 18). Jenta uttrykker at et slikt handlingsalternativ er for vanskelig. Hun frykter at hun vil bli utstøtt fra familien. Det ender med hun drar og blir holdt tilbake i utlandet.

4.2 Tvangsekteskap

Du vet, pappa var redd for oss jentene da, og for æren og sånn. Jeg husker jeg hørte pappa snakke i telefonen om at han skulle gifte meg bort. Og så skjønnte jeg at vi skulle reise uten at vi skulle komme tilbake. Det var ikke bare en ferie.

(Ung informant)

Et annet motiv for å ta unge med til utlandet mot sin vilje, kan være at foreldrene planlegger at den unge skal giftes bort. Årsakene til dette kan være flere. Et ekteskap kan være en avtale foreldrene inngikk da barnet var lite, en avtale familien har inngått for å hjelpe storfamilie til en bedre tilværelse i Norge, eller en reaksjon på adferd eller handlinger som bryter med familiens æreskodeks. Tvangsekteskap er en form for æresrelatert vold. Det handler om unge som føler de ikke har en reell mulighet til å si nei til ekteskapet eller til å kunne velge en annen partner uten å bli utsatt for represalier. Enkelte unge kan tro at formålet med utenlandsoppholdet er en ferie, men innser når de ankommer opprinnelseslandet at de skal giftes bort. Noen kan også være klar over foreldrenes planer, men klarer ikke stå imot presset fra familien.

4.3 Unngå rus og kriminalitet

Jeg var jo veldig rampete på skolen. Jeg lagde mye bråk og slåss. En gang så faren min meg røyke hasj utenfor skolegården. Da bestemte han seg for å sende meg på koranskole.

(Ung informant)

En annen årsak handler om unge som sendes til utlandet grunnet utfordringer med rus- og kriminalitet. Flere fagpersoner har pekt på adferdskorrigerende eller skjerming fra et kriminelt miljø som et motiv for utenlandsoppholdet. Foreldre som sender unge til utlandet grunnet rus- og kriminalitet eller for å forhindre at de havner i slike miljøer, kan handle i desperasjon. De ser på utenlandsoppholdet som en siste utvei, for å beskytte den unge mot gjengkriminalitet og/eller rusmisbruk.

Ifølge rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Oslo Economics, 2019, s. 38) oppga 18 prosent av kommunene at motivet bak utreise var at de unge var en del av et kriminelt miljø. 11 prosent av kommunene hadde hatt saker hvor motivet var å få de unge bort fra rusproblemer.¹¹³ Årsrapport 2017 fra Kompetanseteamet omtaler også disse motivene som årsak til utenlandsopphold.¹¹⁴ Også tidligere forskning om norsk-pakistanske og norsk-somaliske familier (Ahmad mfl., 2006, Lidén, Bredal og Reisel, 2014)¹¹⁵ fant at noen unge ble sendt til opprinnelseslandet for å få dem bort fra et belastet miljø i Norge.

Eksempelsak

En mor mistenker at sønnen på 17 år har havnet i et kriminelt miljø, og følger derfor etter han på kveldstid. Hun observerer at sønnen har begynt å selge hasj. Kort tid etter sender hun han til slektninger i Somalia. Gutten havnet på en såkalt koranskole. Han klarte å rømme og fikk kontakt med den norske ambassaden i Nairobi som hjalp ham med å returnere til Norge. Etter ankomst til Norge har gutten blitt dømt for en rekke kriminelle forhold.

¹¹³ Rapporten kan lastes ned fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

¹¹⁴ Rapporten kan lastes ned fra: https://bibliotek.bufo.no/BUF/101/Arsrapport_2017_Kompetanseteamet_mot_tvangsekteskap_og_kjonnsllestelse.pdf

¹¹⁵ *Skolegang i Pakistan – barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/prm/2006/0101/ddd/pdfv/285678-r2006_skolegangpakistan.pdf *Transnasjonal oppvekst – Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*, hentet fra: https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2440455/Web_R_2014_5.pdf?sequence=3&isAllowed=y

4.4 Forhindre «fornorsking» og styrke kulturell tilhørighet

Årsaken til at jeg ble sendt til utlandet var at familien min syntes jeg var blitt «for norsk». Jeg oppførte meg ikke som de ville. Jeg hadde visse holdninger og fulgte ikke helt den moralen som de ville at jeg skulle følge. De ville at jeg skulle lære mest mulig om religionen. De ønsket liksom å forandre tankegangen min og holdningen til livet.

(Ung informant)

Ekspertgruppa finner at en årsak til at unge jenter og gutter sendes til foreldrenes hjemland er et ønske om at de skal styrke sin kulturelle, språklige og religiøse identitet. Et utløsende motiv kan være at de unge har brutt med foreldrenes normer og verdier, herunder æreskoden, og/eller at de ansees å ha blitt «for norske». Ifølge rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Oslo Economics, 2019, side 38) anslår 40 prosent av kommunene at sakene omhandlet motivet å hindre at barna ble «for norske». 36 prosent av kommunene vurderte at hensikten med utenlandsoppholdet var å styrke barnas kunnskap om religion og deres religiøse eller kulturelle identitet.¹¹⁶

I somalisk diaspora er denne typen utenlandsopphold assosiert med begrepet «dhaqan celis» som kan oversettes med «tilbake til kulturen».¹¹⁷ Foreldrene kan ha et ønske om at den unge skal endre innstillingen til seg selv, familien, sin identitet og egen framtid.¹¹⁸ Formålet med oppholdet kan også være et ønske om kontroll og disiplinering av den unge.

Eksempelsak

En jente på 17 år begynner å utfordre foreldrenes verdier. Hun ønsker å være ute med venninner og dra på klubben i helgene, men får ikke lov. Jenta bryter med flere av foreldrenes grenser, og familien opplever at de mister mer og mer kontroll over henne. Konflikten hjemme eskalerer, og jenta kjenner på motstridende følelser. Hun opplever å ikke leve opp til forventningene, verken hjemme eller ute blant venner. Hun føler på skam og press fra flere hold. Foreldrene spør jenta om hun kan tenke seg et friår i Somalia. Jenta føler på den ene siden at hun blir utsatt for hardt press om å si ja. På den andre siden kjenner hun at det kan være godt å komme seg bort fra alt for en periode.

¹¹⁶ <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

¹¹⁷ Dette kommer også fram i et internt notat en frivillig organisasjon har delt med ekspertgruppa. Notatet baserer seg på innspill og betraktninger fra norsk-somaliske ungdommer om «dhaqan celis».

¹¹⁸ *Transnasjonal oppvekst – Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*, hentet fra: https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2440455/Web_R_2014_5.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

4.5 Manglende tillit til offentlige institusjoner og hjelpeapparat

Datamaterialet viser at foreldres beslutning om å sende den unge til utlandet kan henge sammen med deres forventning til og/eller erfaring med institusjoner som skole, barnevern og helsetjenester. Det kan handle om å unndra seg inngripen fra barneverntjenesten, frykt og mistillit til offentlige instanser eller at foreldre ønsker å benytte seg av andre tilbud enn det som finnes i Norge; både når det gjelder undervisningsinnhold, tiltak mot rus- og adferdsproblemer, og behandling av psykiske og fysiske lidelser.

Barnevernflukt

I samtale med foreldre og fagpersoner blir det påpekt at flukt fra barnevernet kan være et motiv for at foreldrene velger å sende barna sine til utlandet. Foreldre kan ta den unge med til utlandet allerede idet barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding, eller når det foreligger en barnevernfaglig beslutning om en omsorgsovertakelse eller akutt plassering. Her varierer det altså mellom saker der foreldrene griper til drastiske løsninger uten at de vet hva barneverntjenesten kommer til å gjøre, til saker der de vet at barnet vil bli plassert utenfor hjemmet.

Jeg foretrekker heller at barnet mitt går på koranskole i hjemlandet enn at barnevernet involverer seg. Av barnevern og koranskole så velger jeg koranskole. Jeg kjenner mange foreldre som har reist fra Norge på grunn av barnevernet.

(Far)

Jeg har syv barn, og alle bor her i Norge, men en gang vurderte jeg å sende sønnen min tilbake. Han truet med barnevernet hele tiden. Min frykt var at han skulle gå til barnevernet og si at han ikke ville bo hjemme, og at jeg skulle miste alle barna mine. Jeg fryktet at han skulle ødelegge for hele familien.

(Mor)

Ifølge rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Oslo Economics, 2019, s. 38) anslo 84 prosent av kommunene at «utreisen var en reaksjon på barnevernets involvering». Rapporten peker på at den høye prosenten kan ha sammenheng med barnevernets omdømme generelt i befolkningen og blant ulike innvandrergupper.¹¹⁹

Skolegang

Datamaterialet viser at noen foreldre kan være skeptiske til undervisningen og den pedagogiske formen som anvendes i norsk skole. Noen foreldre mener at den norske skolen har for lite vekt på læring og disiplin, og de oppfatter at det faglige innholdet på skoler i deres hjemland eller i andre land er bedre. Dette er i tråd med funn i Lidén og kollegers studie (Lidén,

¹¹⁹ <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

Bredal og Reisel 2014).¹²⁰ Skepsis til skolen kan dels være basert på manglende informasjon eller forståelse for det norske skolesystemet, og dels basert på ulike oppfatninger om hva som er godt faglig innhold og gode læringsmetoder.

Noen synes at det er for mye lek og moro i norsk skole. De lærer ikke disiplin, de lærer ikke nok matte. Undervisningen i hjemlandet ansees som mye bedre.

(Far)

Helseutfordring

I samtale med fagpersoner blir det synliggjort at et motiv for å ta unge til utlandet kan være at familien ønsker at de unge skal få helsehjelp der. Dette kan videre skyldes at foreldrene ikke forstår eller er enige i den diagnosen den unge har fått i Norge, at de ikke har tiltro til den behandlingen som tilbys i Norge, eller at de ønsker en annen form for behandling. For noen foreldre er det for eksempel vanskelig å forstå hva en autismediagnose innebærer eller at Downs syndrom er genetisk betinget, da de ikke har hørt om slike diagnoser tidligere. Det kan være vanskelig å akseptere at dette ikke lar seg behandle. Noen har større tro på religiøs eller alternativ behandling. Flere påpeker at sykdom knyttet til psykisk helse kan være ukjente diagnoser, og at foreldre kan ha helt andre forklaringsmodeller for hvorfor deres barn sliter.

Et annet motiv kan være at foreldrene har behov for avlastningstilbud til barnet, men at de ikke er trygge på et tilbud i offentlig regi. De kan anse det som tryggere at barnet heller bor hos slektninger i hjemlandet.

Eksempelsak

En jente har blitt sendt til faren sin i utlandet. Jentas mor sier til barneverntjenesten at datteren har hatt fysiske smerter og kroppslige anfall siden hun var liten. Hun har blitt utredet på sykehus uten at det har blitt funnet noen årsak til symptomene. Moren mener at datteren er besatt av onde ånder og at hun trenger en annen behandling enn det det norske helsevesen kan tilby. Hun mener at datteren kan bli frisk ved å lese spesielle vers i Koranen. På telefon med barneverntjenesten, bekrefter far at jenta bor sammen med han i opprinnelseslandet. Han mener datteren er for syk til å gå på skole. Hun er derfor hjemme og leser i koranen.

Da jeg ble holdt tilbake i utlandet så trodde familien min at det var en djinn («onde ånder») inne i meg som gjorde at jeg var deprimert. Familien min tilkalte en sheikh som begynte å lese Koranen for meg. Han sa til de «onde åndene» inni meg at de skulle komme ut av fingrene mine. Deretter kastet han vann på meg og holdt på i flere timer. Det var en skummel opplevelse.

(Ung informant)

¹²⁰ Transnasjonal oppvekst – Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn, hentet fra: https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2440455/Web_R_2014_5.pdf?sequence=3&isAllowed=y

4.6 Foreldretvist

Jeg sa til pappa at jeg ville tilbake til Norge slik at jeg ikke mistet muligheten til å starte på videregående skole, men pappa nektet det. Vi kranglet veldig mye, og jeg sa at jeg vil til Norge. Jeg liker meg ikke her. Da kranglet mamma og pappa også. Mamma ville ta meg med tilbake, men pappa nektet fortsatt.

(Ung informant)

Ekspertgruppa har sett flere eksempler på at et utenlandsopphold kan starte med at foreldrene er enige om at familien skal oppholde seg i utlandet for en kortere eller lengre periode, men at foreldrene på et tidspunkt har blitt uenige om lengden på oppholdet eller om deler eller hele familien skal bosette seg permanent i opprinnelseslandet. Noen mødre kan oppleve å bli holdt tilbake mot sin vilje sammen med sine barn, mens ektefellen drar tilbake til Norge. I andre sammenhenger kan det være at en mor ønsker å returnere til Norge med barna, men at far nekter henne å ta med barna til Norge. Datamaterialet viser også at foreldre kan være uenige om utenlandsoppholdet før utreise. I noen tilfeller er det fedrene som tar beslutningen om utreise, uten at mor opplever å ha mulighet til å forhindre dette. Dersom en forelder fører den unge ut av landet mot den unges vilje og uten samtykke fra den andre forelder med foreldreansvar, vil det være tale om en kombinasjon av ufrivillig utenlandsopphold og ulovlig omsorgsunndragelse/barnebortføring. I enkelte tilfeller har ikke far til hensikt å bo sammen med den unge/barnet i utlandet, men plasserer henne eller ham hos sin familie i opprinnelseslandet. Hensikten kan for eksempel være å forhindre at en datter bryter ærbartshetsnormer, jmfør 4.1.

Det var pappa som bestemte seg for å sende meg til hjemlandet. Jeg var veldig sint på pappa, og mamma og pappa kranglet mye. Da jeg kom tilbake fortalte jeg mamma hva jeg var blitt utsatt for (på «koranskolen»). Da klikka hun helt, og ba pappa ta med seg tingene sine og gå.


(Ung informant)

4.7 Vanskelig livssituasjon i Norge

Her i Norge rekker ikke 100 kroner til mye, mens i hjemlandet er dette mange penger. Jeg har ikke råd til å gi barnet mitt det det trenger i Norge, mens i hjemlandet kan jeg gi barnet mitt mye mer.

(Mor)

En vanskelig livssituasjon kan være medvirkende faktor til at unge blir sendt til utlandet mot sin vilje. Ifølge fagpersoner kan dårlig økonomi, svake språkkunnskaper og trangboddhet bidra til at foreldre velger en slik løsning på sine utfordringer. Særlig mødre har fortalt at livet i Norge kan være krevende. I møte med hjelpeapparatet kan de føle seg misforstått og



stigmatisert, og oppleve at de ikke får god hjelp i den situasjonen de står i. Marginalisering, utenforskap og manglende integrering er temaer som inngår i den større samfunnsmessige konteksten for ekspertgruppas tema, men som denne rapporten ikke vil gå nærmere inn på.

4.8 Utdyping og oppsummering


Ekspertgruppas datamateriale viser stor bredde og variasjon når det gjelder motiv og årsak til at unge utsettes for ufrivillige utenlandsopphold, inkludert flere som ikke nevnes i ekspertgruppas mandat. Oftest vil flere årsaker og motiver være tilstede samtidig. Det tegner seg med andre ord et komplekst og sammensatt bilde, men det er mulig å trekke opp noen hovedskiller.

For det første går det et skille mellom de foreldrene som har legitime bekymringer for den unges velferd og velger utenlandsopphold som løsning på denne bekymringen, og de foreldrene som bruker utenlandsoppholdet til å håndheve normer som bryter med barn og unges rettigheter, og som eventuelt også begår handlinger som er straffbare i Norge. Å skille mellom ulike motiv på denne måten er viktig når det gjelder å vurdere potensialet for endringsarbeid i familien, og for å kunne etablere et samarbeid med foreldrene om å finne alternative løsninger.

I familier med sterke normer og verdier knyttet til en æreslogikk vil det kunne være farlig å involvere foreldre og familie, og det er nødvendig med grundige trusselvurderinger fra politiets side. I familier som ikke preges av en sterk æreslogikk vil foreldrene kunne være mottakelige for kunnskap om risikoen og negative konsekvenser ved slike opphold. Dette underbygges blant annet av eksempler på foreldre som ikke hadde kjennskap til hvordan den unge hadde det på en institusjon, og som hentet den unge hjem da de forsto dette. Noen av de unge informantene ønsker også at myndighetene skal hjelpe foreldre med å forstå hvilke konsekvenser slike utenlandsopphold kan ha, og at det er viktig å involvere barna i beslutninger som angår dem. De ønsker at foreldrene skal få hjelp til å forstå at det er for risikabelt å sende barna til utlandet uten at de selv blir med.

Et annet viktig skille går mellom familier der foreldrene står sammen om å sende sønnen eller datteren ut av landet, og de familiene der foreldrene er uenige. Et særlig tilfelle gjelder familier der far har en autoritær patriarkalsk rolle og der mor har lite å si. Her kan det vise seg at saken kan være eller utvikle seg til å bli en omsorgsvist. Dette er også en viktig faktor å være klar over når man skal kartlegge løsningspotensialet. Dersom saken rettslig sett er en barnebortføringssak vil det være andre muligheter og begrensninger enn om foreldrene er enige om at den unge skal oppholde seg i utlandet.

Uavhengig av motiv har imidlertid disse foreldrene det til felles, at de utsetter sine barn for et ufrivillig utenlandsopphold, ved at de verken informerer eller involverer den unge i beslutningen, og i flere tilfeller ved at de lurer den unge til å tro at familien bare skal på ferie. Slik manglende involvering kan skyldes at foreldrene ikke er vant til å se på barn, selv store barn, som meningsberettigede og som individer med rett til medbestemmelse. Dersom de selv er vant til en autoritær oppdragelse vet de kanskje ikke hvordan de skal snakke med barna sine, de er ikke vant til å ta barnets perspektiv, og de oppfatter at de selv vet hva som er best for den unge. Igjen vil dette være et noe annet utgangspunkt for å forhindre at den unge sendes ut mot sin vilje, eller for å få foreldrene med på å hente sønnen eller datteren tilbake til Norge enn dersom foreldrene bruker utenlandsoppholdet bevisst for å utøve makt, tvang og overgrep mot barnet sitt.



Det er liten tvil om at noen barn og unge blir sendt ut av landet som følge av at barneverntjenesten involverer seg i familien, noe også Oslo Economics finner i sin studie. Det har vært mye fokus på manglende tillit til og frykt for barneverntjenesten blant innvandrergupper i Norge. Både media og forskning bekrefter at denne mistilliten er utbredt og at den har et sammensatt grunnlag. Dels er det snakk om frykt basert på misforståelser og manglende kunnskap om barneverntjenestens oppgaver. Typisk er det mange som oppfatter at tjenesten «tar barn», og færre som er klar over at det store flertallet av familier i barnevernet får frivillige hjelpetiltak. Dels kan også skepsisen ha bakgrunn i reelle erfaringer, der barneverntjenesten har tatt omsorgen for barn med god grunn, eller der barneverntjenesten ikke har gjort en god nok jobb. Det er ingen tvil om at negative historier spres fortere enn de positive. Forskning viser at foreldre og barn med innvandrerbakgrunn trenger god informasjon om barnevernet, og at barneverntjenesten trenger mer mangfoldskompetanse, herunder kunnskap om kulturspesifikk omsorgspraksis og omsorgssvikt.¹²¹ Spørsmål knyttet til hvordan barneverntjenesten og andre tjenester generelt kan møte minoritetsfamilier med tilstrekkelig kompetanse og kulturell sensitivitet ligger utenfor ekspertgruppas mandat. Ekspertgruppa vil likevel knytte noen kommentarer til det som må vurderes å være en alvorlig tillitskrise, spesielt i norsk-somaliske miljøer.

Ekspertgruppa har i sin datainnsamling prioritert norsk-somaliske miljøer, og datamaterialet bekrefter at det blant mange norsk-somaliere er en mistillit til offentlige institusjoner generelt og barneverntjenesten spesielt.¹²² Dette er bekymringsfullt. Ekspertgruppas arbeid viser at tillitskrisen ikke utelukkende gjelder foreldre; også noen unge kan være redde for barneverntjenesten og hvilke konsekvenser en inngripen fra denne tjenesten kan føre til. Som med foreldrene vil det kunne variere hva bakgrunnen for frykten er.

Ekspertgruppa vil påpeke at i den grad foreldres beslutning om å sende sine barn til utlandet har sammenheng med frykt for eller dårlige erfaringer med hjelpeapparatet, vil forebyggingspotensialet være stort.

Flere ekspertgruppa har snakket med har pekt på at norsk-somaliere er en særlig stigmatisert gruppe i det norske samfunnet. Stigmatisering er et alvorlig problem, men kan ikke forsvare at foreldre utsetter sine barn for ufrivillige utenlandsopphold og/eller vold og frihetsberøvelse i utlandet. Stigmatiseringen flere norsk-somaliere opplever, kan imidlertid forklare hvorfor en del unge ikke ønsker å fortelle om hva de har opplevd eller hva de søker hjelp for. Det er vanskeligere å være åpen dersom man opplever at dette bare vil legge ytterligere belastninger på foreldre man er glad i, eller ramme gruppa man føler tilhørighet til. I ekspertgruppas kontakt med norsk-somaliske ungdom har det på flere måter kommet fram at tema som «koransko-ler» og ufrivillige utenlandsopphold oppfattes som belastende for dem som gruppe.

¹²¹ NTNU/Paulsen mfl, Aarset og Bredal 2017, Bredal og Melby 2018

¹²² Se også Friberg og Bjørnset (2019), «Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll», <https://www.fafu.no/images/pub/2019/20698.pdf>

5 Unges erfaringer og hjelpeapparatets håndtering

Ekspertgruppas arbeid har hatt som formål å belyse hjelpeapparatets håndtering av saker om ufrivillige utenlandsopphold. Som forklart i kapittel 1, har ekspertgruppa ikke hatt mulighet til å undersøke svikt i enkeltsaker, men i stedet sett det som sin oppgave å belyse svakheter, styrker og utfordringer på institusjonelt og systemisk nivå. Dette kapitlet redegjør for sentrale funn når det gjelder hva som gjøres for å forebygge og forhindre at unge blir sendt til utlandet mot sin vilje, hva slags hjelp unge får når de er i utlandet, og hva slags hjelp og oppfølging som gis når de kommer tilbake til Norge. Framstillingen er hovedsakelig delt inn etter denne strukturen: før, under og etter utenlandsoppholdet. Som forklart i kapittel 1, har ekspertgruppa ikke gjort en fullstendig gjennomgang av hjelpeapparatet. I stedet løfter gruppa fram utvalgte temaer som peker seg ut basert på det innsamlede datamaterialet og ekspertgruppas egen kompetanse.

Mandatets oppfordring om å «få fram perspektivet til de som har vært utsatt» har vært sentralt for gruppas arbeid. Hver fase i forløpet (før, under og etter oppholdet) innledes derfor med en redegjørelse for hva datamaterialet som helhet sier om de unges situasjon, og hva ekspertgruppas ti unge informanter forteller om det de har opplevd og den hjelpen de har fått.


5.1 Før utenlandsoppholdet

Hei, jeg er en muslimsk jente, jeg har hatt en kjæreste og foreldrene mine har funnet ut av det. Jeg tror nå de lurer meg, de sier til meg vi skal reise ut, men jeg tror de skal sende meg til hjemlandet. Jeg trenger hjelp. Jeg er redd for å ikke komme tilbake til Norge. Jeg har vært i barnevernet før, men jeg tør ikke si noe til barnevernet fordi kanskje foreldrene mine ikke skal lure meg. Men jeg vet ikke. Jeg har en dårlig følelse. Jeg er skikkelig bekymret for at jeg ikke skal komme tilbake til Norge.

(Spørsmål stilt til ung.no)¹²³

Datamaterialet som helhet viser at unge som står i fare for å bli tatt med til utlandet mot sin vilje, ofte befinner seg i en situasjon der de opplever at de ikke kan si sin mening. De kan være bekymret for en forestående reise, men dette er noe de føler de ikke kan ta opp med sine foreldre. De unge frykter konsekvensene av å gå imot familiens vilje og ser ofte ikke noen reelle muligheter til å avverge reisen uten represalier. Selv for unge over 18 år som har juridisk rett til å bestemme over eget liv, kan det være slik at familien ikke vil godta at de tar et selvstendig valg.

¹²³ <https://www.ung.no/oss/tvangsekteskap/354453.html>



Konsekvensen av å gå imot familiens vilje kan være at den unge må bryte med familien. I familier med en sterk æreskodeks kan det være nødvendig å søke beskyttelse dersom individet går imot familiens planer. Dersom trusselnivået tilsier det, bør den unge ta imot beskyttelse fra politiet. Å leve på sperret adresse med beskyttelsestiltak medfører betydelige innskrenkninger på den trusselutsattes daglige liv og sosiale omgang.¹²⁴

Situasjonen i forkant av en reise kan oppleves kaotisk og være preget av mange motstridende følelser hos de unge. En vanlig mekanisme kan være at til tross for konkrete bekymringer klarer ikke de unge å tro at foreldrene har planer om å holde dem tilbake i utlandet mot deres vilje. Å frykte at de du er glad i vil utøve tvang, vold, frihetsberøvelse eller andre krenkende handlinger mot deg, kan være vanskelige følelser å romme. De unge håper derfor at de ved å samarbeide med familien ikke vil bli påført disse krenkelsene. Andre kan føle på skyld og skam for situasjonen, og oppleve at det er de selv som har forårsaket oppholdet i utlandet med sin adferd. De mener de fortjener utenlandsoppholdet – selv om det er mot deres vilje. De unge kan dermed søke hjelp og ytre sin bekymring, samtidig som de sier at de vil reise. Noen kan godta foreldrenes ønske i den tro at foreldrene vil dem vel og vet hva som er best for dem.

5.1.1 De ti unge informantenes erfaringer


Datamaterialet viser at informantenes erfaringer før et ufrivillig utenlandsopphold varierer. Historiene er komplekse. Noen har vokst opp med strenge begrensninger og vold i familien, de har fortalt om familiekonflikter og uenigheter mellom foreldrene, mens andre opplever at de har hatt en trygg oppvekst. Noen av de unge forteller om foreldre som står utenfor arbeidsmarkedet, har dårlige språkkunnskaper, svak økonomi og sliter psykisk. Halvparten av informantene (alle jenter) har vokst opp i familier med en sterk æreskodeks, mens andre har opplevd foreldrene som relativt liberale. Noen av de unge har bodd i utlandet tidligere i oppveksten og har flyttet over landegrensener flere ganger, mens andre er født og oppvokst i Norge. Over halvparten har skilte foreldre, to har fedre som er døde og tre har en forelder som bor i utlandet.

Felles for ekspertgruppas ti unge informanter er at de har liten oversikt over om og i hvilken grad familien har vært i kontakt med et hjelpeapparat før utenlandsoppholdet. Noen husker imidlertid at barneverntjenesten var involvert i familien over kortere eller lengre perioder i løpet av oppveksten. Enkelte har selv kontaktet barneverntjenesten og blitt plassert utenfor hjemmet på et tidspunkt. Flere kan huske at familien hadde en frykt for barnevernet.

Noen unge hadde en magefølelse av at familien hadde planer om å ta dem med til utlandet mot deres vilje, mens andre ikke hadde slike bekymringer. De trodde de skulle på ferie eller flytte til utlandet for en periode sammen med familien.

Noen av informantene fortalte at normbrudd var grunnen til at de ble sendt til utlandet, eksempelvis at foreldrene oppdaget at de hadde kjæreste eller mente at de var blitt «for norske». Et par av informantene mente at rykter om dårlig adferd var grunnen til utsendelsen,

¹²⁴ *Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold* (Bye, Eggebø og Thunem, 2016:3). Hentet fra http://www.kun.no/uploads/7/12/2/3/72237499/sikkerhets_-_og_familiearbeid.pdf *Sårbarhet og styrke. Barnevernets møte med minoritetsjenter utsatt for vold og sterk kontroll* (Bredal og Melby, 2018:9). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2018/Saarbarhet-og-styrke>



mens andre har forklart at de ble tatt i å ruse seg. Noen av de unge har fortalt at foreldrene mistet kontrollen over dem og handlet i affekt, mens andre oppfattet utenlandsoppholdet som en planlagt straffereaksjon. Andre forteller at bakgrunnen for utenlandsoppholdet var mer kompleks, og at motivet for utenlandsreisen endret seg underveis.

5.1.2 Hjelpeapparatets informasjon og råd til unge som frykter utenlandsopphold

De unge kan være i en vanskelig livssituasjon uten at de ønsker hjelpeapparatets inngripen. Samtidig kan for eksempel barneverntjenesten vurdere at de ikke har nok informasjon eller grunnlag for å gripe inn i saken mot den unges vilje. Barneverntjenestens jobb blir ifølge en barnevernansatt «å peke på hva den enkelte ungdom kan gjøre, dersom utenlandsoppholdet skulle bli en problemstilling». Hun mente at barneverntjenesten har for liten kompetanse til å vite hva de konkret skal råde de unge til i en slik situasjon.

Offentlige retningslinjer og veiledere anbefaler hvordan man skal møte barn og unge som frykter at de vil bli sendt til utlandet mot sin vilje. Hovedbudskapet som skal formidles til den unge – både under og over 18 år – er «ikke reis».¹²⁵ Dette begrunnes særlig med at det er vanskelig å hjelpe unge når de befinner seg i utlandet, slik det utdypes senere i dette kapitlet.

Både unge over og under 18 år som lever i autoritære familier hvor de ikke får lov til å ta egne valg, kan oppleve slike råd som lite hjelpsomme og sågar irrelevante. For unge under 18 år er det etter norsk lov i utgangspunktet foreldrene som bestemmer hvor barnet skal bo, i henhold til foreldreansvaret. Man kan spørre om myndighetene med sitt budskap om ikke å reise, legger for mye av ansvaret for å forhindre utreisen på de unges skuldre. Særlig dersom hjelpeapparatet ikke forplikter seg til å følge aktivt opp den unges bekymring, for eksempel i form av: Samtale med foreldrene og/eller bekymringsmelding til barneverntjenesten, tiltak fra barneverntjenesten, varsling og eventuelt tiltak fra politiet. En fagperson ekspertgruppa har snakket med, har påpekt at budskapet «ikke reis» er lite til hjelp for unge som står i en vanskelig situasjon:


Budskapet myndighetene går ut med om at de unge ikke må reise, har ikke hjulpet noe i de sakene jeg har vært borti. Det budskapet handler mer om oss som hjelpere: «For vår skyld, vær så snill og ikke reis for vi får ikke hjulpet deg når du er der.» Det handler om at tjenestene sier hvor grensen for deres jobb går. Å bare si «ikke reis» og stoppe der, det duger ikke.

Når myndighetenes veiledning så sterkt vektlegger å råde den unge til ikke å reise, får den unge liten hjelp til å sortere hvilke handlingsalternativer som finnes. *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barneverntjenesten (2019)*¹²⁶ sier:

Barneverntjenesten bør ved konkret bekymring forespeile for barnet hva som kan skje dersom barnet reiser til utlandet. Dette er særlig aktuelt der barneverntjenesten er bekymret, men ikke har grunnlag for tvangsvedtak mot barnets vilje.

¹²⁵ Regjeringen.no (2019, 05.05). Arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – beredskap før sommeren. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeidet-mot-negativ-social-kontroll-tvangsekteskap-og-kjonnsllestelse--beredskap-for-sommeren/id2643444/>

¹²⁶ https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold_en_veileder_til_barneverntjenesten/Fasene_i_en_barnevernssak_familie_og_sikkerhetsarbeid/Undersokelsesfasen/



Det framheves at hjelpeapparatet trenger fagstøtte til å gå inn i en nyansert samtale om det følelsesmessige ubehaget de unge kan stå i og hvilke handlingsalternativer den unge og hjelpeapparatet har. En fagperson sa: «Jeg står ofte etterpå og tenker at vi kun har snakket om det tekniske og ikke det følelsesmessige. Jeg føler vi ofte svikter der.»

Når jeg ser tilbake på det, skjønner jeg at det ble håndtert for dårlig. Jeg ble ikke fortalt i det hele tatt, hva det var jeg burde gjøre. Det gjorde det enda mer vanskelig for meg.

(Ung informant over 18 år)

I noen saker har barneverntjenesten vurdert at de ikke har hatt grunnlag for å gripe inn med tvang for å forhindre utreisen der den unge har vært under 18 år. I andre tilfeller har unge over 18 år vært under så stort press at de ikke har klart å stå imot reisen. Hjelpeapparatet har da gjerne rådet de unge til å ta med kopi av pass, utstyrt dem med lister over ulike nød-telefonnumre og i noen tilfeller sørget for at de har med seg en hemmelig telefon dersom de skulle bli holdt tilbake mot sin vilje. I enkelte tilfeller har unge også blitt rådet til å be om hjelp på flyplassen, dersom de skulle ombestemme seg. Hjelperne har kontaktet flyplasser og bedt om at grensekontrollører eller annet flyplasspersonell tar den unge til side. Politiet har da gjennomført en samtale med den unge på flyplassen. I noen tilfeller har dette ført til at den unge i siste liten har tatt imot hjelp og blitt fraktet til krisesenter eller et annet trygt bosted av politiet.


Ekspertgruppa har hørt eksempler på at noen hjelperne – både offentlig ansatte, frivillige organisasjoner, advokater og privatpersoner – kan strekke seg langt for å forhindre at de unge tas med til utlandet mot sin vilje. Noen har prøvd å etablere et nettverk av hjelperne rundt den unge, som kan trå til dersom det blir behov for å forhindre en utreise. Dette nettverket kan bestå av privatpersoner, frivillige organisasjoner, politi, barnevern, krisesenter og andre som kjenner til den unges situasjon. Løsningene kan i noen tilfeller gå på tvers av ordinære rutiner, og enkelte hjelperne strekker seg lenger enn de har mandat til for å bistå de unge så mye som mulig. Datamaterialet indikerer at slike råd og siste-liten-tiltak har blitt brukt når andre muligheter er utelukket.

Tidligere anbefalte norske myndigheter¹²⁷ å ta i bruk skriftlige kontrakter hvis den unge «valgte» å reise på ferie til utlandet til tross for advarsler. Det ble anbefalt at den unge skrev under på en avtale med hjelpeapparatet, der det ble understreket at politiet kom til å agere dersom vedkommende ikke kom tilbake til Norge. Kontrakten skulle leveres politi og barnevern og ha vedlagt kopi av pass og billetter. Både Kompetanseteamet og integreringsrådgivere har senere gått bort fra dette rådet. Et slikt dokument var ikke rettslig bindende og kunne bli en falsk trygghet for unge som trodde at norske myndigheter kunne hjelpe dem om de ble holdt tilbake mot sin vilje.

5.1.3 Barneverntjenestens arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold

Noen ansatte i barneverntjenesten formidler at de sjelden har saker som kun dreier seg om bekymring for ufrivillig utenlandsopphold, men at bekymringen kan være en tilleggsdimen-

¹²⁷ Se side 79 i *Arbeid mot tvangsekteskap – en veileder* (IMDi, 2008). Hentet fra https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/arbeid_mot_tvangsekteskap_net.pdf



sjon til andre forhold som vold og psykisk helse. Barneverntjenesten kan ha vanskelig for å vurdere hvorvidt foreldrenes ønske om å styrke de unges kulturelle og religiøse oppdragelse gjennom et utenlandsopphold bør respekteres. De kan være usikre på hva foreldrene kan bestemme i kraft av foreldreansvaret, og når barneverntjenesten har grunnlag for å gripe inn for å forhindre et ufrivillig utenlandsopphold.

Litt under halvparten av familiene til de ti unge informantene var kjent for barneverntjenesten før utreisen. Noen av de unge har tidligere vært plassert utenfor hjemmet for å forhindre ufrivillig utenlandsopphold, mens andre har opplevd ufrivillige utenlandsopphold flere ganger. Ut fra materialet som helhet synes det å være betydelig variasjon når det gjelder hvorvidt og hvordan barneverntjenesten aktivt forsøker å drive endringsarbeid i familien for å styrke den unges posisjon, eller for å få foreldrene til å finne andre løsninger enn utenlandsopphold. Dette gjelder også hvordan barneverntjenesten følger opp familiene i etterkant av en akutt plassering, og hvorvidt barneverntjenestene jobber systematisk for å forhindre at den unge tas med til utlandet etter at den unge har flyttet hjem igjen, eller for å forhindre at en person som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, skal oppleve dette på ny. Gitt at foreldrene har rett til å bestemme at barnet skal bo i utlandet, er det vesentlig å få mer kunnskap om barneverntjenestens potensial for å få foreldrene til å erkjenne at dette ikke er en god løsning dersom den unge selv ikke ønsker det. Innen de begrensede rammene som ekspertgruppa har hatt for sitt arbeid har det vært få eksempler på slikt arbeid.


I saker hvor det er bekymring for æresrelatert vold og/eller tvangsekteskap i forbindelse med et utenlandsopphold, kan barneverntjenesten vurdere akutt plassering som eneste mulighet til å beskytte den unge i stor nok grad. En barnevernansatt forteller:

De unge tar gjerne kontakt med helsesøster på bakgrunn av et normbrudd. De forteller at de utsettes for negativ sosial kontroll, og at søsken er med på å kontrollere dem. I disse sakene samarbeider barnevernet ofte med politiet. Politiet gjør en risikovurdering og lager en sikkerhetsplan sammen med den unge. Når foreldrene blir kjent med at den unge har bedt om hjelp, øker ofte risikoen i saken. Basert på den unges frykt for konsekvensene dette kan få for dem, ender det ofte med at barnevernet må akutt plassere den unge. Historiene om å reise til hjemlandet kommer fort i disse sakene. Det klassiske er en syk bestemor. De unge lar seg fort påvirke av historier om at bestemor er syk, og blir satt under stort press fra familien. Vi erfarer derfor at det beste er å plassere den unge på tvang, uten samtykke fra den unge. Da fratras de unge ansvaret, og de slipper krysspresset. Vi plasserer for å forhindre at den unge etterlates i utlandet mot sin vilje.

Når det gjelder saker der unge har rus- og kriminalitetsadferd, og der ungdommen er kjent for hjelpeapparatet, har ekspertgruppa sett eksempler på to ulike handlingsvarianter. Det ene er at foreldrene planlegger utsendelsen av den unge, parallelt med barneverntjenestens involvering, men uten at de forteller noen om det. En barnevernansatt sier det slik:

Familiene spiller med. De samtykker til tiltak, men samtidig så har de en annen agenda. At barnet skal vekk. Barnevernet kan legge mye arbeid ned i en sak, de kan i samarbeid med foreldrene «gå for en adferdsplassering»,¹²⁸ men plutselig er familien reist. Eller de sier rett før plassering at de har bestemt at gutten skal bo hos en onkel. Foreldrene holder kortene tett.

¹²⁸ Barnevernloven §§ 4-26 eller 4-24



Den andre varianten er at barneverntjenesten og politiet er klar over foreldrenes planer og enten passivt støtter at foreldrene «tar grep» og sender ungdommen ut, eller de aktivt samarbeider med foreldrene om utsendelsen av ungdommen, eksempelvis ved å betale flybilletten til den unge. Ekspertgruppa kjenner til flere eksempler fra ulike kilder, men kan ikke si noe om hvor vanlig dette er. En fagperson sier han har vært med på flere saker der barneverntjenesten vurderte at den unge måtte plasseres utenfor hjemmet og at barnevernsinstitusjon var det mest aktuelle tiltaket, men der de likevel støttet opp om foreldrenes planer om å sende den unge til opprinnelseslandet. Han hevder at det kunne ligge økonomiske motiver bak denne innstillingen:

Det er nesten så man ikke skal si det, men ofte var det jo snakk om institusjonssporet i disse barnevernssakene. Det var enorme besparelser for bydelene at disse ungdommene forsvant til utlandet ett år, versus at barnevernet måtte plassere dem i dyre enetiltak. Det ble en pause for alle, fra problemet og utfordringene.

Vedkommende mente at kommunen ikke forholdt seg nok til omstendighetene rundt ungdommene og hva de selv tenkte om foreldrenes løsning. Barneverntjenesten hadde ikke forsikret seg om at den unge hadde samtykket, og det ble heller ikke tatt stilling til hvilken omsorgssituasjon ungdommen ble sendt til. En annen fagperson, fra politiet, har lignende refleksjoner:

For en tid tilbake ble vi bedt av en barneverntjeneste om å eskortere en gutt til flyplassen fordi gutten skulle sendes ut av landet i regi av foreldrene og barneverntjenesten. Dette sa vi nei til. Vi ønsket ikke å bidra til en utsendelse som vi var sterkt imot.

5.1.4 **Politiets arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold**

Flere politiansatte mener at politiet generelt har for lite fokus på å forhindre ufrivillige utenlandsopphold. Ifølge dem fokuserer politiet i likhet med andre instanser mest på rådet om at de unge ikke må reise dersom de er bekymret:

Når politiet kommer i kontakt med unge i forkant av en feriereise handler samtalen i stor grad om realitetsorientering av den unge – vi forklarer risikoen med å reise, som for eksempel at det ikke hjelper å ta med telefon og ekstra penger om de blir etterlatt i Tsjetsjenia. Ofte må vi si: «Reiser du, så er det ikke sikkert vi klarer å hjelpe deg tilbake til Norge.»

Flere politiansatte ekspertgruppa har snakket med mener at andre tjenester ikke involverer politiet tidlig nok i saker hvor det er bekymring for ufrivillige utenlandsopphold. Noen har erfart at det kan ha effekt hvis politiet gjennomfører en bekymrings samtale med foreldrene når det foreligger opplysninger om at en person skal sendes til utlandet. En ansatt sier:

I disse samtalene er vi åpne om bekymringen vår. Der den unge ønsker å reise likevel, ber vi om kontakt med familien underveis. Og vi sier at familien må møte på politistasjonen dagen etter retur til Norge. Jeg tror dette kan ha en effekt på familien som kanskje hadde en plan om å etterlate den unge – at de velger å ikke gjøre det likevel.

I noen tilfeller inngår det i samtalen at politiet ber om foreldrenes samtykke til å oppbevare den unges pass. Hvorvidt politiet ber om å få oppbevare den unges pass, og/eller har bekym-

ringssamtaler med foreldre for å forhindre et ufrivillig utenlandsopphold, ser ut til å variere ut fra politiets kompetanse og fenomenforståelse.

Mens barneverntjenesten kan involveres i familier med unge under 18 år, er det politiet som kan varsles dersom det er bekymring for et ufrivillig utenlandsopphold der den unge er myndig. Politiet har flere muligheter til å hjelpe den unge når han eller hun har fylt 18 år, slik man for eksempel gjorde i denne saken. En fagperson fortalte:

En jente over 18 år var bekymret for tvangsekteskap fordi familien hadde oppdaget at hun hadde en norsk kjæreste. Hun overhørte at familien begynte å planlegge et ekteskap og en utenlandstur. Politiet rykket ut og hjalp henne ut av familien. Politiet oppbevarte passet til jenta, så selv om hun flyttet tilbake til familien, måtte hun fysisk komme på politistasjonen og hente det ut. Jeg tror det var med på å avverge at hun ble etterlatt.

5.1.5 Skolens arbeid med å forhindre ufrivillige utenlandsopphold

Flere mener at skolene er i en unik posisjon til å avdekke om en elev står i fare for å bli sendt til utlandet mot sin vilje, noe som også understrekes i ulike offentlige dokumenter. I handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv* (2017–2020) heter det at «Det er skolen som vil ha den beste muligheten til å fange opp situasjoner hvor eleven selv ikke ønsker å flytte, og en rutine eller retningslinje om å ha oppfølgingssamtale vil kunne ha en forebyggende effekt på forekomsten av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» (side 26).¹²⁹ Et generelt inntrykk er imidlertid at skolene sjelden avdekker saker før utreise. Ofte blir tilfellene først oppdaget når de unge befinner seg i utlandet. Når skolene melder bekymring til barneverntjenesten, er det dermed for sent å forhindre et ufrivillig utenlandsopphold.


Skolene har lenge hatt en egen veileder om hva de skal gjøre når en elev uteblir fra skolen, men utdanningsmyndighetene har i mindre grad befattet seg med hvordan skoler kan identifisere elever i risiko for, og forhindre, ufrivillig utenlandsopphold. Dette står i kontrast til andre etaters utpeking av skolen som hovedarena for slik avdekking og forhindring. Som vist i kapittel 3, har myndighetene utviklet flere veiledere som tar for seg skolens rolle i arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse, der også ufrivillige utenlandsopphold tas opp.¹³⁰ Nevnte handlingsplan har et tiltak om å sikre oppfølgingssamtale av elever som skal flytte til utlandet uten sine foreldre, slik at unge over 12 år får mulighet til å uttrykke sin mening.¹³¹ Tiltaket er gjennomført ved at det har blitt utarbeidet et ekstra kapittel i Utdanningsdirektoratets veileder til skoler og skoleeiere om barn som ikke møter på skolen.¹³² Kapitlet beskriver hvordan skolene bør legge til rette for en bekymringsamtale, hvilke spørsmål som bør stilles, hvordan skolen bør følge opp skole-hjem samarbeid og hva de bør foreta seg dersom de er bekymret for en elev. Det kan synes lite hensiktsmessig at råd om hvordan skolen kan arbeide i forkant av et frivillig utenlandsopphold er lagt til en veileder som ellers handler om elever som ikke møter på skolen.

¹²⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettentil-a--bestemme-over-egget-liv.pdf

¹³⁰ For eksempel, IMDi (utgivelsesår ikke oppgitt). *Rutiner i skolens arbeid mot negativ sosial kontroll*. Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/andre-filer/rutiner-i-skolens-arbeid-mot-negativ-sosial-kontroll-og-tvangsekteskap.pdf>

¹³¹ Jf. barnelovens §§ 40 og 41.

¹³² Kap. 8 «Bekymring for elever som skal flytte utenlands alene». Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen---for-skoler-og-skoleeiere/8/>



Flere ekspertgruppa har snakket med, peker på at overgangene mellom skoler og skoletrinn er sårbare faser. De har erfart at barn og unge kan tas med til utlandet i overgangen fra barnehage til førsteklasse, fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. Skoleansatte har sagt at de er usikre på hvem som har ansvar for å følge opp disse sakene. Noen mener det er lettere å gjøre en innsats hvis du har en relasjon til den unge, mens dette stiller seg annerledes dersom personen bare er et fremmed navn på et ark. Andre peker på at informasjonen om det kommende utenlandsoppholdet er noe skolen får kjennskap til kort tid før avreise. En skoleansatt beskriver det slik:

En lærer kom bort til meg og fortalte om en elev som skulle flytte til utlandet. Læreren fikk vite om dette på en fredag. Påfølgende mandag var eleven borte. Hele familien var borte, bare far var igjen i Norge. Jeg sendte en SMS til jenta, men hørte ikke noe. Etter noen uker fikk jeg svar om at hun var i utlandet mot sin vilje.

5.1.6 Informasjon, tillitsbygging og støtte til familier for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold

Snakk med foreldrene, inviter dem til samtaler. Ha kursing for dem, tiltak. Stol på dem og la de stole på dere.


(Gutt under 18 år).

Flere mener at en del foreldre som sender barna på ufrivillige utenlandsopphold handler i fortvilelse. Dette gjelder særlig foreldre som er bekymret for barnets situasjon i Norge, for eksempel rusadferd, kriminalitet, skolefravær og lignende. Både unge og fagpersoner framhever at foreldre må få hjelp til å forstå at det ikke er en god løsning å sende barnet sitt til utlandet mot hans eller hennes vilje, og de må få hjelp til å finne andre løsninger. Foreldrene bør få informasjon om negative konsekvenser av slike opphold. Det understrekes at slik informasjon best gis forebyggende, før foreldrene opplever å være i en krise og mens de er i stand til å ta imot informasjonen og reflektere over den, slik denne fagpersonen beskriver det:

Jeg kom i kontakt med en familie som planla å sende sønnen til hjemlandet. Sønnen var blitt løpegutt for gjengene, og foreldrene var bekymret. Jeg anerkjente bekymringen og inviterte foreldrene til dialog der jeg stilte utforskende spørsmål om hvor gutten skulle bo og hvordan skolene var der. Jeg spurte om ikke vi kunne møtes igjen før de tok den endelige avgjørelsen. Jeg hadde til sammen fem samtaler med foreldrene. Det endte med at de til slutt sa: «Vi kan ikke sende han dit. Vi ser nå at vi ikke kan ta han ut av skolen i Norge og sende han til en helt annen type skole i hjemlandet». Jeg opplevde at nøkkelen til dialogen var at jeg var rolig og nysgjerrig. Jeg reflekterte sammen med dem. De hadde mange spørsmål til meg om min skolegang da jeg var ung. Det var mye de ikke kjente til.

Foreldrestøttende tiltak som ICDP-kurs framheves som viktige arenaer hvor informasjon om ulike konsekvenser ved lengre og ufrivillige utenlandsopphold kan formidles. Andre har pekt på at det bør arrangeres dialogmøter på skolene, tilpasset ulike foreldregrupper.

Ekspertgruppa har ikke kartlagt hvordan slik dialog og foreldrestøtte foregår, men har innhentet enkelte eksempler, blant annet fra en skole i Oslo. Her valgte de å engasjere et privat firma som har spesialisert seg på å bistå barneverntjenesten og andre instanser med flerkulturell kompetanse. Sammen med dette firmaet arrangerte skolen dialogmøter med den somaliske



foreldregruppa på deres morsmål. Gjennom temaet skole-hjem-samarbeid informerte skolen om sin rolle og ansvar, hva de forventet av elevene og av foreldrene, og hvordan foreldre kunne involvere seg i barnas skolehverdag. Utenlandsopphold var blant temaene som ble tatt opp spesielt. Møtelederne utfordret foreldrene på hva de oppnår ved å sende barna på utenlandsopphold og hva de kan miste. Skolen erfarte at det dialog- og tillitsbaserte arbeidet har bidratt til at flere foreldre har brukt dem som en samarbeidspartner når utfordringer har oppstått, og at dette kan ha påvirket hvilke løsninger foreldrene har tydd til når de har blitt bekymret for barna sine.

5.2 Under utenlandsoppholdet


Unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold er en variert gruppe med ulike erfaringer. Gjennom ekspertgruppas arbeid har det kommet fram at de unge skiller seg betydelig fra hverandre både med hensyn til alder ved utreise, varigheten på, årsaken til og hensikten med oppholdet. Erfaringene varierer også med hensyn til den unges situasjon under oppholdet, og hva hun eller han har opplevd og vært utsatt for. Noen har blitt forsøkt eller faktisk blitt tvangsgiftet, utsatt for vold, overgrep og alvorlige trusler fra omsorgspersoner eller andre. Andre unge har ikke vært utsatt for slike forhold, men opplevde likevel utenlandsoppholdet som uønsket og vanskelig. Inntrykket er at det er stor variasjon i hvem de unge har bodd sammen med – de kan ha bodd med en forelder, annen familie, på institusjon eller alene.

Flere fra fagmiljøet og tjenestene ekspertgruppa har vært i kontakt med, har gitt tilbakemelding om at det generelt sett er lite kunnskap om hva de unge opplever i løpet av slike utenlandsopphold. Dette begrunnes dels med lite systematisk kartlegging fra hjelpeapparatets side, dels med at de unge verken ønsker eller klarer å fortelle om det de har opplevd i utlandet. Dette er i tråd med ekspertgruppas erfaringer, der flere informanter ga uttrykk for at det var vanskelig å snakke om tematikken, eller at de fortalte om deler av dette for første gang.

Omstendighetene rundt returen til Norge er også ulike. Noen forteller om dramatisk flukt, mens andre returnerer under planlagte og ordnede forhold. Det varierer hvorvidt de unge selv har vært i kontakt med en norsk utenriksstasjon og hvilken hjelp de har mottatt derfra. I noen tilfeller har kontakten med utenriksstasjonen vært via en tredjepart som barneverntjeneren, skole eller en frivillig organisasjon, blant annet på grunn av sikkerhetshensyn.

5.2.1 De ti unge informantenes erfaringer

Enkelte av informantene har hatt mistanke eller magesfølelse i forkant av en utenlandsreise om at de muligens ikke skal få returnere til Norge ved oppholdets slutt, mens for andre har beslutningen kommet som en overraskelse. Erfaringen er at de gjerne tror de skal på ferie, besøke en syk slektning eller at de skal i bryllup, men når de ankommer destinasjonen blir det klart at motivet for oppholdet er noe helt annet enn det de har blitt forespeilet. Noen opplever at omsorgspersoner endrer karakter og adferd under oppholdet, og de blir utsatt for sterk kontroll, trusler og innskrenkning av sin bevegelsesfrihet. Flere har opplevd at reisedokumenter og ID-papirer fratras dem, slik denne unge kvinnen fortalte:



Mamma sa plutselig til meg: «Jeg tror vi trenger å reise på ferie, du har vært gjennom så mye med barnevernet. Du trenger en pause». Jeg trodde på det selvfølgelig, og vi reiste til Tyrkia. Da vi kom dit så sier mamma at vi må reise videre til hjemlandet før vi drar tilbake til Norge, for hun måtte hente noen papirer. Det første som skjedde da vi kom dit, er at hun tar fra meg passet og sier at vi aldri skal tilbake til Norge igjen. Jeg ble helt sjokka og jeg grein. (Over 18 år)

En annen informant, over 18 år, fortalte at hun hadde en mistanke om at hun kunne bli etterlatt:

Jeg hadde en anelse, men jeg ville liksom ikke tro på det. Jeg ville ikke tenke sånn – det var for vondt. Det er jo mine foreldre, en vil jo helst liksom stole på dem. Jeg ble sint, var lei meg og gråt da jeg skjønnte at jeg ikke skulle tilbake til Norge. Det er følelsen av å aldri kunne stole på familien min igjen. Det var veldig sårende.


Et par av ekspertgruppas unge informanter forteller at de under utenlandsoppholdet har vært innesperret på såkalte «koranskoler». Der har de enten selv vært utsatt for grov vold eller vært vitne til at andre har blitt slått, bundet eller lenket fast. Forholdene de beskriver vitner om svært alvorlige menneskerettighetsbrudd. En av informantene, en mindreårig gutt, fortalte:

Det var pappa som bestemte seg for å sende meg til hjemlandet. Han sa det var koranskole, men det var helt feil. Det var mer en oppdragerskole. De satte oss i et rom hvor de lærte oss hvordan vi skulle svare foreldrene våre. Det følte som en konsentrasjonsleir eller noe. Jeg fikk juling hele tiden. Det var ikke normal bank, jeg ble bundet fast med tau og sånt. De sa til meg at jeg var for vestlig. Jeg ringte pappa ofte og ba han om å hente meg hjem, men han sa at jeg måtte være der til jeg ble bedre. Det var en vanskelig situasjon. Jeg kjente på det. Jeg ville ikke at folk skulle vite at jeg var «sendt dit» og fikk juling.

En jente under 18 år fortalte om lignende opplevelser da faren bestemte seg for å sende henne på «islamsk boarding school» i Somalia. Da jenta ankom den såkalte skolen, viste det seg at det liknet mer på en institusjon eller et fengsel. Blant annet var det mange som bodde der på grunn av rusmisbruk. Sammen med andre ungdommer og unge voksne fra den somaliske diasporaen i Europa og USA, ble hun holdt innesperret på et rom store deler av dagen. Mat ble kastet til dem gjennom et vindu, og hun gikk kraftig ned i vekt og ble syk. Hun opplevde at andre personer som bodde på «skolen» ble lenket fast, slått med køller, innesperret og utsatt for grov vold. Jentas mor kjempet hardt for å få datteren ut fra dette stedet og klarte etter hvert å hjelpe datteren med å rømme. Det ble en dramatisk flukt over flere dager. Hun kom seg til slutt tilbake til Norge.

Flere av sakene som omhandler unge som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje, gjelder unge som opplever æresrelatert vold og/eller som frykter å bli giftet bort mot sin vilje. Blant ekspertgruppas ti informanter har nesten alle de unge kvinnene fortalt om slike opplevelser. En kvinne, over 18 år, fortalte at hun trodde hun skulle på shoppingferie med familien. Da de ankom destinasjonen, endret brødrene brått væremåte:

Jeg husker godt at de sa til meg: «Vi vet alt om deg! Du kan godt prøve å rømme, men vi kjenner folk over hele landet. Vi har ikke problem med å skyte deg.» De sa det på en så rolig måte, det var ekkelt. De kom med flere eksempler på ting de mente jeg hadde gjort, som at noen hadde sett meg sammen med en gutt i Norge.



Kvinnen forsto da at feriedestinasjonen ikke var målet for reisen, men at familiens planer var å ta henne med til et annet land for å gifte henne bort. De mente at hun hadde skadet familiens ære ved å bryte normene for kvinners oppførsel. Som sitatene over illustrerer, kan det å bli sendt til utlandet mot sin vilje, eventuelt gjennom å bli lurt og manipulert av personer som man stoler på og er glad i, være en stor emosjonell belastning og et overgrep i seg selv.

En annen kvinnelig informant, over 18 år, fortalte at da hennes far døde, ble hennes eldste bror familiens overhode. Ved en reise til opprinnelseslandet nektet han moren og søsknene å returnere til Norge. Han ville familien skulle bosette seg der:

Det var vanskelig å være i utlandet, jeg ble sterkt kontrollert av min bror. Jeg fikk ikke ha mobil eller gå ut alene. Etter hvert fant han en mann han ønsket at jeg skulle gifte meg med, men jeg nektet. Det hele førte til at jeg ble deprimert, men da trodde familien at jeg var besatt av en djinn (ånd/demon). Jeg skjønnte da at jeg måtte rømme til Norge.


Hun klarte å få kontakt med den norske ambassaden, og det ble lagt en plan for hvordan hun kunne rømme. Det var stor risiko knyttet til fluktplanen, men hun lyktes til slutt med å returnere til Norge.

En annen informant, over 18 år, fortalte at da hun gikk på grunnskolen flyttet hele familien til opprinnelseslandet Pakistan, men etter en kort periode flyttet faren tilbake til Norge igjen. Moren og barna ble boende hos farens familie, fordi faren nektet dem å returnere til Norge. Farens familie hadde tatt passene deres, og de ble sterkt kontrollert. Situasjonen tilspisset seg da hun ble 18 år og det ble oppdaget at hun hadde en kjæreste. Farmoren planla da å gifte henne bort med en nær slektning. Kvinnen ble fortvilet, og med en hemmelig mobil kontaktet hun ambassaden i Islamabad. I de kommende månedene ble det planlagt hvordan hun skulle komme seg tilbake til Norge. En dag ingen var hjemme rømte hun. Det var et emosjonelt vanskelig valg, fordi hun visste at moren hennes ville få skylden og dermed få det enda vanskeligere i Pakistan.

Det er flere eksempler på at unge oppholder seg i utlandet sammen med sin mor og søsken, og at de blir holdt tilbake mot sin vilje av øvrige medlemmer av storfamilien. Andre unge oppholder seg i utlandet uten sin nærmeste familie. En av informantene fortalte at da sommerferien var slutt, reiste familien hennes tilbake til Norge. Selv flyttet hun inn til en slektning av faren og hans familie. Hun hadde tidvis gått på skole på dagtid, og ellers passet barn, lagd mat og hatt andre oppgaver i husholdet. Om hvordan hun hadde det, sier hun:

Like etter at jeg hadde startet på ungdomsskolen ble jeg sendt til Somalia og var der i flere år. Det var ikke slik at jeg bare hadde det dårlig eller bare hadde det bra. Det var en prosess. De første årene var svært vanskelig. Grunnen til at jeg kom meg hjem var at jeg prøvde å tilpasse meg situasjonen – jeg hadde masken på 24/7. Jeg måtte endre tankegangen og holdningen til livet hundre prosent, bli mer lydig og religiøs.

Ikke alle informantene har opplevd omsorgssvikt, vold eller alvorlige menneskerettighetsbrudd i løpet av sine utenlandsopphold. De kan likevel oppfatte oppholdet som ufrivillig og som brudd på sine rettigheter. Både informanter, foreldre og ressurspersoner har framhevet at unge som bor med slektninger i utlandet, kan føle at de ikke får den omsorgen og kjærligheten som deres egne foreldre ville ha gitt dem. Flere har også vært opptatt av at barn som er alene i utlandet uten sine foreldre kan være mer utsatt for vold og overgrep, og at foreldrene noen ganger kan bli lurt av sine egne slektninger eller av institusjoner som har sagt de skal ta vare på barna.



Som eksemplene viser, er det stor variasjon i hva som har vært informantenes situasjon i utlandet. Opplevelsene spenner fra unge som har vært innesperret på en «anstalt», opplevd æresrelatert vold, tvangsekteskap og/eller fysisk og psykisk vold til unge som ikke har opplevd slike forhold, men som likevel mener at oppholdet har vært vanskelig. Flere av informantene har tatt en stor risiko ved å rømme tilbake til Norge. Noen har lagt planer i det skjulte sammen med hjelpere i Norge og/eller med utenriksstasjoner, mens andre har innsett at deres eneste mulighet for å returnere har vært å tilpasse seg familiens og omgivelsenes normer og verdsett, slik at de får lov til å komme tilbake til Norge igjen. Hvilken bistand de unge har mottatt fra utenriksstasjon, integreringsrådgivere og Kompetanseteamet er svært ulik fra sak til sak. Noen har raskt fått innvilget nødpass og/eller refusjon til dekning av hjemreisen, mens andre har hatt langvarig kontakt med utenriksstasjonen før det har lyktes med å hjelpe dem tilbake til Norge. Enkelte har fått omfattende bistand fra de ovennevnte tjenestene, mens andre forteller at de har koordinert mye av hjemreisen sin selv.

5.2.2 Identifisering av saker der den unge oppholder seg i utlandet

Det er stor variasjon i hvordan det blir oppdaget at en ung person er utsatt for et ufrivillig utenlandsopphold. Sakene kan identifiseres ved at de utsatte selv tar kontakt med integreringsrådgiver på en ambassade, eller at de kontakter noen i Norge for råd og bistand. Dette kan være barneverntjeneste, skole, frivillige organisasjoner, venner, familiemedlemmer, kjærester eller naboer. Saker kan også bli innrapportert av en slektning, eller av en mor som ber om hjelp til å få barnet sitt tilbake til Norge. Det kan ha oppstått en konflikt mellom foreldrene om hvor barnet skal bo. I enkelte tilfeller har både mor og barn blitt etterlatt og ber om bistand fra ambassaden til å returnere.

Identifisering kan også skje ved at den utsatte ikke møter opp på skolen eller sitt arbeidssted etter en ferie, eller ikke stiller som avtalt på en fritidsaktivitet, et møte hos NAV, på en legetime eller lignende. Bekymring fra nettverk kan omhandle stengte mobiler og kontoer på sosiale medier, rykter i miljøet eller en urovekkende samtale. I flere tilfeller er det venner som har meldt bekymring, fordi de enten mistenker eller vet at de unge er i utlandet mot sin vilje. Slike meldinger fra kjærester, venner, bekjente, naboer eller andre, kan gjerne være vage og basert på begrenset informasjon. Ofte vet de kun bruddstykker av hva som har skjedd. For den videre utviklingen i saken er det derfor avgjørende i hvilken grad hjelpetjenestene tar bekymringen deres alvorlig og følger den opp.

Eksempelsak

En jente sender en e-post til en ambassade: «Jeg vil gjerne snakke med noen, jeg trenger hjelp.» Jenta hadde fått låne en mobil av en venninne og skrev til ambassaden på nattetid. Jenta fortalte at hun var redd for tvangsekteskap og ville tilbake til Norge.

(Over 18 år)

Eksempelsak

En skole kontakter Kompetanseteamet. Rådgiver har blitt kontaktet av moren til en elev. Moren fortalte at datterens venninne ikke hadde kommet tilbake til Norge etter sommerferien. Datteren hadde vært i kontakt med venninnen fram til slutten av ferien, men så ble kontakten brutt. Hun var bekymret for venninnen.

(Over 18 år)

Eksempelsak

En fotballtrener tar kontakt med barneverntjenesten. Han har mottatt e-post fra en gutt på laget sitt. Gutten forteller at han er innesperret på en skole i utlandet. Han ønsker hjelp til å komme tilbake til Norge.

(Under 18 år)

Henvendelser fra de unge selv kan også variere når det gjelder informasjonsinnhold og presisjon. En henvendelse til en integreringsrådgiver på ambassade eller til en frivillig organisasjon kan starte med en kort e-post, som i dette eksempelet: «Hei! Hjelper dere personer som er lurt til et annet land?»

Barn og unge som oppholder seg i utlandet, kan være svært sårbare og utrygge/ambivalente. Ofte er de redde for at deres kontakt med norske hjelpeinstanser skal avsløres for familien, og for hvilke konsekvenser det kan få. Enkelte kan være engstelige for at hjelpeapparatet skal kontakte familien uten deres samtykke og ønsker derfor å være anonyme – noe som vanskeliggjør videre kartlegging av saken. Andre er tilbakeholdne med hvilken informasjon de gir til integreringsrådgiver eller andre instanser fordi de ikke har tillit til hjelpeapparatet i Norge, eller fordi de ikke vil at hjelpeapparatet skal vite årsaken til at foreldrene har sendt dem til utlandet. Følelser som skam og skyld kan også være årsaken til at unge ikke ønsker fortelle om hva de har opplevd under utenlandsoppholdet. De kan ha blitt truet til taushet og de kan frykte hvilke konsekvenser det vil få for deres foreldre eller øvrige familie. Terskelen for å skulle angi egen familie, kan være svært høy.

5.2.3 Usikkerhet og manglende kompetanse

Inntrykket er at det er betydelig usikkerhet i førstelinjetjenesten når det gjelder hvordan saker om ufrivillige utenlandsopphold bør håndteres. Dette framkommer også i rapporten Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje at 65 prosent av kommunene som hadde hatt saker, oppgir at mangel på kompetanse og/eller erfaring er en utfordring i slike saker. 39 prosent oppgir at de har manglende kjennskap til regelverket (Oslo Economics, 2019, s. 55).¹³³

Blant tjenester ekspertgruppa har vært i kontakt med er det noen som kontakter kompetanseteamet og/eller integreringsrådgivere for veiledning og bistand, mens andre er usikre på hvem som bør kontaktes. Dette kan skyldes manglende oversikt over relevante veiledningstjenester og nasjonale retningslinjer, men også sakenes kompleksitet. I den ovennevnte rapporten står det at «(...) kjennskapen til Kompetanseteamet og hva de kan bistå med er begrenset, og kjennskapen varierer mellom kommuner. Det er også flere kommuner som ikke virker å kjenne til Kompetanseteamet i det hele tatt» (Oslo Economics, 2020, s. 62).¹³⁴


Også aktuelt veiledningsmateriell som *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* (Bufdir 2019)¹³⁵ og *Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere* (Udir 2019)¹³⁶ synes å være

¹³³ Rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* er hentet fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

¹³⁴ <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

¹³⁵ *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*, hentet fra https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/ (publisert 20.02.19, sist oppdatert 25.04.19).

¹³⁶ *Barn som ikke møter på skolen – for skoler og skoleeiere*, hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen---for-skoler-og-skoleeiere/> (publisert 20.08.19).



lite kjent i førstelinjen. Flere ekspertgruppa har snakket med fra førstelinjetjenesten var usikre med hensyn til hvilke rutiner som bør følges, hvilke instanser som bør varsles og hvordan ulike instanser bør samarbeide.

Både i politi, skole og barneverntjeneste synes det å være usikkerhet og ulike oppfatninger knyttet til lov- og regelverk, for eksempel når det gjelder hvor langt foreldres rett til å bestemme over sine barn går. Dette forsterkes av ulike medieoppslag der barns utenlandsopphold noen ganger omtales som illegitime eller ulovlige per se, uten at foreldreansvaret berøres. En vanlig misforståelse synes å være at utenlandsopphold automatisk innebærer brudd på opplæringsplikten, noe som ikke er tilfelle.¹³⁷

Det er også usikkerhet med hensyn til den enkelte tjenestes hjemmel og mulighet for å hjelpe. Her er det særlig grunn til å nevne barnevernlovens virkeområde (§ 1-2). Som nevnt i kapittel 2 ble dette endret som følge av Norges tilslutning til Haag-konvensjonen av 1996 om internasjonal beskyttelse av barn. Mens loven tidligere kun gjaldt barn som oppholder seg i riket, omfatter den nå også barn med vanlig bosted i Norge som oppholder seg i utlandet. Når et barn med vanlig bosted i Norge oppholder seg i utlandet *kan* det etter § 1-2 treffes vedtak om omsorgsovertakelse. Vedtaket vil ikke kunne iverksettes før barnet er tilbake i Norge. Det er i dag ingen lovpålagt plikt for barneverntjenesten til å tilby hjelpetiltak til foreldre til barn som oppholder seg i utlandet mot sin vilje. Barne- og familiedepartementet har imidlertid i flere sammenhenger understreket at kommunen likevel kan og bør tilby foreldrene hjelpetiltak i slike saker.¹³⁸ Både ekspertgruppas materiale og Oslo Economics' studie viser at langt fra alle kommuner og barneverntjenester er kjent med endringen av barnevernlovens virkeområde og hvilke implikasjoner dette har.

Usikkerhet og manglende kompetanse kan slå ut begge veier. På den ene siden kan det føre til at noen tjenester avviser eller ikke «ser» saker de burde tatt tak i. På den annen side kan det resultere i at man går for langt og gjør noe man ikke har hjemmel til. En fagperson påpekte at det er viktig å skille mellom utenlandsopphold som kan være lovlige og legitime og de som ikke er det:

En må være svært forsiktig med å hjelpe barn som er lovlig i utlandet. Noen foreldre har på lovlig vis latt barnet bo hos eksempelvis en tante. Går hjelpeapparatet inn i slike saker, kan det være skadelig for Norges omdømme.

5.2.4 Vanskelig kartlegging og begrenset handlingsrom

Ifølge den ovennevnte rapporten oppfatter kommunene at de har et begrenset handlingsrom når barna ikke lenger er i Norge:

¹³⁷ I henhold til opplæringsloven § 2-1 andre ledd faller opplæringsplikten bort ved opphold utenfor Norge som varer mer enn tre måneder. Dersom foreldrene melder fra til skolen om reisen faller opplæringsplikten bort ved avreisdatoen. Ifølge forarbeidene framhever denne regelen at opplæringsplikta gjeld innanfor tremånadersperioden, og at utanlandsopphald der det ikke er innvilga permisjon, dermed vil vere ulovlege». Prop. 72 L (2015–2016). Endringar i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d3082e45564e4a53898452164944bb37/nn-no/pdfs/prp201520160072000dddpdfs.pdf>

¹³⁸ Se for eksempel «Arbeidet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – beredskap før sommeren», hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/02cd25a12c6f4198953afbaf2bdb8a/som-merbrev-2018-om-sosial-kontroll.pdf>

Det beskrives som en utfordring at kommunen ikke enkelt kan gjøre rede for hvor barna befinner seg etter at de har forlatt landet. Enda vanskeligere kan det være å vite om barnet blir utsatt for omsorgssvikt i utlandet, eller om det befinner seg i trygge omgivelser (Oslo Economics, 2020, s. 51).¹³⁹

Dette funnet samsvarer i stor grad med ekspertgruppas erfaringer. Ekspertgruppa har erfart at både politi og barneverntjenester anser det som svært krevende å undersøke omsorgs- og livssituasjonen til barn og unge i utlandet og om oppholdet er å anse som ulovlig tvang, frihetsberøvelse og/eller brudd på barnets rettigheter. Ofte har tjenestene lite informasjon om personens situasjon i utlandet. Dersom det opprettes kontakt har de som regel ikke mulighet for å kommunisere med den utsatte alene, uten at nettverk eller familie er tilstede. Det å avdekke og eventuelt bevise at barn oppholder seg ufrivillig i utlandet er vanskelig.

Eksempelsak

En ansatt i barneverntjenesten fortalte om en jente på 13 år som ikke var kommet tilbake til Norge ved skolestart. Barneverntjenesten kjente jenta fra tidligere og hadde hatt mange samtaler med familien om hennes situasjon. Jenta ville blant annet ikke bruke hijab, slik foreldrene ønsket, og hun hadde en vanskelig relasjon til sin familie. Da det ble sommer dro familien på ferie til opprinnelseslandet, og foreldrene kom tilbake uten datteren. Barneverntjenesten var bekymret, og de hadde mistanke om at hun ikke var blitt igjen frivillig. Da saksbehandleren snakket med henne på telefon, ga imidlertid jenta uttrykk for at hun var innforstått med å være der. Barneverntjenesten kom ikke i posisjon til å avklare jentas omsorgssituasjon, men kunne heller ikke utelukke at jenta var under press da hun uttalte seg om at oppholdet var frivillig.

En av ekspertgruppas ti unge informanter som oppholdt seg i utlandet over en lengre periode, fortalte at hun ved en anledning ble kontaktet av politiet i Norge. De hadde ringt til henne, men hun fikk ikke anledning til å snakke med dem på tomannshånd. Samtalen foregikk på høyttaler slik at de voksne som satt ved siden av kunne høre alt som ble sagt:


Når de [politiet] spør meg: «Kom du dit frivillig?» Kan jeg da si nei? Jeg sa: «Jeg kom hit frivillig bla. bla. bla.» Jeg kan ikke si det, det er jo bare et dumt spørsmål egentlig. De burde ha hatt mer kunnskap om hvordan man skal kommunisere med barn. Jeg skjønner jo at man er mindreårig, men man bør snakke med barnet uten at foreldre er til stede (...).

Flere fagpersoner ekspertgruppa har snakket med omtaler slike saker som «fastlåste». En fra politiet uttrykte følgende:

Offentlig påtale er vanskelig når politiet ikke kommer i kontakt med de unge i utlandet. Påtalejuristene mener som regel at vi ikke har det juridiske grunnlaget for å anmelde familien. Sakene er kompliserte å etterforske og det ender med at de blir henlagt.

Tjenestene kan også være usikre på om det er trygt for den unge at de involverer seg, eller om dette vil gjøre situasjonen verre. En fagperson fra førstelinjetjenesten presenterte dette som et etisk dilemma: «Bidrar politi og barnevern til at disse sakene blir løst, eller er det slik

¹³⁹ Kilde: *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*. Hentet fra <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>



at vi slår spikeren ytterligere i kista? Bidrar vi i realiteten til at de unge aldri får komme tilbake til Norge?»

Tjenester som har erfaring med saker vektlegger at hver sak er unik, og at man må kartlegge mulighetsrommet i de ulike sakene. I noen saker har stans i ytelser, som barnetrygd, fungert som virkemiddel i arbeidet med å overtale foreldre til å hente barna tilbake til Norge, mens det i andre tilfeller ikke har utgjort en forskjell. Ekspertgruppa har kjennskap til et par saker hvor foreldre har hentet barna tilbake til Norge etter initiativ fra tjenester som politi og barnevern. I det ene tilfellet hentet foreldrene barnet tilbake etter flere samtaler med barneverntjenesten. I det andre ombestemte foreldrene seg først etter å ha blitt varetektsfengslet av politiet.

Noen vektlegger at man bør forsøke å kommunisere med foreldrene, basert på kunnskap om deres tradisjon og kultur, i stedet for å «sette hardt mot hardt», slik en fagperson formulerte det. Andre opplever det som vanskelig å skulle gå i dialog med foreldrene. En barnevernansatt sier: «Det er ikke så lett å gå i dialog med foreldrene, når de har en helt annen overbevisning og forståelse av situasjonen.» I en sak hadde barneverntjenesten i flere måneder forsøkt å overbevise foreldrene om å hente sønnen tilbake til Norge, uten resultat. Det endte med at barneverntjenesten henla saken med bekymring samtidig som de sendte en anmeldelse til politiet. Ekspertgruppa har kjennskap til at enkelte tjenester har strukket seg langt, og utover sine rammer, for å bistå unge tilbake til Norge, blant annet at tjenester har dratt til utlandet for å hente unge tilbake.


Det er behov for mer kunnskap om saker der man har lyktes i å få foreldrene med på å hente sine barn tilbake til Norge.

I tillegg til samtaler med politiansatte, har ekspertgruppa gjennomført en enkel kartlegging i landets tolv politidistrikter der de ble spurt om sin befatning med saker om unge utsatt for ufrivillige opphold, tvang og vold i utlandet. Politidistriktene rapporterer om flere saker av ulik art, herunder mistanke om at et barn eller myndig ungdom er blitt ført ut av landet mot sin vilje, mistanke om tvangsekteskap, vold eller frihetsberøvelse i utlandet, omsorgsunndragelse og lignende. Flere av sakene har blitt etterforsket, men mange har blitt henlagt fordi man ikke lykkes med å framskaffe tilstrekkelig bevis.

Ekspertgruppas materiale gir grunn til å reise spørsmål ved om politiet og påtalemyndigheten har tilstrekkelig kompetanse på og ressurser til å prioritere saker der unge utsettes for straffbare handlinger i forbindelse med et utenlandsopphold. Blant annet dreier det seg om å undersøke hvorvidt det aktuelle lovbruddet er straffbart etter andre lands lovverk som ledd i etterforskningen, i saker der kravet om dobbel straffbarhet gjelder (se kapittel 7 for en forklaring).

5.2.5 Komplekse og sektoroverskridende saker

Ufrivillige utenlandsopphold kan berøre flere ulike forhold som barne- og tvangsekteskap, æresrelatert vold, menneskehandel, foreldretvister og barnebortføring, og omsorgssvikt. Dette er temaer som tradisjonelt har blitt definert som separate fagområder i forvaltningen og håndtert i ulike institusjonelle «spor». En slik institusjonell oppsplitting passer dårlig til komplekse og sektoroverskridende saker, som ufrivillige utenlandsopphold kan være.



Ansatte i ulike deler av hjelpeapparatet kan være usikre på og uenige om hvor slike sammensatte, sektoroverskridende saker hører hjemme og i hvilket «spor» de bør følges opp. I *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet* (Bufdir 2019)¹⁴⁰ blir det påpekt at samarbeid mellom flere offentlige instanser er nødvendig når et barn oppholder seg i utlandet mot sin vilje, og der foreldre eller andre omsorgspersoner ikke er i stand til eller unnlater å ivareta omsorgen for barnet. I rådene til barneverntjenesten står det for eksempel:

Barneverntjenesten bør ta kontakt med Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996, Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll og Utenriksdepartementet så raskt som mulig for å sikre et samarbeid om håndtering av saken. I enkelte tilfeller kan det også være behov for å kontakte Utlendingsdirektoratet for å avklare barnets rett til opphold i Norge (...). Barneverntjenesten bør også varsle stedlig politi. Når politiet får kunnskap om slike saker vil det bli vurdert å starte etterforskning.¹⁴¹

Her anbefales at barneverntjenesten kontakter opp til fire ulike nasjonale instanser, i tillegg til politiet, i én og samme sak. For å vite hvilke og hvor mange instanser det er nødvendig å kontakte, må barneverntjenesten kunne vurdere hva slags sak de sitter med.

Bufdir har i dag, ved Sentralmyndigheten, ansvar for Haag-konvensjonen av 1996 og for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. I tillegg veileder Bufdir i barnesaker om menneskehandel og skal etter det ekspertgruppa kjenner til, få ansvar for å veilede i saker om barnebortføring. De ulike sakstypene er samlet i en avdeling, men veiledningstjenestene fungerer hver for seg. Siden flere av utenlandssakene er sektoroverskridende, er det både tidkrevende og omfattende for førstelinjetjenesten å informere og søke veiledning, slik det legges opp til i retningslinjene. En fagperson formulerte det slik: «Det er ikke enkelt for utenforstående å skjønne når en skal henvende seg til Sentralmyndigheten, Kompetanseteamet og/eller integreringsrådgiver.» Inntrykket er at det er noe tilfeldig hvilket myndighetsorgan som kontaktes. Saken kan dermed havne i feil spor, noe som igjen kan føre til at den håndteres feilaktig og lite helhetlig når det gjelder rutiner og regelverk. Dersom kartleggingen og forståelsen av saken er for snever, kan det i verste fall bety at ikke alle løsninger blir utprøvd.

Overfor ekspertgruppa blir det foreslått at det i større grad bør være én dør inn til de ulike veiledningstjenestene. I rapporten *Kommunenes erfaring med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje* (Oslo Economics 2020, s. 62) framgår det også at flere av «kommunene som har hatt saker med etterlatte barn gir uttrykk for at det er behov for en sentralisert enhet med kompetansestøtte som kan bistå kommunene.»¹⁴²

5.2.6 Utenriksstasjonenes arbeid

Saker om ufrivillige utenlandsopphold er krevende å håndtere for utenriksstasjonene. Som regel krever det tett saksoppfølging og samarbeid mellom integreringsrådgiver, Kompetanseteamet, UD, UDI og hjelpeapparatet i Norge. Det kan også innebære samarbeid med lokale

¹⁴⁰ https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/oppfolging_nar_et_barn_er_etterlatt_i_utlandet/

¹⁴¹ *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*, se avsnitt «Samarbeid mellom barneverntjenesten og andre instanser». Hentet fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/oppfolging_nar_et_barn_er_etterlatt_i_utlandet/

¹⁴² <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Oslo-Economics-2019-Etterlatte-barn-i-utlandet.pdf>

og internasjonale organisasjoner og andre lands ambassader og myndigheter. Å etablere kontakt med andre hjelpere både i Norge og i utlandet, kan være avgjørende for at saker blir løst.

Kompetanseteamet har i sin årsrapport for 2018¹⁴³ listet opp følgende hovedutfordringer i utenlandssakene:

- Norske myndigheter har svært begrenset handlingsrom på andre lands territorium.
- Sikkerhetssituasjonen i mange av landene gjør det vanskelig å bistå.
- Dette er i hovedsak land hvor UD har utstedt et reiseråd som tilsier at norske borgere ikke bør reise til området.
- Sikkerhetssituasjonen medfører ofte begrenset diplomatisk tilstedeværelse – noe som eksempelvis vanskeliggjør utstedelse av nødpass.
- De utsatte mangler ofte pass/andre ID-dokumenter og midler til reisen.
- Dobbelt statsborgerskap vanskeliggjør norske myndigheters tilgang til personene fordi de blir betraktet som borgere av det aktuelle landet.

For å bistå er det flere forhold som må kartlegges, som blant annet den unges statsborgerskap og oppholdsstatus i Norge, hvem som har foreldreansvaret dersom den unge er under 18 år, om han eller hun er registrert bosatt i Norge eller meldt utflyttet.

Det er mange årsaker til at det er vanskelig å hjelpe. De unge kan være fratatt mobiltelefon, penger, identitetspapirer og reisedokumenter, være utsatt for sterk kontroll og kan ikke bevege seg fritt uten følge. De kan holdes innesperret og ikke ha mulighet til å komme seg til nærmeste ambassade eller konsulat, noe som vanligvis vil være en forutsetning for å få hjelp fra en utenriksstasjon. De kan befinne seg i et annet land enn der Norge har tilstedeværende ambassade. Å krysse landegrensene alene uten ID-papirer kan medføre stor risiko. Enkelte kan også ha mistet sin permanente oppholdstillatelse i Norge fordi de har oppholdt seg i utlandet i mer enn to år. Ofte kan det være utfordrende å bistå fordi sikkerhetssituasjonen i det landet personen oppholder seg i, utgjør en for stor risiko for utenriksstasjonens personell og andre. I tillegg kan den unge risikere represalier dersom det blir kjent at de har kontakt med norske myndigheter og helpere, noe som innebærer at assistansen fra norske myndigheter må gjøres med den største forsiktighet. I noen saker kan dialog med både den utsatte og vedkommendes foreldre være avgjørende for at en retur til Norge blir mulig, men det understrekes at vurderinger knyttet til den utsattes sikkerhet har første prioritet. Det er ikke uvanlig at saker som ikke lar seg håndtere på det aktuelle tidspunktet, kan gjenåpnes etter flere år. Plutselig kan det oppstå en situasjon eller en hendelse som inntreffer, som muliggjør at den unge kan rømme eller at foreldrene er mer på «gli» for at den unge skal få lov til å returnere til Norge.

Integreringsrådgivers og utestasjonenes hjelp til de unge faller inn under konsulær bistand til nordmenn i utlandet etter Lov om utenriktjenesten av 1. mars 2015 og Wienkonvensjonen

¹⁴³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Årsrapport 2018 Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. Hentet fra https://bufdir.no/globalassets/global/arsrapport_kompetanseteamet_2018.pdf

om konsulært samkvem av 1963.¹⁴⁴ Når det gjelder rammene for bistanden, henvises det til stortingsmeldingen om konsulære tjenester fra 2011.¹⁴⁵ Her understrekes det at konsulær bistand ikke er underlagt noe rettskrav, men «undergitt forvaltningens frie skjønn.»¹⁴⁶ Et viktig prinsipp er at det skal gis prioritet 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» (s. 6).¹⁴⁷ For øvrig utdypes den konsulære bistanden noe i utenriksinstruksen, men denne er fra 2002 og lite oppdatert.¹⁴⁸

Særlig utfordrende er det å hjelpe unge under 18 år, da det som hovedregel kreves samtykke fra foreldrene for å kunne bistå. Konsulær bistand til barn uten foreldres samtykke gis kun der det er «akutt fare for barnets liv og helse».¹⁴⁹ Formuleringen liv og helse er nylig også inntatt i passlovens bestemmelse om utstedelse av pass/nødpass til barn uten samtykke fra foresatte. Slik utstedelse kan unntaksvis gjøres «dersom det er fare for personens liv eller helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig», jf. passloven § 4, tredje ledd.¹⁵⁰ Tidligere hadde bestemmelsen kun formuleringen «åpenbart utenkelig». Endringen i ordlyd innebærer ifølge forarbeidene ingen utvidelse av hjemmelsgrunnlaget. Terskelen for å utstede nødpass til en mindreårig uten samtykke fra foresatte skal fortsatt være høy.

Eksempelsak

En skole oppdager at en elev, under 18 år, blir holdt tilbake mot sin vilje i Tsjetsjenia som ligger under ansvarsområdet til Norges ambassade i Moskva. Ambassaden var innstilt på å vurdere hvilken konsulær bistand de kunne gi eleven, men på grunn av sikkerhetssituasjonen var det for farlig for personen å komme seg til ambassaden.

Utenriksinstruksen har et eget punkt om tvangsekteskap (kapittel 8, § 8) som pålegger utenriksstasjonen å hjelpe. Det henvises til at tvangsekteskap er forbudt etter norsk lov og internasjonale konvensjoner. Barnekonvensjonen nevnes ikke. Når det gjelder hva slags bistand som skal gis, nevnes megling – med vekt på barn – og bistand til hjemreise. Instruksen er som nevnt 18 år gammel og svært lite oppdatert med hensyn til de sakene som integreringsrådgivere jobber med i dag.

Konsulær bistand synes å være lite juridisk utredet. Et interessant unntak er Hvoslefs masteroppgave i juss fra 2011, *Når ulykken er utenlands: Forholdet mellom rettskrav, veldedighet*

¹⁴⁴ Bistanden gis primært til norske statsborgere, men utenlandske statsborgere som er bosatt i Norge kan i visse tilfeller få bistand. Dette gjelder statsløse og flyktninger som har reisebevis for flyktninger eller utlendingspass. Norske myndigheter kan ikke utøve myndighet i andre land, og norske borgere må derfor normalt henvende seg til landets egne myndigheter for bistand, jf. Utenriksloven § 1.

¹⁴⁵ Utenriksdepartement (2011). *I Meld. St. 12 (2010–2011) Bistand til nordmenn i utlandet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20102011/id637527/>


¹⁴⁶ Se Meld. St. 12 (2010–2011) s. 9 og fotnote 8.

¹⁴⁷ I Meld. St. 12 (2010–2011, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2c937e-505b434e88a358a75709823444/no/pdfs/stm201020110012000dddpdfs.pdf>

¹⁴⁸ Instruks for utenriksstasjonen: fastsatt ved kgl. resolusjon av 13. desember 2002. Det oppgis at instruksen er under revisjon.

¹⁴⁹ Se s. 26 «Bistand til mindreårige» i Meld. St. 12 (2010–2011).

¹⁵⁰ Lov om pass (passloven). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-19-82> (LOV-2019-12-20-107 fra 01.02.2020).



og likebehandlingsprinsippet i konsulærbistanden.¹⁵¹ Her tar Hvoslef utgangspunkt i at det konsulære feltet er lite enhetlig regulert: «Den åpenbart største utfordringen på det konsulære rettsfeltet pr. i dag er mangelen på et klart og enhetlig regelverk. Utenriksinstruksen er utdatert, og mangelen på rundskriv, praksisnotater eller lignende gjør at utøvelsen av skjønn varierer stort fra utenriksstasjon til utenriksstasjon.» Han peker på at utenriksstasjoner i flere tilfeller har strukket seg langt for å imøtekomme nordmenns behov for bistand, og han spør om denne skjønnsbaserte rausheten på sikt kan danne rettslig grunnlag for et likebehandlingskrav, noe han advarer mot. På den andre side peker han på det potensielt problematiske ved at også bistand til særlig sårbare personer, ikke minst barn, er basert på et så vidt skjønn. Han argumenterer for at norsk konsulær bistand i større grad bør reguleres i lov eller forskrift, slik man har gjort det i Sverige. Herunder argumenterer han for at det «samtidig vurderes om det vil være hensiktsmessig å innføre en «minstestandard» for bistand i saker hvor norske borgere blir, eller risikerer å bli, utsatt for grove menneskerettighetskrenkelser» (s. 101–102). For øvrig har Hvoslef en interessant drøfting av hvorvidt Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen gjelder for konsulær bistand i utlandet. Han viser blant annet til konvensjonens artikkel 2 som pålegger statene å sikre de fastsatte rettighetene for «ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon» og drøfter denne i sammenheng med straffelovens bestemmelser om jurisdiksjon.

Ekspertgruppa har som nevnt ikke hatt anledning til å gjennomgå enkeltsaker. Det er imidlertid to spørsmål som ekspertgruppa vil reise, basert på gruppas innsamlede materiale, men også tidligere forskning. Det første spørsmålet gjelder tilsidesettelse av krav om foreldres samtykke ved konsulær bistand til barn, herunder nødpass. Det synes å være behov for en nærmere utredning av hva som ligger i «fare for liv og helse» sett i lys av norsk lov, herunder inntatt Barnekonvensjonen. Det er også en problemstilling om hvorvidt utenriksstasjonens tilsidesettelse av krav om foreldres samtykke i saker om konsulær bistand/nødpass skal danne grunnlag for tilsvarende vurdering i sak om refusjon av reiseutgifter, eller om Bufdir skal gjøre sin egen vurdering.


Det andre spørsmålet gjelder både barn og myndige ungdommer. Avgrensningen av målgruppen for refusjonsordningen, men også for integreringsrådgivers konsulære bistand mer generelt, har vært et tilbakevendende tema. I flere evalueringer og studier på feltet har det blitt pekt på en uklarhet og til dels uenighet om hvorvidt kriterier og målgruppe skal avgrenses til æresrelatert vold og kontroll, eller favne bredere. Forskerne er samstemte i å anbefale en avklaring og en bred definisjon der alvorlighetsgraden i saken er avgjørende, ikke hva som er motivene bak vold og tvang. (Bråten og Kindt, 2016; Lidén og Bredal 2017, s. 88). Ekspertgruppas materiale tilsier at dette fortsatt er en problemstilling.

Eksempel på to saker fra utenriksstasjoner

Sak 1

En mindreårig gutt oppsøker en norsk ambassade i et afrikansk land og ønsker å få utstedt pass. Han fortalte at han hadde vært i landet over en lengre periode og at foreldrene hadde kjøpt plass til han i et ungdomsfengsel. Han hadde rømt og ville tilbake til Norge. Gutten var veldig bekymret; han mente at familien nå planla å sende ham til

¹⁵¹ Hvoslef, Yngve Olsen (2011). *Når ulykken er utenlands: Forholdet mellom rettskrav, veldedighet og likebehandlingsprinsippet i konsulærbistanden*. Hvoslef jobbet selv i utenriktjenesten da han skrev oppgaven. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/19496/127195.pdf?sequence=4&isAllowed=y>



en «treningsleir» i dette landet. For å verifisere historien hans fant integreringsrådgiver fram til fengselet som han hadde vært i. Historien hans stemte. Kompetanseteamet ga tilsagn om refusjon av reiseutgifter, men før ambassaden rakk å hjelpe ham ringte gutten fra en lånt telefon og fortalte at han allerede var sendt på treningsleiren. Han fortalte at han ble utsatt for vold og tortur, og var innestengt. Integreringsrådgiver klarte aldri å finne ut hvor gutten oppholdt seg. Etter en periode klarte han imidlertid å rømme og kontaktet integreringsrådgiver på nytt. Ambassaden klarte da å bistå gutten tilbake til Norge ved å utstede nødpass, søke refusjon til dekning av utgifter til hjemreise, ordne flybilletter og midlertidig bosted før avreise.

Sak 2

En ung kvinne (over 18) oppholder seg ufrivillig i et land i Midtøsten. Hun ble holdt innesperret i huset hvor hun bodde. Etter hvert klarte hun å etablere kontakt med kjæresten sin i Norge. Han kontaktet ambassaden og UD. I denne saken måtte de involverte instansene bruke god tid da det var krevende å hjelpe jenta. Familien hadde stort nettverk i det aktuelle området, og sikkerhetssituasjonen i landet var ustabil. Overfor familie og slekt måtte kvinnen late som ingenting, mens det ble lagt en plan for hvordan myndighetene skulle hjelpe henne tilbake til Norge. Kjæresten fungerte som bindeledd mellom kvinnen og utenriktjenesten. Han hadde kontakt med henne på telefon, og i det skjulte klarte han å lokalisere oppholdsstedet hennes. Det var kjæresten som var «nøkkelen» til at kvinnen lyktes i å komme tilbake til Norge, ifølge de involverte i saken.

En av de som jobbet med saken sa: «Det er mange parametere i slike saker: Hvor langt tør man gå? Hadde ikke kvinnen tatt risikoen med å rømme, hadde det vært vanskelig å hjelpe henne.»

5.2.7 Unge som koordinerer egen hjelp

Ekspertgruppa har fått informasjon om at det ofte er de unge selv som tar kontakt med hjelpeapparatet når de oppholder seg i utlandet, dette gjelder både unge under og over 18 år. Hvorvidt de mottar hjelp eller ikke, er i stor grad avhengig av at enkeltpersoner tar tak i saken og fungerer som pådrivere innad i sin tjeneste og overfor andre instanser. Pådrivere kan også være privatpersoner, saksbehandlere, advokater eller frivillige organisasjoner. Felles for disse er at de utforsker mulighetsrommet og etablerer kontakt med instanser i inn- og utland som kan bistå den unge. Noen har oppholdt seg i utlandet over lengre tid og er avhengig av at saken deres ikke glemmes.

Ekspertgruppa har vært i kontakt med unge som i stor grad har koordinert sin egen flukt og hjemreise. Unge under 18 år kan ha fått beskjed fra tjenester i Norge om at det er foreldrene som bestemmer hvilket land de skal bo i, og at de må vente til de blir 18 år før de kan få hjelp til hjemreisen. Dette kan være krevende for de unge å forholde seg til. Enkelte har opplevd at de ikke har blitt forstått eller trodd av tjenester i Norge når de har bedt om hjelp. Unge som oppholder seg i utlandet mot sin vilje, har ofte ikke økonomiske midler til selv å betale en flybillett til Norge. Særdeles vanskelig blir det for de som ikke oppfyller kriteriene til refusjonsordningen. De kan være avhengige av velvilje fra nettverk og venner for finansiering av hjemreisen. Det har vært unge som har opprettet Facebook- og innsamlingsaksjoner som et siste forsøk på å skaffe penger for å returnere til Norge. Ofte kan det være tilfeldigheter som fører til at de unge klarer å returnere. De aller fleste tar en stor risiko ved å rømme fra den situasjonen de er i.

5.2.8 Koordinering mellom utenriktjenesten og tjenester i Norge

Samordning av ulike offentlige tjenester i deler av hjelpeapparatet er en generell utfordring i komplekse saker, som for eksempel vold i nære relasjoner. Som det er redegjort for i det foregående, kan saker der den utsatte befinner seg i utlandet være særlig krevende. God og nennsom koordinering, der de riktige instansene er inne til rett tid, er vesentlig for å løse slike saker. Flere vektlegger at tjenesteapparatet i en vanlig norsk kommune ikke er rustet til å håndtere dette på egenhånd. Et viktig spørsmål blir da hvilke koordineringsfunksjoner som eventuelt finnes på nasjonalt nivå.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll i Bufdirs avdeling for internasjonale tjenester har et nasjonalt mandat. De skal gi råd og veiledning til tjenesteapparatet og utsatte, de behandler søknader fra utenriksstasjoner om refusjon av reiseutgifter¹⁵² og de tildeler plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet (se kapittel 3). I mandatet til Kompetanseteamet står det også at de skal «være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet i saker hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordinering med berørte etater i Norge.»¹⁵³ Det er ikke nærmere definert hva det innebærer å være *et kontaktpunkt for UD, og å foreta nødvendig koordinering med berørte etater i Norge*. Et moment som har blitt løftet av flere fagpersoner er om grenseoppgangen mellom Kompetanseteamet, integreringsrådgiverne og UD bør drøftes slik at en sikrer at tiltakskjeden, både under og etter utenlandsoppholdet er samkjørt. Dette for å påse at unge som opplever ufri-villige utenlandsopphold mottar et helhetlig hjelpetilbud og for å sikre at sakene forankres i offentlige tjenester i Norge.¹⁵⁴

Ekspertgruppa har fått flere innspill og synspunkt på behovet for bedre koordinering av komplekse saker der den utsatte befinner seg i utlandet. Slik det nå er, finnes det ingen instans i Norge som har et entydig mandat og virkemidler til operativ koordinering mellom utenriktjenesten og hjemlige tjenester, eller mellom involverte instanser som UDI, politi, UD, Kompetanseteam, barnevern og Sentralmyndigheten med flere. Det blir påpekt at koordinering og kartlegging av slike saker må bli bedre, og det bør etableres gode rutiner, slik en har gjort i barnebortføringssaker. Enkelte ekspertgruppa har snakket med ønsker at Kompetanseteamet i større grad skal være mer «operativt» og i sterkere grad koordinere utenlandssakene.


Kompetanseteamets mandat, sammensetning og organisering har utviklet seg over tid. Bredal og Lidén framhever at graden av operativ versus veiledende funksjon har vært en sentral problemstilling i hele Kompetanseteamets historie: «Fordi hovedansvaret ligger i tjenestene, har det vært presisert at teamet ikke skal «overta» sakene, men drive kompetanseoverføring.» (Bredal og Lidén, 2015, s. 85).¹⁵⁵ Kompetanseteamet har da heller ikke vedtaksmyndighet eller fullmakt til å behandle personopplysninger. Bredal og Lidén (2015) stiller spørsmål

¹⁵² Ordningen er regulert i rundskriv «G-10/2016 Utgifter til hjemreise til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet», Kunnskapsdepartementet, 13.3.2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-02-18/id2632326/>

¹⁵³ Mandat for Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll (KT). Revidert mai 2018. Hentet fra <https://bufdir.no/globalassets/global/vold-og-overgrep/mandat-kompetanseteamet-mot-tvangsekteskap-kjonnslemlestelse-og-negativ-sosial-kontroll.pdf>

¹⁵⁴ Ifølge tiltak 15 i handlingsplanen *Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (2013–2016) skulle retningslinjer og rutiner for saker som starter i utlandet klargjøres for å «(...) bedre samhandling og informasjonsutveksling med utenriksstasjonen og hjemlige myndigheter». Flere handlingsplaner har hatt lignende tiltak uten at det framkommer i særlig grad hva som spesifikt har vært gjort.

¹⁵⁵ <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2442529>



om det nasjonale Kompetanseteamets mandat burde spisses mot et mer operativt mandat i internasjonale saker og høyrisikosaker. De understreker at dette blant annet ville kreve andre rettslige fullmakter. Som det framgår av andre punkter i dette kapitlet, viser ekspertgruppas datamateriale at det fortsatt er behov for Kompetanseteamets generelle veiledningsrolle overfor tjenestene. Det kan imidlertid også synes å være behov for en mer operativ og koordinerende funksjon i komplekse utenlandssaker.

Eksempel på Kompetanseteamets veiledning:

Kompetanseteamet blir kontaktet av en lærer som er bekymret for en elev. Jenta hadde for en tid tilbake begynt å opponere mot foreldrene. Hun hadde tatt av seg hijaben og hadde fått norsk kjæreste. Mor hadde utøvet vold mot jenta som en respons. Barneverntjenesten akutt plasserte jenta, men hun trakk tilbake sin forklaring og endte med å flytte tilbake til familien. Familien tok så jenta med til utlandet og etterlot henne der. Læreren er fortvilet og lurer på hva som kan gjøres nå, når jenta befinner seg i utlandet mot sin vilje. Kompetanseteamet oppfordrer læreren til å sende ny bekymringsmelding til barneverntjenesten. Etter en ukes tid tar barneverntjenesten selv kontakt med Kompetanseteamet. De ser at de ikke skulle ha avsluttet saken da jenta flyttet hjem til familien etter akutt plasseringen. De forteller at de har liten kompetanse på ære. Barneverntjenesten lurer på hvordan de kan følge opp den nye bekymringsmeldingen. De kan ikke se at de kan foreta seg noe så lenge jenta er i utlandet. Kompetanseteamet veileder barneverntjenesten til å innkalle foreldrene til en samtale. Barneverntjenesten ble videre anbefalt å snakke med jentas søsken hver for seg, melde NAV slik at barnetrygd kunne stanses og drøfte saken med politiet. Ved behov for kontakt med utenlandske myndigheter ble barneverntjenesten oppfordret til å kontakte Sentralmyndigheten for Haag 1996.


Veiledningen foregikk anonymt. Kompetanseteamet hadde således ikke noen videre oppfølging av saken og har ikke kjennskap til utfallet.

5.3 Etter utenlandsoppholdet

Det er stor variasjon i hvordan de unge opplever det å returnere til Norge etter ufrivillige utenlandsopphold. Ulike forhold kan spille inn, blant annet varigheten på oppholdet, hva de har opplevd mens de var i utlandet, og ikke minst hva de faktisk vender tilbake til.

De unges situasjon når de kommer tilbake til Norge kan være svært ulik. Noen har organisert hjemturen selv, mens andre har fått hjelp både før og under reisen. Oppfølgingen ved ankomst kan således være mer forberedt og planlagt, slik at de sannsynligvis får en tettere og bedre oppfølging av hjelpeapparatet enn de som kommer til Norge på egenhånd.

For noen er trusselbildet av en slik karakter at den unge trenger beskyttelse og tett oppfølging allerede ved ankomst. De bringes kanskje direkte til et krisesenter og har behov for beskyttelse av politi. Andre returnerer til sin familie, og kan gjenoppta hverdagslivet og de sosiale relasjonene de forlot. Noen kan komme tilbake til en endret og fremmed situasjon, der de menneskelige kostnadene ved utenlandsoppholdet er langt større. Dette gjelder særlig de som har vært lenge borte fra Norge, og som dermed har mistet relasjoner og tilhørighet til



hverdagslivets arenaer. De kan ha lite å returnere til. Enkelte har kanskje ingen eller få minner om livet de en gang hadde i Norge. De kan ha mistet skolegang, språkstimulering/-opplæring, vennskap og fritidssysler. De som har oppholdt seg i utlandet i flere år, kan ha gått glipp av den gradvise tilvenningen til voksenlivet i en norsk kontekst, og dermed ha lite kunnskap om og forståelse for anliggender som er relevante for videregående opplæring, studier, jobb-søking, NAV, bolig og økonomi. De kan ha mistet den sosiale treningen som ungdomslivets arenaer tilbyr, og dermed streve med å forstå de sosiale spillereglene og hva som forventes av en ungdom eller ung voksen i Norge.

5.3.1 De ti unge informantenes erfaringer


Når de ti unge informantene reflekterer over hvordan det er å komme tilbake til Norge etter et ufrivillig utenlandsopphold, legger de vekt på følgende utfordringer: Manglende kunnskap om det norske samfunnet, vansker med å gjenoppta skolegang, kompliserte familierelasjoner og psykisk helse.

En av informantene med langvarig opphold i utlandet beskriver det som et sjokk å komme tilbake, og en annen fortalte at det var vanskelig – Norge var blitt et fremmed land: «Du er en helt blank person når du kommer tilbake, du vet ingenting.» Hun hadde forlatt Norge som barn og returnert som voksen. Flere har slitt med å gjenoppta skolegangen i Norge. Utdanningen de har fra utlandet har ikke blitt godkjent, og noen har endt med å ta skoleår på nytt. En informant fortalte at skolegangen hadde blitt ødelagt. Det hun lærte i utlandet, var ikke relevant i henhold til norske læreplaner. En kvinne som hadde gått på internasjonal skole i utlandet, fikk heller ikke skolegangen godkjent og måtte derfor ta opp en rekke fag. Dette var vanskelig – hun var ikke vant til å ha undervisning på norsk.

For enkelte av informantene har returen til Norge, mot familiens ønske, ført til at de har blitt utstøtt eller at de ikke våger å ha kontakt med familien i frykt for represalier. En av kvinnene forteller at hun måtte innse at familien ikke ønsket å ha kontakt med henne. Overgangen fra å være sterkt kontrollert til plutselig å skulle klare seg alene var det hun hadde slitt mest med. Hun var ikke vant til å ta selvstendige avgjørelser eller å forsørge seg selv. Hun skjønnte ikke hvordan systemet fungerte i Norge og uten nettverk hadde tilværelsen vært utfordrende – hun hadde følt seg ensom.

Et gjennomgående tema hos flere av de unge informantene er opplevelsen av svik. For en av de unge kvinnene innebar det at hun ikke ønsket kontakt med sin familie: «Alle folk er forskjellige, men jeg er veldig bestemt på at jeg aldri skal møte familien min igjen.» Hun følte seg sveket. En annen kvinne fortalte at hun hadde en svært nær relasjon til sin far før hun rømte tilbake til Norge mot hans vilje. Hun tok kontakt, men ble avvist. Kvinnen sier: «Det er så utrolig å tenke på at jeg har vært så nær han. Han er ikke der lenger – det synes jeg er veldig tungt.»

Over halvparten av informantene sier at de sliter psykisk, de forteller blant annet om hukommelsessvikt, søvnvansker, nedstemthet og tunge tanker. En av informantene fortalte: «Da jeg kom tilbake flytta jeg til familien min. Jeg hadde opplevd masse som jeg ikke hadde satt ord på, snakket om. Du har opplevd noe traumatisk egentlig – men det skal liksom være bra for deg.» En annen informant fortalte at det vonde hun hadde opplevd påvirker henne i hverdagen:



Jeg har en lang vei å gå, hvis du skjønner hva jeg mener (...). Jeg skjønner at det kan påvirke meg senere, som mor, som venn og som person. Det kan påvirke mine framtidige forhold. Det vil kanskje være vanskelig å stole på mennesker, da jeg har blitt såret så dypt da jeg var yngre – så jeg har innsett at det er noe som jeg fortsatt må jobbe med.

En kvinne fortalte at hun i lang tid har fortrenget det hun har opplevd, og spesielt vanskelig var det å bli avvist av familien ved retur:

Jeg var jo litt i kontakt med psykolog, men da så følte jeg at jeg ikke trengte det. Jeg tror at jeg var der kun 3 eller 4 ganger. Jeg var så ung. Jeg skjønnte ikke hvorfor jeg var der liksom – jeg så ikke at det var noe galt med meg. Men det er jo nå etter så mange år at jeg faktisk tenker på det – at det var en tøff tid. Det var en veldig, veldig tung tid. Det er ting jeg ikke hadde tenkt over som jeg blir påvirket av. Det er ikke før nå at jeg har tatt tak i det.

Det er individuelle forskjeller når det gjelder hvordan informantene reflekterer rundt hjelpen de har mottatt etter ankomst til Norge. Hvorvidt informantene opplever å få den hjelpen de trenger, kan være avhengig av deres forventninger til hjelpetilbudet og hvor sammensatt deres behov er. Denne variasjonen kan illustreres gjennom to unge informanter med ulike erfaringer. En ung kvinne med et langvarig opphold i utlandet følte at hun hadde blitt godt ivaretatt av fagpersoner i kommunen da hun kom tilbake; hun fikk plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet, og deretter flyttet hun inn i egen leilighet. I kommunen hvor hun bodde var det opprettet et eget nettverk bestående av instanser fra NAV, politi, skole, fastlege med flere. Hun hadde faste personer i kommunen som hun kunne kontakte dersom hun trengte hjelp til «små og store gjøremål» i hverdagen – dette var avgjørende for hennes mestringsfølelse. En annen informant forteller at da hun returnerte til Norge ved hjelp av ambassaden bodde hun først på krisesenter. Hun hadde bodd i utlandet i lengre tid og snakket dårlig norsk. Kvinnen hadde ikke nettverk i Norge, og hun trengte svært mye hjelp i starten, men krisesentret hadde sagt til henne: «Du er over 18 år, dette må du klare selv.» Etter et par måneder hadde de sagt til henne at hun ikke kunne bo der lenger, hun måtte finne seg en leilighet. Hun ble svært fortvilet da hun ikke skjønnte hvordan hun skulle klare seg alene.

En får inntrykk av at det informantene oppfatter som «god hjelp» ved retur, er at de blir forstått, respektert og lyttet til i møtet med ulike hjelpeinstanser. En av informantene uttrykte følgende om bistanden hun mottok fra en offentlig ansatt:

Hun har tilrettelagt for mine behov i stedet for at jeg skal tilrettelegge alt sammen selv. Hun har alltid spurt hvilke behov jeg har og jobbet ut fra det – alltid samarbeidet med meg. Jobbet *med* meg og ikke *mot* meg på en måte. Det har jeg satt veldig stor pris på. Jeg har alltid følt at hun har respektert meg som menneske.

Viktigheten av å møte personer som har tid, ble vektlagt av informantene. Når de beskriver «fantastiske personer» hos politiet, på krisesentret eller hos NAV, beskriver de personer som har tid til å bygge opp tillit. Et annet moment som ble vektlagt, var at hjelpen måtte være tilgjengelig når de hadde behov for den. Å møte personer med kompetanse og forståelse for deres erfaringer, og at hjelpen var lett tilgjengelig og godt koordinert, ble sett på som særdeles viktig.

5.3.2 Hjelp ved ankomst til Norge

Det er variasjon i hvilken oppfølging de unge ønsker seg i forbindelse med retur. Enkelte vil kun ha hjelp til «returbillett», mens andre ønsker og trenger omfattende bistand. Som nevnt tidligere mottar noen bistand av norske myndigheter til å returnere, mens andre selv har ordnet flybillett og reisedokument til Norge.

Når Kompetanseteamet er involvert i saken og/eller det er innvilget reiserefusjon, er det ofte de som kontakter instanser som barneverntjenesten i Norge og som påser at politiet møter den utsatte på flyplassen dersom dette anses nødvendig for å ivareta sikkerheten. Kompetanseteamet kan sørge for at den unge får plass på krisesenter etter ankomst hvis det er behov for umiddelbar beskyttelse. Videre kan Kompetanseteamet tildele plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet dersom det vurderes at den unge er trusselutsatt og kan dra nytte av et slikt tilbud.


Ekspertgruppa har imidlertid fått informasjon om at instansenes oppfølging ved ankomst til Norge kan variere, og det er eksempler på glipper i tiltakskjeden. Mens noen blir møtt på flyplassen av politiet og deretter kjørt til krisesenteret, må andre ta bussen dit eller ordne med taxi på egenhånd. I datamaterialet er det fagpersoner som forteller at det har vært episoder der trusselutsatte har blitt forespeilet at de skal møtes av politi, men at dette ikke har skjedd. En advokat som har bistått en gutt som ble tilbakeholdt i utlandet, forteller at da gutten returnerte til Norge hadde han fått plass på krisesenter, men verken Kompetanseteamet eller integreringsrådgiver orienterte han om dette. Da han ankom Norge reiste han derfor til en kamerat – ingen møtte han på flyplassen.

Ut fra datamaterialet kan det virke som at de tjenestene som har bistått unge med å returnere til Norge, i svært liten grad har kjennskap til hvordan sakene følges opp ved retur, med mindre de tilbys bolig i det nasjonale bo- og støttetilbudet. Årsakene til dette kan være flere. Enkelte viser til at taushetsplikten hindrer tjenester i å informere hverandre, mens andre peker på at dette kan være unge som er vanskelig å nå, fordi de ikke har tillit til hjelpeapparatet i Norge. Andre årsaker til at det er lite kunnskap om hvordan det går med de unge ved retur, kan være at førstelinjetjenesten ofte ikke vet at de har ankommet Norge. For eksempel kan det være at en barneverntjeneste som har vært involvert på ett tidspunkt i saken ikke blir informert når et barn flytter tilbake fra utlandet, og til en annen kommune. En ansatt i politiet framholdt at det ikke er rutiner på å fange opp disse sakene når den unge kommer tilbake til Norge: «Ofte vet ikke politiet at de er tilbake, og sakene blir derfor ikke gjenåpnet».

5.3.3 Oppfølging etter hjemkomst

Det er etablert en tjenesterekke for unge over 18 år som har vært holdt tilbake i utlandet mot sin vilje på grunn av tvangsekteskap og æresrelatert vold. Unge som vurderes å ha vært utsatt for slike overgrep blir som regel tilbudt et institusjonalisert løp dersom de er trusselutsatt. Først får de plass på krisesenter, og deretter kan de bli tilbudt plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet med miljøterapeutisk oppfølging. Dette løpet inkluderer også tilbud om samtaler med terapeut i familievernet, sikkerhetsvurdering og sikkerhetstiltak fra politi, oppfølging fra frivillig sektor og advokatbistand. Det er flest jenter som får et slikt tilbud.

To grupper kan synes å falle utenfor dette oppfølgingsløpet. Den første gruppen er unge menn, og enkelte unge kvinner, over 18 år som ikke er trusselutsatt. De har eksempelvis vært holdt tilbake i utlandet på grunn av rus og kriminalitet. Det understrekes at de unge kan ha store hjel-



pebehov ved retur selv om de ikke er trusselutsatte. De kan slite med traumer etter å ha vært utsatt for vold, vært innesperret på religiøse institusjoner og lignende. En fagperson uttrykte at det er viktig at disse også får tett oppfølging ved ankomst til Norge: «Oppfølging ved ankomst eller i akuttfasen må baseres på tett og daglig kontakt, enkelte unge bør være tilknyttet boligtiltak, korttids, med bemanning på døgnbasis.» En fagperson fra førstelinjetjenesten fortalte:

Flere av de som kommer tilbake, særlig gutter eller menn, har hatt tilhørighet i kriminelle miljø/nettverk. Det er avgjørende å forhindre at de aktuelle personene sendes ut i en passiv tilværelse i Norge uten tilhørighet. De må ikke «bli nødt til» å oppsøke sitt gamle miljø.

Dette perspektivet ble støttet av andre fagpersoner som mente at det er svært uheldig dersom unge i denne situasjonen ikke får umiddelbar oppfølging. En av dem sa: «Når du har vært ute av Norge i mer enn fem år og ikke har nettverk eller et sted å bo, blir du tatt imot med åpne armer av de kriminelle gjengene.» En annen påpekte at de etablerte tilbudene ikke nødvendigvis «treffer» disse guttene: «Dette er unge som kan være vanskelig å nå – de har ikke tillit til hjelpesystemet i Norge». Erfaringen var at unge kan «droppe» hjelpen dersom de ikke opplever at den er rettet mot deres akutte behov.

Den andre gruppen er unge som kan være trusselutsatte, men som ikke oppfyller kriteriene for en plass på et krisesenter eller i det nasjonale bo- og støttetilbudet fordi de har en tilleggsproblematikk. De kan eksempelvis ha tilknytning til kriminelle miljø, ha psykiske lidelser, funksjonsnedsettelse eller andre spesielle behov. Kommuner skal i henhold til Lov om kommunale krisesentertilbud, §§ 2 og 3, gi kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner eller trusler om dette, et godt og helhetlig krisesentertilbud.¹⁵⁶ Tilbudet skal så godt som mulig tilrettelegges for den enkeltes individuelle behov. Likevel kan noen av disse unge ende opp med kun å få tilbud om en hospitsplass i regi av NAV.


Informantene som selv har opplevd et ufrivillig utenlandsopphold, vektlegger viktigheten av et nettverk eller støtteapparat for unge som har vært tilbakeholdt i utlandet mot sin vilje. De framhever at flere kan ha behov for omfattende hjelp i starten, noe som støttes av flere hjelpeinstanser. De påpeker behovet for et godt mottakssystem som er på plass når de unge returnerer, og at oppfølgingen bør være helhetlig og koordinert. Dette innebærer at de blir møtt på flyplassen dersom de ønsker det, tilbys «akutt» bolig eller kjøres til et krisesenter, motta umiddelbar hjelp fra NAV for å søke om penger til livshold, og tilbys bistand til bearbeiding av traumer og til det psykososiale. Det påpekes at det i større grad bør være en planlagt retur – et mer organisert forløp.

Flere mente at det bør være en «pakke» med tiltak for unge som har vært utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, eller at det skreddersys tilpassede opplegg ut fra individuelle behov. Enkelte hevdet at en bør vurdere om dette skal være et tilbud som gis innenfor forvaltningen, for å sikre at utsatte mottar de ytelsene de kan ha rett og krav på.

5.3.4 Praktiske utfordringer ved retur

Enkelte av de som returnerer har verken legitimasjon, bosted, penger, nødvendige klær eller nettverk som kan bistå dem når de ankommer Norge, og i tillegg har de liten eller ingen

¹⁵⁶ Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44?q=krisesenterloven>



kjennskap til det norske hjelpeapparatet. De er derfor helt avhengige av offentlig støtte, og har gjerne ikke kjennskap til egne rettigheter eller forutsetninger til å navigere i et nytt og ukjent system. Særlig dersom de har bodd i utlandet over lengre tid er det flere helt basale, praktiske ting som må ordnes ved retur. En slik situasjon kan være krevende å håndtere, slik denne fagpersonen forklarer det: «Det er ikke lett å forstå det norske systemet dersom du er tatt ut av landet som 13-åring og kommer tilbake når du er 18.»

Unge som returnerer kan ha rett på sosiale stønader og nødhjelp, men da må det først avklares hvilket NAV-kontor de tilhører. Enkelte som returnerer fra utlandet har ikke folkeregistrert bostedsadresse og det er dermed uklart hvilken kommune de tilhører. I andre tilfeller er problemet at den unge ikke kan bosette seg i hjemkommunen grunnet trusselbildet. Dette har ført til at enkelte unge har blitt en «kasteball» mellom ulike NAV-kontor. En fagperson som bistår unge i returfasen fortalte:

Det er til dels umulig å finne en kommune eller et NAV-kontor som vil ta ansvar eller anerkjenne tilhørighet. I flere saker er man avhengig av det enkelte NAV-kontors velvilje. Flere kontor bruker alle muligheter i regelverket for å fraskrive seg ansvar – oppholdskommunen ved utsendelse, oppholdskommunen ved ankomst, tidligere folkeregistreringer, NAV-registreringer osv.

For noen er problemet at de har mistet sine rettigheter og tilgang til offentlige stønader fordi de er registrert som utflyttet fra Norge. De som har vært ute av landet i mer enn 12 måneder er meldt ut av folketrygden og har ikke krav på ordinær helsehjelp dersom de har helseproblemer ved ankomst. Medlemskap i folketrygden gjenopprettes først når folkeregistreringen er utført og godkjent.

En særlig utfordring for de som returnerer til Norge på nødpass, er at dette inndras ved ankomst, og de står dermed uten legitimasjon. For å bli registrert bosatt i Norge på nytt må en levere flyttemelding til Folkeregistret, og for å gjøre dette må en ha gyldig legitimasjon. Folkeregistreringen er «nøkkelen» til tjenester i Norge, som fastlege, skoleplass og banktjenester, men da må man ha en bostedsadresse, noe enkelte ikke har. Alt som må ordnes kan virke uforståelig og uoverkommelig ifølge en fagperson som kommer i befatning med slike saker.

Unge som har hatt langvarige utenlandsopphold kan slite med en rekke praktiske utfordringer ved retur til Norge:

- De kan stå uten økonomiske midler og bosted
- De kan være meldt ut av folketrygden og kan derfor mangle rett til fastlege, skole og tannhelsetjeneste
- De kan være uten folkeregistrert adresse
- For å melde flytting til Norge trenger de folkeregistrert adresse og ID-papirer
- De kan være uten pass eller andre ID-papirer
- Pass og ID-papirer koster penger å framskaffe
- NAV gir i prinsippet ikke økonomisk støtte til å skaffe pass og ID-papirer
- De kan mangle mobiltelefon og bank-ID
- De kan være uten tilgang til nettbaserte tjenester som Altinn, Skatteetaten, Digipost og nettbank

5.3.5 Gjenoppta skolegang eller arbeid

Lengre opphold i utlandet kan føre til utfordringer med å gjenoppta skolegang i Norge. Unge som har vært borte noen måneder i løpet av skoleåret kan oppleve å miste skoleplassen når de kommer tilbake. De som har vært enda lengre i utlandet kan ha mistet retten til videregående opplæring, nødvendig undervisning og sine norskferdigheter. Er de norske statsborgere har de ikke rett på gratis norskopplæring. En representant fra førstelinjen fortalte: «Det finnes eksempler på ungdom som kommer til Norge, de er norske statsborgere, men de kan ikke snakke norsk fordi de knapt har vært i Norge, eller det er så lenge siden at de har glemt all norsk.» Andre fagpersoner påpeker at enkelte ikke kan dokumentere skolegang i utlandet.

Oslo kommune har opprettet en egen klasse for unge som er i videregående skolealder, men som grunnet lengre utenlandsopphold ikke kan dokumentere fullført grunnskole. En av de ansatte forklarte at flere av elevene har hatt et svært mangelfullt skoletilbud i utlandet. De har kanskje ikke gått i ordinær skole og kun hatt noen timer undervisning i uka. Dette tilbudet er fleksibelt, de tilbyr tilpasset opplæring og ulike former for praktisk bistand.

Fag- og ressurspersoner peker på viktigheten av at unge får nødvendig støtte til å forbedre sine norskkunnskaper, slik at de får mulighet til å bli en del av det norske samfunnet. Flere av tiltakene de unge kan trenge etter akuttfasen er i hovedsak forvaltet av NAV, som arbeidsrettede tiltak, kartlegging av arbeidsevne, språkopplæring, skolegang med mer.

5.3.6 Vanskelige familierelasjoner

Enkelte unge som returnerer fra et ufrivillig utenlandsopphold, bryter med familien. Noen ønsker hjelp til å gjenoppta kontakten, mens andre ønsker at familien skal respektere at de har brutt; de ønsker å leve i fred. Andre flytter tilbake til familien og opplever dette som vanskelig. En fagperson fortalte: «De flytter stort sett hjem til noen de har vært fryktelig sinte på. De føler at foreldrene har kastet dem ut». En ressursperson fra berørte miljø mente at slike utenlandsopphold påvirket relasjonen mellom foreldre og barn: «Jeg erfarer at ungdommene blir bitre på sine foreldre – tilliten til både foreldrene og det norske samfunnet er ødelagt.»

Jeg følte meg ditcha!

(Ung informant over 18 år)

Unge som tilbys plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet skal få et tilbud fra familievernet, men i hvilken grad de mottar et slikt tilbud kan variere. Familievernet har gjennom ulike prosjekter og tiltak tilbudt terapeutisk rådgivning, konfliktmekling og terapeutisk arbeid med par og familier og individuell oppfølging av utsatte.¹⁵⁷ Dette anses imidlertid ofte som en tilleggsvirksomhet som krever egne ressurser og er avgrenset til det nasjonale bo- og støttetilbudet.

¹⁵⁷ Se handlingsplanen *Retten til å bestemme over liv* (2017–2020) side 42 og side 43, tiltak 24c. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettentil-a--bestemme-over-egget-liv.pdf

5.3.7 Psykiske plager og helsehjelp

Flere ekspertgruppa har vært i kontakt med, framhever at unge som oppholder seg i utlandet uten sine foreldre, kan være svært sårbare for å bli utsatt for vold og overgrep. Historiene varierer fra unge som har opplevd å bli slått på skolen, vært vitne til vold, levd under voldelige regimer, blitt tvangsgiftet, utsatt for overgrep og alvorlige trusler fra omsorgspersoner. Både informantene selv og instanser som konkret jobber med målgruppa rapporterer at flere sliter psykisk etter utenlandsoppholdene. En fagperson savnet større fokus på psykisk helse:

Det er ingen som sørger for at de unge får hjelp til å bearbeide traumer og voldshendelser, hjelp til rehabilitering og det psykososiale. Alle burde få en psykologisk debrief ved retur.

Ekspertgruppa kjenner til unge som både har vært til behandling hos DPS og BUP grunnet traumer relatert til utenlandsoppholdet. En av de unge informantene fikk diagnosen post-traumatisk stresslidelse og mottok traumebehandling over flere år. Flere peker på at det er lite fokus på hva de unge har opplevd i løpet av utenlandsoppholdet, og på de konsekvensene oppholdet kan ha hatt for deres psykiske helse. Det ble hevdet at behandlingen knyttet til psykisk helse var mangelfull, og at helsevesenet generelt har liten fenomenkunnskap når det gjelder migrasjons- og minoritetshelse.

Det kan være vanskelig å mobilisere god helsehjelp på vegne av den unge. Årsaken til dette er flere: De unge innser kanskje ikke at de trenger hjelp, de har dårlig råd, og har derfor ikke penger til å betale egenandelen hos eksempelvis DPS før de får frikort, og de er priggitt en fastlege som skriver en god henvisning til DPS. Når de unge er ferdige på DPS må de finne en behandler selv eller stå i en lang kø til et traumetilbud, i likhet med mange andre med psykiske helseproblemer.

Enkelte påpeker at den fysiske helseoppfølgingen ved retur også kan være mangelfull: «De mangler alt fra vaksiner, oppfølging av høyde, vekt med mere. De har ikke fastlege og vet ikke at de har rett på det.»

5.3.8 Ansvarliggjøring av norske myndigheter ved retur

Hjelpen til unge utsatt for ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap og æresrelatert vold har blitt betydelig bedre de siste årene, som følge av økt kunnskap og bevissthet om problematikken. En av ekspertgruppas ti unge informanter ble tatt ut av landet mot sin vilje og tvangsgiftet for drøye ti år siden, og intervjuet er derfor tilsynelatende mindre relevant for en vurdering av dagens situasjon. Samtidig er det paralleller til de andre informantenes nyere erfaringer, når det gjelder en opplevelse av ikke å bli trodd eller forstått, og av å være overlatt til eget initiativ og handlekraft. Likevel er det en mer dagsaktuell problemstilling som gjør at hennes historie er tatt med her (se eksempelsak under). Hun er den eneste ekspertgruppa kjenner til, som har forsøkt å ansvarliggjøre myndighetene for ikke å ha avverget at hun ble tatt ut av landet mot sin vilje som barn. Hun gikk til erstatnings søksmål mot Oslo kommune, men saken ble vurdert som foreldet. Ekspertgruppa har ikke grunnlag for å uttale seg om rettens vurdering som sådan og skal heller ikke gå inn i de generelle juridiske problemstillingene. Eksempelet tas med fordi det illustrerer hvilket ansvar som noen ganger legges på barn når det gjelder å komme seg ut av de straffbare handlingene de er utsatt for, kjenne sine rettigheter og hvordan man manøvrerer seg i rettssystemet. Dette til tross for den krevende

livssituasjon de kan befinne seg i.¹⁵⁸ Eksempellet aktualiserer i tillegg et spørsmål om hvorvidt man skal stille de samme krav til barn og unge som befinner seg i utlandet mot sin vilje, som til personer som oppholder i Norge.

Eksempelsak

En kvinne i slutten av 20-årene har fortalt at hun ble tatt med til utlandet og giftet bort da hun var 13 år. Hun varslet barneverntjenesten i forkant av den planlagte reisen og ba om hjelp flere ganger, men barneverntjenesten grep ikke inn. Hun utdyper:

Jeg snakket med barnevernet på telefonen da jeg var 13 år, og fortalte at jeg kom til å bli tvangsgiftet. De bare hørte på det jeg sa, hver gang. Det var ikke noe som skjedde. En gang rømte jeg til barnevernet for å snakke med dem. De sa: «Bare reis tilbake til familien din.» Jeg ringte til barnevernet kanskje tre ganger den dagen vi skulle dra, fra en telefon ute på gata. Barnevernet svarte: «Kan ikke du bare ta en drosje og komme hit?» Jeg sa: «Jeg har ikke råd. Jeg er ikke tøff nok til å gjøre det.» Jeg foreslo at de skulle ta passene våre, men det skjedde ikke. På veien nedover til hjemlandet håpet jeg at vi skulle bli stoppet – men det skjedde ikke.

Kvinnen fortalte videre at hun ble giftet bort kort tid etter at de kom til Midtøsten. Da hun var 14 år fikk hun sitt første barn. Etter en periode klarte hun selv å etablere kontakt med hjelpeapparatet i Norge. Hun fikk hjelp til å komme tilbake og fikk deretter oppfølging av barneverntjenesten. I Norge opplevde jenta mye press og trusler fra storfamilien, fordi de mente at hun hadde ødelagt familiens ære ved å rømme tilbake til Norge. Hun valgte derfor på et tidspunkt å dra tilbake til ektefellen i Midtøsten og bor i dag der.

I 2015 rettet hun erstatningskrav mot kommunen for manglende inngripen da hun ble tatt ut av landet som 13-åring og for ikke ha forhindre at hun ble utsatt for tvangs- og barneekteskap. Saken ble vurdert som foreldet av retten høsten 2017. De mente at jenta, fra hun var 13 år, var klar over at barneverntjenesten gjorde en feil, og at hun i perioden 15 til 18 år hadde eller burde ha skaffet seg kunnskap om at hun kunne reise søksmål grunnet de psykiske ettervirkningene av den «skadevoldende handling» og de følger dette har hatt.¹⁵⁹ Kvinnen fikk heller ikke innvilget fri rettshjelp og ble dømt til å betale kommunens og egne saksomkostninger.¹⁶⁰ Hun har i dag inkassokrav fra kommunen på i underkant av kr 100 000 kroner.

¹⁵⁸ Kvinnen har gitt ekspertgruppa tilgang til saksdokumentene sine og samtykket til at saken gjengis her. Saksdokumenter fra barnevernsvakta verifiserer jentas historie om det som skjedde i forkant av utenlandsreisen.

¹⁵⁹ Fra sakspapirene fra Oslo tingrett den 25. september 2017 om foreldelse. Saksnummer 16-198990TVI-OTIR/03

¹⁶⁰ Statens sivilrettsforvaltning begrunner avslaget slik: «Sivilrettsforvaltningen forstår at saken er av stor betydning for søker, men finner etter en samlet vurdering ikke grunnlag for å innvilge fri sakførsel eller fritak for rettsgebyr. Det er ved avgjørelsen lagt vekt på at saken er uprioritert i rettshjelpsammenheng (...). I uprioriterte saker innvilges fri sakførsel bare unntaksvis, dersom det foreligger helt spesielle grunner, for eksempel der saken reiser spørsmål av særlig prinsipiell interesse som ikke tidligere har vært prøvd for domstolen.»

5.4 Oppfordringer fra de unge

Unge oppfordring til myndighetene

- Hjelpeapparatet må forstå at det kan være vanskelig for barn og unge å snakke om ufrivillige utenlandsopphold.
- Det er viktig med lover i Norge som beskytter barns rettigheter. Foreldre må få vite om disse.
- Unge som ikke ønsker å reise, må få konkrete råd og hjelp til å bli i Norge.
- Unge kan trenge hjelp fra profesjonelle til å håndtere konflikter med familien.
- Kommuner bør ha et nettverk eller et støtteapparat for unge som har opplevd dette – flere trenger mye hjelp i starten.
- Enkelte unge trenger hjelp til å bearbeide traumer, vanskelige opplevelser og følelser av svik.
- Det bør skapes mer tillit mellom barnevernet og minoritetsmiljøene.

Råd til andre unge:

- Ikke vær redd for å snakke om det. Be om hjelp!

Råd til foreldre

- Verden forandrer seg. La barna få leve sine liv i Norge – dere må våge å gi «slipp» på kontrollen!

6 Ekspertgruppas vurderinger og anbefalinger

Unge som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold kan oppleve at nære omsorgspersoner eller andre krenker deres rettigheter. Flere føler seg sviktet av familien, men også av samfunnsinstitusjonene dersom de ikke får den hjelpen de har behov for. De unge kan bli stående alene i en maktesløs situasjon både før, under og etter utenlandsoppholdet. Ekspertgruppa mener at myndighetene må gjøre mer for sikre at de unges rettigheter ivaretas på en bedre måte. Hele tiltakskjeden bør derfor styrkes. I det følgende redegjør ekspertgruppa for sine vurderinger og anbefalinger knyttet til utvalgte temaer.

6.1 Informasjon til de unge


Det er viktig at unge får informasjon om hvilke rettigheter de har, hvilke handlingsalternativer som finnes og hvordan myndighetene kan hjelpe dem dersom de er bekymret for et forestående utenlandsopphold. Informasjonen bør være lett tilgjengelig. De må få informasjon om hvem de kan kontakte dersom de ønsker snakke med noen om situasjonen de står i. Dersom de unge ikke ønsker å reise, må de få veiledning om hvilke muligheter de har og hvordan de eventuelt kan få hjelp til å bli i Norge. Ekspertgruppa anbefaler:

- Gjennomgå informasjonen som gis til unge på ulike nettsider og sørge for at informasjonen er korrekt og i samsvar. Informasjonen bør inkludere hvilke handlingsalternativer de unge har.
- Sikre at informasjon er tilpasset målgruppen ved å involvere unge i utformingen og informere i etablerte ungdomskanaler som ung.no
- Sikre at temaene ufrivillige utenlandsopphold, æresrelatert vold og tvangsekteskap inngår i informasjon, veiledning og chattetjenester om unges rettigheter, helse, vold og overgrep. Eksisterende nettsider og tjenester bør innlemmes i det helhetlige digitale veiledningstilbud til unge, DIGI-UNG¹⁶¹.
- Utvikle en samtaleguide for hvordan hjelpeapparatet kan gå i dialog om den unges handlingsalternativer, og de dilemmaene de står i. Samtaleguiden bør skille mellom unge under 18 år og unge over 18 år.

6.2 Informasjon til foreldre

Særlig i familier med transnasjonale bånd kan foreldre velge å sende barna sine til utlandet for kortere eller lengre perioder. Årsakene spenner fra en overbevisning om at utenlandsoppholdet er til barnets beste til at utsendelsen er en straffereaksjon. Dette kan være foreldre med andre normsett når det gjelder barneoppdragelse, seksualitet og kjønnsroller, som kan

¹⁶¹ <https://ehelse.no/prosjekt/digi-ung>



være knyttet til kollektivistisk og patriarkalsk æreskultur. Det kan også være foreldre som ikke klarer å ivareta omsorgen for barna, opplever en krevende livssituasjon, sliter med å forstå det norske velferdssystemet, mangler språkkunnskaper eller som opplever å miste kontrollen over barna sine.

Ekspertgruppa mener at det er nødvendig å øke kunnskapen til foreldre om barns rettigheter i Norge, og hvilket ansvar og plikter som følger av foreldreansvaret. Foreldre som er åpne for endring må få hjelp til å kommunisere bedre med barna sine og finne andre løsninger enn ufrivillige utenlandsopphold. Ekspertgruppa anbefaler:

- Inkludere tematikken i foreldreveiledningsprogrammer som ICDP.
- Utvikle informasjonsmateriell¹⁶² rettet mot foreldre om regelverk for, og konsekvenser av å sende barn og unge til utenlandsopphold for kortere og lengre perioder. I den forbindelse bør *Veileder om norske familier som flytter til utlandet* revideres.¹⁶³
- Styrke bruken av brobyggere, linkarbeidere¹⁶⁴ og andre ressurspersoner som kan bidra til å skape tillit og øke muligheten for at viktig informasjon blir forstått av foreldrene.
- Styrke tilbudet til foreldre som ønsker veiledning om familiekonflikter, barneoppdragelse og unges opphold i utlandet, herunder bruk av anonym telefonveiledning. Det bør i denne sammenheng sees hen til allerede etablerte hjelpetilbud til foreldre og utsatte.¹⁶⁵

6.3 Informasjon og veiledning til hjelpeapparatet

Ekspertgruppa mener at helsetjenester, barnehage, skole, NAV, barneverntjeneste og politi trenger bedre fenomenforståelse og kompetanse i å identifisere unge som står i fare for å bli utsatt for ufrivillig utenlandsopphold, unge som oppholder seg i utlandet, og unge som har returnert. Tjenestene må vite når de etter loven er pålagt, eller har adgang til å sende en bekymringsmelding til barneverntjenesten og/eller til politiet. Barneverntjenesten og politiet må ha nødvendig kjennskap til når de har rettslig grunnlag for å gripe inn for å forhindre ufrivillige utenlandsopphold, hvilke muligheter de har når den unge befinner seg i utlandet, og hvordan den unge og deres familier bør følges opp ved retur. Tilsvarende er det fortsatt behov for økt kompetanse på æresrelatert vold og saker der den unge er særlig trusselutsatt. Ekspertgruppa anbefaler:

¹⁶² Danske myndigheter har utviklet brosjyren *Overvejer du at sende dit barn til udlandet?* Kan lastes ned her <https://uim.dk/publikationer/overvejer-du-at-sende-dit-barn-til-udlandet>

¹⁶³ Utgitt av BLD i 2005: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-for-norske-familier-som-flytter/id461431/>

¹⁶⁴ *Evaluering av forsøk med linkarbeidere – Integrering gjennom bruk av ressurser fra eget miljø* (Proba, rapport 2013 – 08), hentet fra <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2013-08-evaluering-av-forsok-med-linkarbeidere.pdf>

¹⁶⁵ Se for eksempel *Voksne for barns* telefonrådgivning for russisk- og polsktalende foreldrene: <https://www.vfb.no/produkter-og-tjenester/radgivning/>

- Det bør gjøres en evaluering av om eksisterende veiledere og retningslinjer er kjent, blir brukt, er pedagogiske og imøtekommer førstelinjetjenestens behov.
- Det bør nedsettes en arbeidsgruppe som kan gjennomgå informasjon på de ulike nettsidene og i de ulike veilederne til hjelpeapparatet. Det bør sørges for at informasjonen er utfyllende, korrekt og i samsvar.
- Utdatert veiledningsmateriell bør merkes tydelig.
- Kunnskap om ufrivillig utenlandsopphold bør inngå som en del av opplæringen om vold og overgrep i alle relevante profesjonsutdanninger, videreutdanninger og i kompetanseheving på tvers av sektorer.¹⁶⁶
- Skole, barneverntjeneste og politi må gjøres kjent med gjeldende nasjonale veiledere og retningslinjer, og sitt ansvar for hvordan fange opp elever som står i fare for å bli sendt til utlandet mot sin vilje.
- Barns rettigheter knyttet til utenlandsopphold bør innlemmes som tema i nettressursen rettet mot barnehage og skole, www.jegvet.no.¹⁶⁷
- Hjelpeapparatet må gjøres bedre kjent med Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll¹⁶⁸ og Haag-konvensjonen av 1996, herunder Sentralmyndighetens rolle.¹⁶⁹

6.4 Barneverntjenestens arbeid og kompetanse

Familier som sender barn til utlandet mot deres vilje er gjerne kjente for barneverntjenesten, men det varierer i hvilken grad tjenesten har vært involvert. I samtale med foreldre har flukt og frykt for barnevernet vært et gjennomgående tema. I noen saker velger foreldrene å sende barna til utlandet idet barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding. Barneverntjenesten rekker dermed ikke å gjøre noen vurderinger av saken. I andre saker har barneverntjenesten hatt langvarig oppfølging før foreldrene sender den unge til utlandet uten at barneverntjenesten var kjent med disse planene. I noen tilfeller har barneverntjenesten imidlertid kjent til planene og støttet foreldrenes valg om å sende den unge til utlandet. Ekspertgruppa er kritisk til sistnevnte praksis.

Ekspertgruppa finner at det kan være vanskelig for barneverntjenesten å skille mellom lovlige og legitime utenlandsopphold kontra de som er lovstridige. Enkelte barnevernsansatte opplever også at de ikke har gode tiltak å sette inn for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold, særlig når det gjelder unge som har problemer med rus eller andre adferdsproblemer. Noen barneverntjenester kjenner ikke til barnevernlovens utvidede virkeområde etter ratifiseringen av Haagkonvensjonen av 1996. Fagstøtten på hvordan barneverntjenesten kan følge opp familien når barnet er i utlandet er ikke tilstrekkelig.

¹⁶⁶ Anbefalingen bør sees i sammenheng med innsatsområde 4 i handlingsplanen *Retten til å bestemme over eget liv* (2017–2020) herunder tiltak 21 og tiltak 22:


Tiltak 21: Øke kunnskapen om vold og overgrep i de helse- og sosialfaglige profesjonsutdanningene.

Tiltak 22: Øke kunnskapen i tjenestene om negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse i kompetanseheving på tvers av sektorer.

¹⁶⁷ www.jegvet.no er utarbeidet av Bufdir i samarbeid med Gyldendal, og skal gi barn og unge mer kunnskap om vold, mobbing og seksuelle overgrep, fra barnehage til russettid. Nettressursen inneholder temaene negativ sosial kontroll, æresrelatert vold og tvangsekteskap.

¹⁶⁸ https://bufdir.no/vold/Krisesentre_incestsentre_og_botilbud_for_utsatt_ungdom/Tvangsekteskap_og_kjonnsllestelse/

¹⁶⁹ <https://bufdir.no/Haag96/>



Ekspertgruppa mener at godt barnevernarbeid er helt sentralt både for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold for barn, og for å hjelpe barn tilbake. En særlig utfordring er å oppnå foreldres samtykke til å hente barnet tilbake til Norge. I forslaget til ny barnevernlov er det foreslått en endring slik at det kan treffes vedtak om hjelpetiltak og pålegg om hjelpetiltak når barn har vanlig bosted i Norge, men oppholder seg i en annen stat. Foreldrene må oppholde seg i Norge og tiltaket må kunne iverksettes i Norge for at barnevernstjenesten skal ha plikt til å tilby hjelp. Det vil i hovedsak være aktuelt med omsorgsendrende tiltak, for eksempel ulike former for foreldreveiledning.¹⁷⁰ Ekspertgruppa støtter dette forslaget og vil understreke behovet for informasjon og fagstøtte dersom det blir vedtatt. Ekspertgruppa anbefaler:

- Barneverntjenesten bør få mer kunnskap om sitt juridiske handlingsrom både før, under og etter utenlandsopphold.
- Barneverntjenesten må få konkret kunnskap om hvordan de kan gjennomføre en undersøkelse der unge oppholder seg i utlandet, hvordan de kan jobbe for at foreldre samtykker til å hente barnet tilbake til Norge, og hvordan de bør følge opp familien dersom den unge returnerer. *Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold – en veileder til barneverntjenesten*¹⁷¹ bør utvides med slik informasjon.
- Det bør utvikles hjelpetiltak og metodikk som kan forebygge ufrivillige utenlandsopphold.
- I situasjoner der det ikke lykkes å få den unge tilbake til Norge, og det fortsatt er bekymring for omsorgssituasjonen, bør barneverntjenesten henlegge saken med bekymring.
- *Saksbehandlerrundskrivet*¹⁷² bør oppdateres med informasjon om arbeid med saker der barnet oppholder seg i utlandet og informasjon om relevante retningslinjer og veiledere.

6.5 Politiets etterforskning

Det finnes flere internasjonale samarbeidskanaler hvor både politi og påtalemyndighet i dag utveksler informasjon i straffesaksarbeid.¹⁷³ Via Kripo er disse samarbeidskanalene tilgjengelig for politidistriktene, som ledd i arbeidet med å belyse spørsmålet om dobbel straffbarhet og andre sider ved eventuell irettføring av straffbare forhold begått utenlands.


Kripo har i dag en særlig rolle i internasjonale barne bortførings saker. Her bistår Kripo politidistriktene praktisk og med rådgivning i forbindelse med etterlysning av barn og bortfører, og med kontakt med utenlandsk politi i egenskap av å være nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid. Kripo har også en egen kontaktperson for påtalemyndigheten i barne bortførings saker. Per i dag har Kripo ikke en lignende funksjon i andre internasjonale saker om barn.

¹⁷⁰ Barne- og likestillingsdepartementet, Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov. 04.04.2019, s. 378. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevern-slov---april-2019-.pdf>

¹⁷¹ Kan lastes ned fra Bufdir sine nettsider https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aeresrelatert_vold__en_veileder_til_barnevernstjenesten/

¹⁷² <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

¹⁷³ De viktigste kanalene for politisamarbeid er Interpol, Europol og det nordiske samarbeidet med utplassering av politisambandsmenn i og utenfor Europa (Nordic Liaison Officers, NLO). Eurojust, som er EUs samarbeidsorgan på påtalesiden, kan bistå i rettslige spørsmål – primært innenfor EU. Eurojust kan imidlertid også sitte på nyttig informasjon om stater utenfor EU, og ikke minst erfaringer som andre stater innenfor samarbeidet kan ha når det gjelder etterforskning i tredjeland.



Ekspertgruppa er bekymret for at vold og overgrep i nære relasjoner kan bli begått ved at den unge tas ut av landet mot sin vilje, og at foreldre eller andre familiemedlemmer dermed unnslipper politietterforskning i Norge. En styrket innsats for å etterforske og pådømme straffbare handlinger som begås i utlandet vil kreve prioritering, kompetanse og veiledningsfunksjoner på nasjonalt nivå i politietaten. Ekspertgruppa ser det som positivt at Riksadvokaten har satt fokus på æresrelatert vold i sitt prioriteringsrundskriv for 2020. Sett i lys av samfunnsutviklingen fremover, og i lys av at æresrelatert problematikk har vært et kjent fenomen i Norge i flere tiår, mener ekspertgruppa at det bør iverksettes tiltak for å sikre at grunnlinjen i politi og påtalemyndighet har nødvendig kunnskap om æresproblematikk. Ekspertgruppa anbefaler:

- Politiet bør styrke sin etterforskning av saker om vold i nære relasjoner og frihetsberøvelse i utlandet, herunder sikre at kravet om dobbel straffbarhet blir tilstrekkelig belyst. Veiledningsmateriale om vold i nære relasjoner må styrkes med hensyn til transnasjonale voldsrepertoar, blant annet hvilke muligheter som ligger i internasjonalt politisamarbeid og i samarbeid med ambassader.
- Det bør vurderes hvorvidt Kripos bør få et utvidet ansvar for rådgivning og kompetansebygging overfor politidistriktene i internasjonale saker om barn og unge, som kan omfatte barnebortføring, frihetsberøvelse av og vold mot barn og unge i utlandet.
- Personell i politi og påtalemyndighet må sikres felles, grunnleggende fenomenforståelse om æresrelatert vold/æresrelaterte konflikter. Det bør vurderes å etablere spisskompetanse på dette området hos politiet, tilgjengelig for både politi og påtalemyndighet for bistand i enkeltsaker.

6.6 Bufdirs arbeid med internasjonale saker om barn

Det kan være krevende for førstelinjetjenesten å forstå hvordan saker med unge som er utsatt for ufrivillige opphold skal følges opp. Blant annet kreves det inngående kunnskap om flere juridiske forhold på tvers av sektorer og hjelpetjenester. Ekspertgruppa ser det som positivt at Bufdirs arbeid med ulike internasjonale saker om barn er samlet i en felles avdeling for internasjonale tjenester. Ekspertgruppa ser imidlertid at det gjenstår en del før førstelinjetjenestene opplever at det er «en felles dør inn» til veiledning og fagstøtte. Dreier en sak seg både om tvangsekteskap og ufrivillig opphold i et Haag-96 land, må en saksbehandler i førstelinjen i henhold til retningslinjer¹⁷⁴ fortsatt kontakte to separate veiledningstjenester innenfor samme avdeling i Bufdir. Ekspertgruppa anbefaler:

- Bufdirs avdeling for internasjonale tjenester bør samordnes bedre og organiseres mer helhetlig for å sikre sammenheng og – i størst mulig grad – «en felles dør inn» for tjenestene som trenger råd og veiledning i enkeltsaker.
- Det bør utvikles felles kartleggingsrutiner som sikrer at den enkelte sak først blir vurdert på bredt grunnlag, slik at alle relevante deler av regelverket og alle handlingsmuligheter tas i betraktning.

¹⁷⁴ Omtalt i *Retningslinjer om etterlatte barn i utlandet*. Hentet fra https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/etterlatte_barn/oppfolging_nar_et_barn_er_etterlatt_i_utlandet/

6.7 Koordinering og sammenheng i hjelpekjeden

Gjennom sitt arbeid har ekspertgruppa fått flere indikasjoner på usikkerhet knyttet til de ulike nasjonale instansers rolle i saker der den unge oppholder seg i utlandet. I Kompetanseteamets mandat heter det at teamet er «kontaktpunkt for Utenriksdepartementet i saker hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordineringen med berørte etater i Norge.» Det er uklart hva dette innebærer i praksis. Det har også framkommet ønske om en mer operativt koordinerende instans i komplekse utenlandssaker og i saker med høyt trusselnivå.

Ekspertgruppa mener det er behov for avklaring av eksisterende tjenesters arbeidsdeling, og at det er på tide å vurdere behovet for en nasjonal operativ og koordinerende funksjon i utenlandssaker. Gruppa vil ikke ta stilling til eventuell organisering og institusjonell tilhørighet. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør gjøres en gjennomgang av Kompetanseteamets, integreringsrådgivernes og UD's konsulærseksjons ansvarsområder, mandat og samarbeidsrutiner for å sikre at unge blir ivaretatt ved retur. I denne sammenheng bør det vurderes hvorvidt det er behov for en mer operativ, koordinerende funksjon i komplekse utenlandssaker. I gjennomgangen kan det sees hen til andre lands organisering av og erfaringer med operativt koordineringsarbeid, herunder den danske ordningen med sikkerhetskonsulenter.¹⁷⁵

6.8 Oppfølging av unge over 18 år etter retur

Ekspertgruppa har fått informasjon som indikerer at unge som returnerer til Norge ikke blir fulgt opp godt nok. Særlig gjelder dette unge som ikke er trusselutsatt og/eller unge som har en tilleggstematikk, som rus- og adferdsproblemer.

Unge som returnerer til Norge på grunn av æresrelatert vold og/eller tvangsekteskap kan oppfylle kriteriene for plass på et krisesenter og i det nasjonale bo- og støttetilbudet, fordi de er trusselutsatt og har behov for beskyttelse. I regi av krisesenter og/eller bo- og støttetilbud kan de få hjelp til å håndtere praktiske og psykososiale utfordringer.

Det er ikke etablert en tilsvarende tjenesterekke for unge som ikke er trusselutsatt. Dette er unge som også kan ha behov for omfattende bistand ved retur. De kan mangle identifikasjonspapirer/legitimasjon, penger, bosted og klær og være uten nettverk som kan bistå dem. De har grunnet det ufrivillige utenlandsoppholdet blitt fratatt sine rettigheter i Norge, som rett til skolegang og helseoppfølging. De har i tillegg gått glipp av muligheten for å utvikle kompetanse i å orientere seg i det norske samfunnet og til å fungere på sosiale arenaer. De kan mangle ferdigheter til å klare seg i egen bolig og forsørge seg selv. Dette er unge som kan bli sett på som et «problem» både av sine foreldre, av hjelpeapparatet og av storsamfunnet. Ekspertgruppa vurderer det som viktig at det finnes et koordinert hjelpetilbud til alle som returnerer fra ufrivillige opphold i utlandet. Ekspertgruppa anbefaler:

¹⁷⁵ For mer informasjon se beskrivelse av den danske ordningen med sikkerhetskonsulenter i vedlegg «Erfaringer fra utvalgte land» under «Organisering og ansvar i de ulike landene.»

- Det bør sikres et bo- og støttetilbud for unge over 18 år hvor det ikke er et krav om å være trusselutsatt for å få bistand. Tilbudet bør være lavterskel og kunne inkludere unge som sliter med traumer, psykiske belastninger, rus eller andre utfordringer.
- Tilbudet bør innrettes slik at de unge kan møtes på flyplassen ved retur og motta umiddelbar, praktisk bistand til å dekke sine grunnleggende behov knyttet til bolig, økonomi og ID-papirer. Tilbudet bør videre hjelpe de unge til reetablering i samfunnet, herunder skolegang og/eller dagtilbud.
- Oppfølgingstilbudet bør være organisert under eller tilknyttet et fast NAV-kontor, slik at vedtak kan fattes raskt. Ved utforming av et slikt lavterskeltilbud kan en se hen til lignende tilbud på menneskehandelsfeltet i regi av NAV Grünerløkka.

6.9 Skolegang og norskopplæring etter retur til Norge

Unge som har hatt lengre opphold i utlandet, kan slite med at de har mistet sine norskkunnskaper. Dersom de er norske statsborgere har de ikke krav på norskopplæring ved retur. Noen kan ha vært uten skolegang og/eller mangle papirer på skolegang i utlandet, noe som kan medføre at de ikke kvalifiserer for videregående opplæring i Norge. Ekspertgruppa mener at unge som har mistet skolegang og nødvendige norskkunnskaper grunnet ufrivillige utenlandsopphold, bør få tilpasset undervisning. Ekspertgruppa anbefaler:

- De unge bør tilbys et fleksibelt undervisningsopplegg og norskopplæring som kan bøte på tapt skolegang og språkkunnskaper etter retur til Norge.
- Det bør sikres at unge som tas med til utlandet mot sin vilje i løpet av skoleåret ikke mister skoleplassen sin.

6.10 Vanskelige familierelasjoner

Noen unge som returnerer fra et ufrivillig utenlandsopphold bryter med sin familie på grunn av trusler og vold fra egne familiemedlemmer, mens andre opplever å bli avvist når de returnerer til Norge. Noen flytter tilbake til sine omsorgspersoner, til tross for at de kan føle seg sviktet av dem. Både unge som lever med trusler fra sin familie, unge som er utstøtt og unge som har mistet tilliten til sine omsorgspersoner, kan trenge hjelp til å håndtere vanskelige familierelasjoner.¹⁷⁶ Ekspertgruppa anbefaler:

- Unge som har opplevd ufrivillige utenlandsopphold bør tilbys profesjonell hjelp til å håndtere familierelasjoner ved retur. Dette kan være politifaglig hjelp til å kartlegge og håndtere trusselbildet, terapeutisk hjelp til å leve et liv uten familien og/eller til å reparere brutte familieband.

¹⁷⁶ Sikkerhets- og familiearbeid for unge utsatte for tvangsekteskap og æresrelatert vold (KUN-rapport 2016:3). Hentet fra http://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/sikkerhets_-og_familiearbeid.pdf

6.11 Fysisk og psykisk helsehjelp

Ekspertgruppa har intervjuet unge som har vært utsatt for frihetsberøvelse, omsorgssvikt, samt fysisk og psykisk vold under utenlandsoppholdet. Noen har opplevd dramatiske og traumatiserende hendelser som kan gi langvarige helseplager. Unge som har opplevd ufrivillige utenlandsopphold kan ha behov for umiddelbar fysisk og psykisk helsehjelp ved retur, eller behovet kan melde seg på sikt. Unge som har vært i utlandet over lengre tid, kan i tillegg ha mistet den obligatoriske helseoppfølgingen som gis til barn og unge i Norge, som vaksinasjonsprogrammer og tannhelsetjenester. Det er i dag ingen rutiner for helsesjekk eller helseoppfølging når unge returnerer til Norge. Ekspertgruppa vurderer at oppfølgingen er for dårlig og anbefaler:

- De unge bør få et tilbud om å kartlegge sin fysiske og psykiske helse ved retur. Det bør sikres et reelt helsetilbud til de som har behov for det. I den anledning bør det sees hen til erfaringer med det danske tilbudet i regi av RED rådgivning om gratis psykolog- og traumebehandling.¹⁷⁷
- Skoler, helsetjenester og andre instanser som følger opp unge etter retur, bør være kjent med hvilke erfaringer og etterreaksjoner unge kan streve med etter ufrivillig utenlandsopphold.

6.12 En person som taler de unges sak

Ekspertgruppa har sett eksempler på at hvilken type bistand de unge mottar når hjelpeapparatet kobles på, varierer ut fra sakens karakter og den skjønsmessige vurderingen som blir lagt til grunn. Ekspertgruppa anser det som viktig at unge som strever med å få bistand fra myndighetene har en nøytral person som kan tale deres sak. Dette er blant annet viktig dersom de unge har mistet oppholdstillatelsen, ikke får søkt om¹⁷⁸ og/eller innvilget nødpass, ikke har økonomiske midler til å kunne returnere til Norge og ikke får innvilget refusjon til dekning av disse utgiftene. En talsperson vil kunne hjelpe med å synliggjøre den unges situasjon i utlandet, og peke på hvilke rettigheter den unge har i et juridisk vanskelig landskap. Ekspertgruppa anbefaler:

- Unge under 18 år bør få oppnevnt en setteverge dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje og foreldrene ikke vil hjelpe dem tilbake. Det bør i denne sammenheng innhentes erfaringer fra en nederlandsk ordning med midlertidig verge.¹⁷⁹
- Unge over 18 år bør få fri rettshjelp/advokatbistand dersom de oppholder seg i utlandet mot sin vilje.
- Det bør etableres en liste over advokater med aktuell kompetanse tilsvarende ordningen med advokatliste i barnebortføringssaker (Justis- og beredskapsdepartementets nettsider).

¹⁷⁷ Se «Organisering og ansvar i de ulike landene» i vedlegg.

¹⁷⁸ For å søke om nødpass kreves det personlig oppmøte på utenriksstasjonen.

¹⁷⁹ Vergemålsordningen gjelder i dag ikke personer som befinner seg i utlandet. I Nederland kan unge under 18 år få oppnevnt en midlertidig verge dersom de holdes tilbake i utlandet mot sin vilje, se «Aktuelle tiltak i andre land» i vedlegg.

6.13 Sikre at unge over 18 år får økonomisk støtte til retur

Målgruppen for refusjonsordningen har gradvis blitt utvidet fra ordningen ble innført. I 2018 ble rundskrivet revidert og «negativ sosial kontroll» lagt til som et nytt grunnlag for å kunne søke om refusjon til dekning av utgifter til hjemreise.¹⁸⁰ Det har gjennom mange år vært diskusjon om målgruppe og kriterier for refusjonsordningen og hvordan den skal forvaltes. Noen fagpersoner har vært opptatt av at kriteriene for innvilgelse av refusjon bør begrenses til saker som omhandler æresrelatert vold. Det er også ulike meninger om hvorvidt det bør stilles krav til unge som får innvilget refusjon. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det må sikres at alle som utsettes for ufrivillige utenlandsopphold likebehandles i vurdering av dekning av utgifter til hjemreise.

6.14 Sikre at barn og unge voksne ikke mister sin permanente oppholdstillatelse

Personer som ikke er norske statsborgere og som oppholder seg i utlandet i mer enn to år, kan risikere å miste sin permanente oppholdstillatelse i Norge. Det kan i dag gjøres unntak fra denne bestemmelsen dersom en person har reist ut av Norge og mot sin vilje ikke får reise tilbake, og hun eller han ville hatt rett til oppholdstillatelse etter mishandlingsbestemmelsen dersom personen hadde oppholdt seg i Norge, jf. utl. § 53 første ledd bokstav b.¹⁸¹ Unntaksbestemmelsen omfatter personer som har kommet til Norge på familiegjenforening som ektefelle eller samboer (utl. §§ 40 og 41). Unntaksbestemmelsen omfatter ikke barn. Den omfatter heller ikke unge voksne som har kommet til Norge på annet grunnlag enn familiegjenforening som ektefelle eller samboer. Det innebærer at ovennevnte personer med permanent oppholdstillatelse, som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje i mer enn to år, må fremme søknad om oppholdstillatelse etter lovens § 38 (sterke menneskelige hensyn). De må vente i utlandet til UDI har behandlet søknaden. Ekspertgruppa anbefaler:

- Barn og unge voksne som har permanent oppholdstillatelse, uavhengig av oppholdsgrunnlag, og som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje, bør unntas fra reglene om bortfall av permanent oppholdstillatelse på grunn av oppholdstid i utlandet.

¹⁸⁰ Se kap 3.1.1 om refusjonsordningen

¹⁸¹ Bestemmelsen krever ikke at personen er utsatt for fysisk tvang som hindrer personen i å reise tilbake til Norge. Unntaksbestemmelsen kan også komme til anvendelse dersom personen har blitt presset, truet, fratatt økonomiske midler eller reisedokumentet sitt eller på annen måte utsatt for negativ sosial kontroll for å hindre at personen skal reise tilbake til Norge.

6.15 Utstedelse av pass til barn

Som ledd i tiltak mot ufrivillige utenlandsopphold for barn, er Lov om pass av 19. juni 1997 nr. 82 (passloven) nylig blitt endret med virkning fra 1. februar 2020. Endringene gjelder blant annet å forhindre utreise fra Schengen-området for personer hvor det eksempelvis er truffet barnevernvedtak som forbyr utreise, og å holde tilbake eller nekte passutstedelse for å forhindre at barn blir sendt utenlands mot sin vilje.

Ekspertgruppa ser positivt på endringene, og mener at de vil bidra til at hjelpeapparatet i større grad vil kunne avverge at en mindreårig tas med til utlandet mot sin vilje. Det er likevel behov for noen ytterligere endringer. Passmyndighetene gis i ny lov en plikt til å underrette barnverntjenesten om vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass, jf. ny § 7a i passloven. For å sørge for at barnverntjenesten blir kjent med alle saker som omhandler vedtak om nektelse eller tilbakekall av pass, bør det innføres en tilsvarende plikt for utlendingsmyndighetene til å varsle barnverntjenesten ved nektelse eller tilbakekall av utlendingspass eller reisebevis for flyktninger. Av samme grunn bør utenriksstasjonene ha en tilsvarende plikt til å varsle barnverntjenesten ved utstedelse av pass eller passérbrev uten samtykke fra foreldrene på grunn av fare for barnets liv eller helse, jf. passloven § 4 tredje ledd som gis tilsvarende anvendelse etter utlendingsforskriften § 12-9. Ekspertgruppa er blitt gjort kjent med saker hvor barn har fått bistand til å returnere tilbake til Norge uten at barnverntjenesten er informert om saken. Dette er av mange årsaker svært uheldig, blant annet fordi barnet ikke har fått tilstrekkelig oppfølging ved retur. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør vurderes om utenriksstasjonene og utlendingsmyndighetene skal ha samme plikt til å varsle barnverntjenesten som passmyndighetene.

I høringen ble det ikke foreslått å åpne for at passmyndighetene kan pålegge andre organer utlevering av opplysninger. JD viste til at instanser i slike saker må foreta en konkret vurdering av om informasjonen kan gis uten hinder av taushetsplikt. Det ble videre vist til at barnverntjenestens taushetsplikt ikke er til hinder for at barnverntjenesten gir opplysninger til passmyndighetene. I saker hvor taushetsplikten er til hinder for informasjonsutveksling, må hjelpeapparatet gå veien om barnverntjenesten. Det kan medføre at barnverntjenesten i praksis blir et mellomledd som skal videreformidle opplysningene til passmyndighetene. Der som barnverntjenesten gir opplysningene videre til passmyndigheten og passmyndigheten trenger mer informasjon før de kan fatte et vedtak om tilbakekall av pass, må de gå veien om barnverntjenesten for å innhente informasjon fra instansen. Ekspertgruppa mener dette er uheldig både fordi sakene ofte er akutte når en utenlandsreise er nær forestående, og fordi barnverntjenesten ikke alltid har en sak på barnet man har en bekymring om. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør vurderes om passmyndighetenes adgang til å innhente taushetsbelagte opplysninger skal lovfestes i passloven.



7 Noen sentrale rettslige problemstillinger og forslag om juridisk utredning

Ekspertgruppas mandat om å utrede og foreslå tiltak som kan forhindre at unge utsettes for ufrivillige utenlandsopphold og/eller vold og overgrep i utlandet og tiltak som kan styrke oppfølgingen av unge som har hatt slike erfaringer, kan vanskelig vurderes helt uavhengig av relevant regelverk på feltet.

Mandatet etterspør ingen juridiske problemstillinger eller utredninger av juridiske tema. Imidlertid reiser temaet for ekspertgruppas arbeid en rekke komplekse, rettslige spørsmål. Innen ekspertgruppas tidsramme har det ikke vært mulig å foreta eller bestille bredere utredninger av slike spørsmål. Ekspertgruppa vil likevel skissere enkelte av de problemstillingene som går igjen i det empiriske materialet for å peke på tema som langt på vei savner en rettslig avklaring, og som derfor skaper unødig mye usikkerhet i praksis knyttet til hvordan unge utsatte best kan bistås både før, under og etter oppholdet. Problemstillingene som skisseres kobles til noen av de lovbestemmelsene som er relevante på feltet. Oversikten er ikke ment å være uttømmende, verken når det gjelder problemstillinger eller rettskildereferanser.

7.1 Behovet for en helhetlig juridisk utredning

Rettskildebildet på dette området er meget komplekst, med et samvirke av en rekke nasjonale og internasjonale lov- og konvensjonsbestemmelser, vanskelige jurisdiksjons- og lovvalgsspørsmål og krevende skjønsmessige avveininger. Dette reiser også mange lovgivningstekniske meget utfordrende spørsmål som krever et solid faglig grunnlag før det kan tas stilling til dem. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør nedsettes et juridisk utvalg for å utrede de samlede juridiske problemstillingene på dette feltet med sikte på å avklare gjeldende regelverk og vurdere om lovgivningen er god nok. Det foreslåtte utvalget bør gjennomgå hele regelverket med sikte på bedre samordning og mer effektivt samarbeid på tvers av etater og tjenester. En slik utredning vil kunne danne et godt grunnlag for eventuelle lovendringer og praksisendringer, og for opplæring og kunnskapsutvikling på feltet.

Ekspertgruppa vil nedenfor skissere noen relevante problemstillinger som gruppas datamateriale reiser, og komme med anbefalinger om videre utredninger under hvert tema. Det understrekes at det kan være flere andre tema som både kan og bør utredes.

7.2 Foreldreansvarets innhold, barnets rett til å bli hørt, og retten til beskyttelse mot alle former for vold

Lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7 (barneloven) regulerer forholdet mellom foreldre og barn. Loven inneholder flere bestemmelser om foreldres rett og plikt til å bestemme over sine barn. Foreldreansvaret er regulert i barneloven § 30 og gir foreldrene rett og plikt til å treffe beslutninger og samtykke på vegne av barnet i ulike spørsmål, i tråd med det som er best for barnet. Bestemmelsen forbyr foreldrene bruk av alle former for fysisk og psykisk vold i oppdragelsen og annen behandling som kan utsette barnets helse for skade eller fare. Skremmende og plagsom adferd og annen hensynsløs behandling er forbudt. Foreldreansvaret innebærer en plikt til å gi barnet gradvis større selvbestemmelsesrett og til å sikre at barnet blir hørt i personlige forhold. Videre følger det av foreldreansvaret en plikt til å sikre barnet god omsorg, utdanning og opplæring. Barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring og rett til selv å velge skole etter fylte 15 år i henhold til Lov om grunnskolen og den videregående opplæring av 17. juli 1998 nr. 61 (opplæringsloven).¹⁸²

Det er uklart hvor langt foreldreansvaret etter barneloven § 30 går når det gjelder beslutninger om å sende barn og unge på lengre utenlandsopphold i strid med den unges eget ønske. Dette framstår som et spørsmål som er lite behandlet i juridisk teori, og verken lovgiver eller domstoler har gått opp klare grenser her. Hovedregelen i norsk rett er at foreldre i kraft av foreldreansvaret har stor frihet til å treffe beslutninger på vegne av sine barn, også når det gjelder barns skolegang i utlandet eller utenlandsopphold som har andre formål. Det finnes ingen lovbestemmelser som konkret gjør unntak fra foreldrenes rett til å bestemme at barnet skal oppholde seg utenlands for kortere eller lengre tid, dersom de begge har foreldreansvar og er enige om beslutningen. De begrensningene som knytter seg til utøvelsen av foreldreansvaret på dette området kan samles under følgende fire punkter:

1) Hensynet til barnets beste

Hensynet til barnets beste er et internasjonalt bindende rettsprinsipp og begrenser foreldrenes handlingsrom. Foreldre skal utøve foreldreansvaret ut fra barnets interesser og behov, barneloven § 30 første ledd, FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 3 (1), Grunnloven § 104 andre ledd. Foreldre som handler i strid med hensynet til barnets grunnleggende behov for trygghet, omsorg og beskyttelse kan risikere å miste omsorgen for barnet etter Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 (barnevernloven) eller bli straffeforfulgt dersom forholdet kan straffes etter norsk rett (se avsnitt om strafferettslige problemstillinger nedenfor). FNs barnekomité's generelle kommentarer til barnekonvensjonens artikkel 3 (1) og artikkel 12 presiserer den nære sammenhengen mellom de to bestemmelsene: Hensynet til barnets beste kan vanskelig ivaretas uten at barnet selv har fått mulighet til å si sin mening og få sin mening vektlagt i tråd med alder og modenhet.¹⁸³

¹⁸² Opplæringsplikten gjelder dersom det er sannsynlig at et barn skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Plikten *faller bort* dersom et opphold utenfor Norge varer i mer enn tre måneder, jfr opplæringsloven § 2-1, annet ledd. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_1

¹⁸³ Generell kommentar nr. 12 (2009) Barnets rett til å bli hørt, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>, og Generell kommentar nr 13 (2014) Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe-2a427389f9f94b52acdefc/crc_c_gc_14_eng_nor.pdf

2) Barnets rett til å bli hørt og få sin mening vektlagt

Barnet har en rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører barnet og gradvis økt selvbestemmelsesrett i tråd med alder og modenhet, og foreldrene har en plikt til å involvere barnet i personlige spørsmål, jf. barneloven §§ 31-33 og Grunnloven § 104 første ledd. Det er vanskelig for myndighetene å kontrollere hvorvidt barns med- og selvbestemmelsesrett i familien overholdes. Selv om barnet ikke blir hørt i et spørsmål, er det ikke slik at dette i seg selv nødvendigvis medfører noen reaksjoner eller konsekvenser for barnet og/eller foreldrene. Når offentlige myndigheter ikke hører barnet kan det imidlertid anses som saksbehandlingsfeil og i noen tilfeller medføre ugyldighet. Barn over 12 år har en lovfestet rett til å samtykke til å reise til utlandet uten at en av foreldrene er med, barneloven § 40 tredje ledd.¹⁸⁴ Dette gjelder også i de tilfellene der et utenlandsopphold blir forlenget eller endret underveis i oppholdet. Brudd på samtykkekravet er ikke sanksjonert. I praksis vil det derfor ikke få noen rettslige eller faktiske konsekvenser for foreldrene dersom de sender et barn over 12 år til utlandet uten at barnet selv samtykker.¹⁸⁵ Det kan også stilles spørsmål ved hvor reell samtykkeretten er i dette tilfelle. Mange barn vil kunne oppleve situasjonen slik at de ikke har noe reelt valg, eller ikke være klar over at de har en rett til å samtykke. Det at barnet ikke har protestert, eller har samtykket rent faktisk, innebærer derfor ikke at reisen kan anses som frivillig.

3) Barnets rett til vern om sitt privatliv

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, rett til respekt for sin fysiske og psykiske integritet, herunder sitt privatliv, jf. Grunnloven § 104 første og tredje ledd, Grunnloven § 102/Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8, Barnekonvensjonen artikkel 16. Dette vernet må også foreldrene respektere. Det er uklart hvor grensen går mellom beslutninger foreldre har rett til å treffe på barnets vegne, men som griper inn i barnets privatliv, og beslutninger som klart krenker barnets privatliv og dermed er straffbare også for foreldrene. Et eksempel på det siste finnes i en dom fra Høyesterett av 5. november 2019 (HR-2019-2038-A) der en mor ble straffedømt for å ha krenket datterens privatliv ved å ha publisert sensitiv informasjon om datteren på Facebook. Høyesterett konstaterer at verken foreldreansvaret eller ytringsfriheten kunne legitimere publiseringen, og datteren på 7 år ble ikke ansett å ha samtykkekompetanse. Foreldreansvaret begrenses av barnets rett til beskyttelse av sitt privatliv, og Høyesterett har her satt en øvre grense for når slike krenkelser er straffbare. Hvor grensen mer konkret går for ikke straffbare krenkelser av barns privatliv, må avgjøres individuelt. Dette er et spørsmål som bør utredes nærmere.

¹⁸⁴ 1. juli 2016 ble barnelovens §§ 40 og 41 endret, og det er nå et krav om samtykke fra barn over 12 år for å kunne flytte ut av landet, ta opphold utenfor landet eller foreta utenlandsreiser – når dette skjer uten forelder med foreldreansvar. Endringene ble foretatt i forbindelse med Norges tilslutning til Haag-konvensjonen av 1996 om internasjonalt samarbeid om beskyttelse av barn. Slike endringer var ikke nødvendige for Norges tilslutning, men departementet vurderte at endringene var ønskelige av hensyn til sammenhengen i regelverket og for å styrke barneperspektivet i saker som gjelder barn, i samsvar med FNs barnekonvensjon (Prop. 102 LS (2014–2015) s. 79)

¹⁸⁵ I høringsrunden til barneloven § 40 foreslo departementet 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.

4) Barns rett til beskyttelse mot alle former for vold, seksuelle overgrep, frihetsberøvelse og andre former for tvang og alvorlig omsorgssvikt og integritetskrenkelse

Barn har rett til beskyttelse mot alle former for vold, seksuelle overgrep og annen alvorlig omsorgssvikt, herunder frihetsberøvelse, barneloven § 30 tredje ledd; barnevernloven §§ 4-6 andre ledd, 4-8 og 4-12; Barnekonvensjonen artikkel 19 og 34; Grunnloven § 94. Når det gjelder barns rett til beskyttelse mot den formen for integritetskrenkelser som gjelder vold, overgrep eller andre former for alvorlig omsorgssvikt begått av nære omsorgspersoner eller andre som har ansvaret for barnet, har denne rettigheten et sterkt rettsvern i både lovgivning og praksis. Straffeloven inneholder en rekke straffebud knyttet til utøvelse av vold, frihetsberøvelse, ulike former for tvang, seksuelle overgrep og andre krenkelser mot barn (se avsnittet under om strafferettslige problemstillinger). Barnevernloven har egne bestemmelser som særlig retter seg mot barn utsatt for vold og overgrep (§§ 4-6 andre ledd, 4-8, 4-12 bokstav c). Også barneloven har bestemmelser som tar sikte på å sikre barns rett til beskyttelse mot vold i saker om samvær og omsorg (utover § 30 tredje ledd: § 48 andre ledd, § 60 første ledd og § 61 første ledd nr. 3 og 5).

Etter EMK artikkel 8 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) utviklet en praksis der Domstolen i flere saker har understreket myndighetenes aktive handleplikt for å beskytte barn mot alvorlige krenkelser av barns fysiske og psykiske integritet (som er forståelsen av «privatliv» i EMK artikkel 8, jf. Grunnloven § 102).¹⁸⁶ De landene som barn i vårt materiale sendes til er imidlertid hovedsakelig land utenfor Europa, og dermed land som ikke er medlemmer av Europarådet og EMK, og dermed ikke bundet av EMDs praksis.

Alle land unntatt USA har ratifisert FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen artikkel 19 forplikter medlemslandene til å treffe «alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barn mot alle former for psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuelt annen person har omsorgen for barnet.» En slik «annen person» kan være barnets slektninger i foreldrenes opprinnelsesland.

7.3 Strafferettslige og straffeprosessuelle problemstillinger

Ekspertgruppas empiriske materiale gir ikke grunnlag for å vurdere om det kan ha blitt begått straffbare handlinger i noen av de sakene ekspertgruppa har fått opplysninger om. Ekspertgruppa har ikke hatt anledning til å undersøke sakene som sådan (se kapittel 1 om mandatet). Imidlertid gir opplysningene i noen av sakene som ekspertgruppa er blitt gjort kjent med grunn til å reise spørsmål om straffbare handlinger etter Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven). Dette gjelder for eksempel mulig tvangsekteskap eller forsøk på tvangsekteskap (straffeloven § 253), barneekteskap (§ 262), vold i nære relasjoner (§§ 282, 283) og frihetsberøvelse (§§ 254, 255), samt andre voldslovbrudd.

¹⁸⁶ Stang, E.G. (2015): The Child's Right to Protection of Private Life and Family Life. Mahmoudi, Said; Leviner, Pernilla; Kaldal, Anna; Lainpelto, Katrin (Red.). *Child-friendly Justice: A Quarter of a Century of the UN Convention on the Rights of the Child*. part 3. s. 256–270. Brill Nijhoff, med referanser.

Frihetsberøvelse og vold i nære relasjoner

Når det gjelder frihetsberøvelse (straffeloven §§ 254 og 255), gir ekspertgruppas materiale grunnlag for å foreslå utredet hvorvidt et påtvunget utenlandsopphold kan regnes som frihetsberøvelse i strafferettslig forstand og hva som eventuelt skal til, samt hvilken betydning det har om den utsatte er myndig eller umyndig. Eksempelvis kan det spørres om det regnes som frihetsberøvelse når en myndig person forhindres i å reise tilbake til Norge, ved at vedkommende overvåkes og kontrolleres, og blir fratatt identitetspapirer, reisedokumenter, mobiltelefon og penger eller hindres på andre måter. Tilsvarende bør man utrede hvorvidt en person som sperres inne på en institusjon og forhindres i å forlate denne, eller sågar utsettes for vold på institusjonen, kan anses frihetsberøvet i straffelovens forstand.

Når det gjelder unge under 18 år, vil ekspertgruppa peke på at foreldres adgang til å bruke frihetsberøvelse som ledd i oppdragelsen er lite utredet i norsk rett. Ekspertgruppas arbeid avdekker et behov for en nærmere utredning av hvorvidt noen tilfeller av barns ufrivillige utenlandsopphold kan være straffbare, herunder betydningen av om en forelder med foreldreansvar følger med barnet på reisen eller ikke (se også 7.2 over).

Et annet spørsmål knytter seg til forberedelseshandlinger som foreldre har utført i Norge, før barnet reiser ut. I denne sammenheng vil ekspertgruppa peke på straffeloven § 253 om tvangsekteskap, der det i annet ledd er inntatt en egen bestemmelse om forberedelser til tvangsekteskap som følge av Norges tilslutning til Istanbul-konvensjonen: «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.» Flere utenlandsopphold vil være planlagt, forberedt og faktisk gjennomført i/fra Norge. Som ledd i den foreslåtte utredningen bør det utredes om planlegging og gjennomføring av ufrivillige utenlandsopphold kan gjøres straffbart.

Videre er det et spørsmål om noen av tilfellene av ufrivillig utenlandsopphold bør anses som en sammenhengende forbrytelse dersom de inngår i et bredere mønster av vold og frihetsberøvelse som startes i Norge.

Hvem som kan regnes som utøvere, er et annet spørsmål som bør utredes. Har foreldrene straffeansvar dersom de har instruert om, eventuelt betalt for, at den unge skal utsettes for innesperring, vold eller frihetsberøvelse, eller hvis de kjenner til at det skjer uten å foreta seg noe for å forhindre det?

For øvrig vil ekspertgruppa peke på at flere forhold i straffelovens mishandlingsbestemmelser (§§ 282, 283) bør gjennomgås med bakgrunn i at familiestrukturen i den norske befolkning er blitt mer mangfoldig. Det gjelder blant annet hvem som kommer inn under «noen i ens omsorg» i straffeloven § 282 første ledd bokstav d) «noen i sin husstand» og e) «eller noen i sin omsorg». I en kollektivistisk familiestruktur vil det kunne være tette relasjoner, lojalitet og makt mellom familiemedlemmer som ikke bor i samme husstand, og omsorgsbegrepet bør defineres videre enn i en tradisjonell norsk kjernefamilie. Medvirkningsinstituttet er særlig relevant i tilfeller der den unge tilhører en klassisk patriarkalsk familie/slekt der beslutninger tas kollektivt, og der hensynet til slektas kollektive ære er en sentral verdi.

Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør utredes nærmere når det å sende barn og unge på ufrivillige utenlandsopphold kan anses som frihetsberøvelse eller som vold i nære relasjoner, og hvorvidt/når forberedelser til slike reiser kan anses som straffbart forsøk.

Unntak fra kravet om dobbel straffbarhet når handlingen foretas i utlandet

Straffelovgivningens virkeområde reguleres i straffeloven av 2005 kapittel 1¹⁸⁷. Hovedregelen i straffeloven § 4 fastslår at «straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt i Norge». Bestemmelsen uttrykker territorialprinsippet om at norsk straffelovgivning kun skal gjelde på norsk territorium. For at en handling begått i utlandet skal kunne straffes i Norge, må handlingen være påbegynt i Norge.

Straffeloven § 5 regulerer «straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet» og representerer et unntak fra territorialprinsippet. Det kreves imidlertid en viss tilknytning til Norge, og loven fastsetter en hovedregel om *dobbel straffbarhet* som innebærer at handlingen må være straffbar både i Norge og i gjerningslandet. Det er likevel fastsatt enkelte unntak fra denne hovedregelen i straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 11. Relevante lovbrudd som er unntatt kravet om dobbel straffbarhet er:

- nr. 4 – barneekteskap eller tvangsekteskap (§§ 262 og 253)
- nr. 5 – kjønnslemlestelse (§§ 284 og 285)
- nr. 8 – internasjonal barne bortføring (§ 261)
- nr. 9 – menneskehandel og visse seksuallovbrudd (§ 257 m.fl.)

Frihetsberøvelse og mishandling i nære relasjoner er ikke unntatt fra kravet om dobbel straffbarhet og kan derfor kun straffeforfølges dersom handlingene også er straffbare i gjerningslandet, med mindre det straffbare forholdet kan anses påbegynt i Norge. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør utredes og vurderes om frihetsberøvelse, jf. straffeloven § 254, og mishandling i nære relasjoner §§ 282, 283 bør unntas fra kravet om dobbel straffbarhet.

7.4 Avvergingsplikt og opplysningsplikt til barneverntjenesten

Ifølge barnevernloven § 6-4 har alle offentlig ansatte, samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt uavhengig av om vedkommende arbeider i det offentlige eller i det private, plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten blant annet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. §§ 4-10, 4-11 og 4-12. Det er imidlertid uklart hvorvidt opplysningsplikten omfatter saker der man har grunn til å tro at et barn vil komme til å bli, eller allerede er, sendt til utlandet mot sin vilje. Ekspertgruppa anbefaler:

¹⁸⁷ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1 Framstillingen er forenklet.

- Det bør utredes nærmere om situasjoner hvor barn vil bli, eller allerede er, sendt til utlandet mot sin vilje skal anses som 'alvorlig omsorgssvikt og dermed omfattes av opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 6-4.

Plikten til å avverge en straffbar handling inntreffer bare når det framstår som sikkert eller mest sannsynlig at en handling som omtalt i et av de straffebudene som er listet opp i straffeloven § 196, er eller vil bli begått, og dersom det fortsatt er mulig å hindre handlingen eller følgene av den. En utenlandsreise vil ikke falle inn under avvergeplikten med mindre det også foreligger informasjon om at barnet for eksempel vil bli utsatt for mishandling i nære relasjoner, grov frihetsberøvelse, grov kroppsskade eller drap. Frihetsberøvelse som sådan omfattes ikke, heller ikke tvangsekteskap og menneskehandel (også grov), trusler eller kroppsskade. Et forslag om å utvide avvergeplikten til å inkludere blant annet straffelovens § 253 (tvangsekteskap), § 258 (grov menneskehandel) og § 262 annet ledd (inngåelse av ekteskap med noen under 16 år) har vært på høring og er til behandling i Justisdepartementet.¹⁸⁸ Det er ikke alltid klart hvilke straffebud som vil omfattes av en utenlandsreise fordi man ikke alltid vet i forkant av utenlandsreisen hva den unge kan bli utsatt for i utlandet. Det skaper en usikkerhet som kan medføre at en potensiell melder ikke gir politiet opplysninger fordi han eller hun ikke vet om det er hjemmel i lov til å gi slike opplysninger. Ekspertgruppa anbefaler:

- Det bør utredes nærmere hvilke straffeforbud som gjelder i situasjoner hvor barn vil bli, eller allerede er, sendt til utlandet mot sin vilje. Ekspertgruppa foreslår at disse straffebudene omfattes av avvergingsplikten slik at man har hjemmel i lov til å kunne gi opplysninger til politiet for å avverge en eventuell utreise.

¹⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2018) Høring – forslag til endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, tvangsekteskap, skyting mot politiet m.m.) 17.12.2018 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endringer-i-straffeloven-mv-avvergingsplikt-tvangsekteskap-skyting-mot-politiet-m.m./id2618654/?expand=horingsnotater>



Vedlegg

Erfaringer fra utvalgte land

Ekspertgruppa ble i sitt mandat bedt om å «(...) å se hen til internasjonale initiativ som berører ulike deler av samme tematikk.» Sverige, Danmark, Storbritannia, Nederland og Canada¹⁸⁹ har i likhet med Norge hatt et særskilt fokus på unge som opplever ufrivillige utenlandsopphold av ulike årsaker. Ekspertgruppa har derfor valgt å innhente informasjon fra disse landene. UD har bistått med å formidle henvendelser til og innhente skriftlig informasjon fra myndighetene i de respektive landene. Teksten i dette vedlegget baserer seg hovedsakelig på den mottatte informasjonen og redegjør kort for et utvalg av relevante tiltak og initiativ.

Innretning og begrepsbruk

Fokuset på barn og unges utenlandsopphold på tvers av landene har flere fellestrekk, men det er også ulike nyanser. Hvordan landene har valgt å tematisere ufrivillige utenlandsopphold har fått konsekvenser for innretningen på innsatsen og for hvilke unge som defineres som målgruppen.

Danmark

I Danmark omtales barn og unges ufrivillige utenlandsopphold som «genopdragsreiser». Dette blir definert som «(...) en reise, hvor et barn eller en ung under 18 år – som oftest mod sin vilje – bliver sendt til forældrenes hjemland eller et andet land i en længere periode».

Innsatsen mot tvangsekteskap, æresrelatert vold, negativ sosial kontroll og «genopdragsreiser» har vært forankret i flere handlingsplaner og strategier, blant annet *National strategi mod æresrelaterede konflikter (2012)*¹⁹⁰, *Forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol (2016)*¹⁹¹, *Strategi mod parallelle retsopfattelser*¹⁹² og i strategien *Et Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*.¹⁹³

I likhet med de andre nordiske landene har Danmark satset på kompetanseheving, informasjonsmateriell, veiledning og kampanjer.

Sverige

I Sverige omtales barn og unges ufrivillige utenlandsopphold som «uppfostringsresor». Slike opphold har også blitt omtalt som «strandsatta barn» på 2000-tallet. Oppmerksomheten i offentligheten har paralleller til den norske, ved at det særskilt i 2019 har vært saker i media

¹⁸⁹ Av tidsmessige årsaker omfatter presentasjonen ikke Canada.

¹⁹⁰ <https://uim.dk/publikationer/national-strategi-mod-aeresrelaterede-konflikter>

¹⁹¹ <https://uim.dk/filer/integration/national-handlingsplan-forebyggelse-af-aeresrelaterede-konflikter-og-negativ-social-kontrol.pdf>

¹⁹² <https://uim.dk/publikationer/regeringens-strategi-mod-parallele-retsopfattelser>

¹⁹³ https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_ét-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

med overskrifter som «Pojkar skickas på «uppfostringsresor» – mot sin vilja»¹⁹⁴ «UD: Unga svenskar skickas till *uppfostringsanstalter*»¹⁹⁵ og «Fler unga skickas på *uppfostringsresor*».¹⁹⁶

I Sverige er dette en tematikk som i stor grad kobles til æresrelatert vold – på svensk, *hedersrelaterat våld och förtryck* – og i senere tid til tvangsekteskap. En slik innretning gjenspeiles i utredninger, tiltak og strategier som har blitt iverksatt. Fokuset på «hedersrelaterat våld och förtryck» startet for alvor i Sverige med (æres)drapet på Fadime Sahindal i 2002.

Storbritannia

I Storbritannia blir ufrivillige utenlandsopphold hovedsakelig koblet til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. En slik innretning gjenspeiles i tiltak og strategier som myndighetene har iverksatt. Håndtering av sakene ivaretas av en nasjonal enhet, *The Forced Marriage Unit*. Det er innført et beskyttelsestiltak kalt *Forced Marriage Protection Order (FMPO)*, gjennomført sommerkampanjer mot tvangsekteskap, og det finnes en rekke informasjonsfilmer på YouTube om hvordan *The Forced Marriage Unit* bistår i saker som omhandler tvangsekteskap i utlandet.

Nederland

Fra starten av 2000-tallet har myndighetene i Nederland hatt et særskilt fokus på æresrelatert vold. Årsaken til oppmerksomheten var konkrete hendelser av såkalte æresdrap og fokus i offentligheten på kvinnelig omskjæring. Dette resulterte i en omfattende satsing på æresrelatert vold innenfor ulike fagfelt (Jensen, Schmidt, Jareno & Roselius 2006:23 s. 104).¹⁹⁷ Senere ble fokuset også rettet mot tvangsekteskap og unge som etterlates i utlandet.

Organisering og ansvar i de ulike landene

Danmark

I et samarbeid mellom Udlændige- og Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet ble det i 2019 opprettet en egen nasjonal koordineringsenhet for ufrivillige utenlandsopphold som skal bistå relevante myndigheter med veiledning i konkrete saker «om genopdragsesrejser». Koordineringsenheten skal:


(...) vejlede borgere, som befinder sig ufrivilligt i udlandet eller pårørende til denne person. Udlændinge- og Integrationsministeriet samarbejder med Udenrigsministeriet om etablering af enheden. På det udøvende niveau består enheden af Sikkerhetskonsulenter og Udenrigsministeriet. Derudover skal Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet med en repræsentant fra Rigspolitiet deltage i enheden.

¹⁹⁴ SVT nyheter (2019, publisert 26.06). Pojkar skickas på «uppfostringsresor» – mot sin vilja. Hentet fra <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/pojkar-som-skickas-pa-uppfostringsresor-ar-en-bortglomd-grupp>

¹⁹⁵ Sadikovic Adrian (2019, publisert 10.07). Unga svenskar skickas till «uppfostringsanstalter. Svenska Dagbladet. Hentet fra <https://www.svd.se/ud-unga-svenskar-skickas-till-uppfostringsanstalter>

¹⁹⁶ Kristianstadsbladet (2019, publisert 07.10). Fler unga skickas på «uppfostringsresor. Hentet fra <http://www.kristianstadsbladet.se/nyheter/flu-unga-skickas-pa-uppfostringsresor/>

¹⁹⁷ *Indsatser mod æresrelatert vold. En undersøgelse af indsatsen i seks europæiske lande*. Hentet fra http://nylokk.t2w.dk/_files/Dokumenter/rapporterogpublikationer/aeresrelaterede konflikter/indsatser_mod_aeresrelateret_vold.pdf



Den nasjonale koordineringsenheten, som fortsatt er under etablering, er opprettet etter inspirasjon fra det norske Kompetanseteamet.

I 2016 ble den landsdekkende sikkerhetskonsulentordningen lansert.¹⁹⁸ Sikkerhetskonsulenter gir råd i konkrete saker om æresrelaterte konflikter og negativ sosial kontroll, herunder «genopdragelsesreiser». Ordningen skal påse at sikkerheten til unge ivaretas, støtte personer utsatt for æresrelaterte konflikter, sikre koordinering og være bindeledd mellom myndigheter og øvrige aktører i hele saksforløpet.

Sikkerhetskonsulentene består av syv stillinger forankret i Odense, Århus, Ålborg og København. De har mottatt 333 henvendelser fra kommuner, enkeltpersoner, krisesentre og lignende, og har vært involvert i koordineringen av 285 av disse. Sikkerhetskonsulentene påser at ordinære tjenester følger opp sakene til de unge, og at tjenestene er koordinert og samordnet. Ifølge danske myndigheter er den foreløpige effekten av ordningen at sakene har blitt bedre belyst, og at fagpersoner opplever større trygghet i beslutningene som tas.¹⁹⁹

Sikkerhetskonsulentene inngår i dag som en operativ del av den nasjonale koordineringsenheten.

RED Rådgivning er finansiert av Udlændinge- og Integrationsministeriet. De drifter et Safehouse og en «hotline», og de gir profesjonell rådgivning om æresrelaterte konflikter til unge, foreldre og fagpersoner. RED Rådgivning har etablert et særlig tilbud til unge som står i fare for å bli eller blir utsatt for ufrivillige utenlandsopphold – både før og etter oppholdet. De kan blant annet få tilbud om gratis psykolog- og traumebehandling.

Sverige

Länsstyrelsen Östergötland har siden 2005 hatt det nasjonale oppdraget med å forebygge og forhindre «hedersrelaterat våld och förtryck». Oppdraget omhandler:

(...) att ge stöd och vägledning till yrkesverksamma som träffar eller kan komma att träffa den primära målgruppen, så att de i sin tur kan ge utsatta personer det stöd de har behov av och rätt till (Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018, s.3).²⁰⁰


Länsstyrelsen Östergötland har ansvaret for en nasjonal støttetelefon for fagpersoner om spørsmål knyttet til «hedersrelaterat våld och förtryck, barnåktenskap, tvångsåktenskap samt kønsstympning av kvinner og flickor.» Telefonen besvares av det nasjonale Kompetanseteamet.²⁰¹ I tillegg har de nasjonalt ansvar for kompetanseheving og metodeutvikling, samt

¹⁹⁸ Ordningen er et prosjekt som varer fram til desember 2020, og skal evalueres.

¹⁹⁹ Hentet fra et internt statusnotat tilsendt ekspertgruppa fra Udenrigsministeriet i Danmark

²⁰⁰ Länsstyrelsen Östergötland (Rapport 2019:5). *Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018*. Hentet fra <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2780e61716999f26bcfb389/1554117330900/2019-arsrapport-hrv.pdf>. Se for øvrig også <http://www.hedersfortryck.se/lansstyrelsen-ostergotland/>

²⁰¹ På nettsiden <http://www.hedersfortryck.se/kompetensteamet/> står det «Regeringen har gett Länsstyrelsen Östergötland i oppdrag (U2013/5290/JÅM) att utveckla ett nationellt kompetensteam. Det Nationella Kompetensteamet ska samordna och stödja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer som t ex barnåktenskap, tvångsåktenskap och kønsstympning av flickor och kvinnor. De som ingår i Kompetensteamet kommer bland annat från Länsstyrelsen Östergötland, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg och bland dem finns utredare, HRV-strateger, poliser, psykologer, sosialsekretærer og forskare»



ansvaret for nettsiden *hedersfortryck.se*, en informasjonsside for personer som kan komme i befatning med slike saker, både unge selv og hjelpeapparatet.

I årsrapporten for *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018* (s.18) står det at den nasjonale støttetelefonen de fem siste årene mottok 333 saker om barn og unge som var «bortførte/holdes tilbake i utlandet (uro for, planlagt eller gjennomført).²⁰² Det framgår at dette som regel er barn og unge som blir tatt til land utenfor Schengenområdet, i hovedsak Syria, Irak og Somalia. Erfaringer som blir framhevet i årsrapporten:

Såväl samtal till nationella stödtelefonen som vissa uppföljningar av elever som saknas i skolan efter lov, visar att barn som förs utomlands för att till exempel giftas bort är ett betydande problem. Såväl Länsstyrelsen Östergötland som Utrikesdepartementet noterar att i många fall av bortföranden är de utsatta och/eller deras familjer kända hos socialtjänsten sedan tidigare, vilket tyder på att bortföranden i högre grad skulle kunna förebyggas.

Dessutom råder oklarheter kring ansvaret hos olika myndigheter att agera när ett bortförande har skett og oppfølgingen i dessa ärenden tenderar att vara bristfällig, vilket framgår bland annat av samtal till stödtelefonen. Länsstyrelsen Östergötland har sett eksempel på når en i sammanhanget liten detalj kring vem som ska bekosta en hemresa blir föremål för diskussion mellan olika aktörer, och riskerar att försvåra eller försena hjälpen till den utsatta (s.70).

Landene barn og unge blir «bortført til/eller tilbakeholdt i» samsvarer med de landområder som det svenske utenriksdepartementet har definert som prioriterte i sin særskilte satsning på bortførte og tilbakeholdte barn, se avsnittet om «Aktuelle tiltak i andre land.»

Storbritannia


I 2005 ble *The Forced Marriage Unit* (FMU) etablert. Dette er en enhet bestående av ansatte fra *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) (Utenriksdepartementet) og *Home Office* (Innenriksdepartementet). Enheten arbeider med saker både i Storbritannia og i utlandet. I utlandet tilbys konsulær assistanse til britiske statsborgere og til personer med dobbelt statsborgerskap. FMU drifter en offentlig hjelpelinje hvor det gis råd og støtte til personer som er utsatt for tvangsekteskap, og til fagpersoner som kommer i befatning med slike saker:

The assistance provided ranges from safety advice, through to helping a forced marriage victim prevent their unwanted spouse moving to the UK ('reluctant sponsor' cases). In extreme circumstances the FMU will assist with rescues of victims held against their will overseas.

The FMU undertake an extensive training and awareness programme targeting both professionals and potential victims, and carries out a range of work to raise awareness (GOV.UK 2019).²⁰³

²⁰² <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2780e61716999f26bcfb389/1554117330900/2019-arsrapport-hrv.pdf>

²⁰³ Gov.uk. (2019, publisert 20.03.19/oppdatert 24.05.19). «How the Forced Marriage Unit can help». Hentet fra <https://www.gov.uk/guidance/forced-marriage#how-the-forced-marriage-unit-can-help> .



Når hjelpelinjen er stengt, blir den besvart av FCO's *Global Response Centre*, som er basert i Storbritannia. I 2018 mottok FMU 1764 henvendelser til hjelpetelefonen eller per e-post. Cirka 90 prosent av sakene omhandler det FMU omtaler som et «overseas element». Dette er utsatte som enten har vært i utlandet, er i utlandet eller som kan risikere å bli tatt til utlandet i forbindelse med et tvangsekteskap (Forced Marriage Unit Statistics 2018, s. 7 og 13).²⁰⁴ Dersom den unge oppholder seg i utlandet og ikke opplever tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse er det *Country Case Teams (CCT)* innenfor *Foreign and Commonwealth Office* som bistår.

Nederland

I 2015 ble *The Dutch Centre of Forced Marriage and Abandonment* etablert, kalt «Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating» (LKHA) på nederlandsk.²⁰⁵ Formålet med kompetansesenteret er å gi informasjon, råd og støtte til fagpersoner og til utsatte i saker som omhandler tvangsekteskap og ufrivillige utenlandsopphold i utlandet. Senteret bistår personer både over og under 18 år i å returnere til Nederland. Senteret samarbeider med Utenriksdepartementet.

Aktuelle tiltak i andre land

Danmark

De senere år har Danmark iverksatt en rekke tiltak for å forebygge ufrivillige utenlandsopphold. Fra 1. januar 2019 ble det innført en særskilt bestemmelse i straffeloven «(...) så foreldre, der sender deres børn på genopdragsrejse, som udsætter barnets sundhed og udvikling for alvorlig fare, kan straffes med fængsel indtil 4 år.»²⁰⁶


Fra 1. januar 2019 ble det innført mulighet til å inndra barnets pass når det er grunn til å anta at barnet skal bli sendt på «genopdragsrejse» i strid med lovgivningen.²⁰⁷ Ekspertgruppa har fått informasjon om at de nye bestemmelsene har tydeliggjort i hvilke tilfeller myndighetene har mulighet til å inndra barnets pass. Fra bestemmelsen trådte i kraft har den blitt anvendt flere ganger.

²⁰⁴ Home Office and Foreign & Commonwealth Office (2019, 24. mai). *Forced Marriage Unit Statistics 2018*. Hentet fra https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/804044/Forced_Marriage_Unit_Statistics_2018_FINAL.pdf

²⁰⁵ Nettside til «The Dutch Centre of Forced Marriage and Abandonment» <https://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/>

²⁰⁶ Straffeloven § 215a: «Med bøde eller fængsel indtil 4 år straffes den, som sender sit barn til udlandet til forhold, der bringer barnets sundhed eller udvikling i alvorlig fare, eller lader sit barn tage del i et sådant udlandsophold», hentet fra: <https://danskelove.dk/straffeloven>

²⁰⁷ «Med lovforslaget lægges der op til at give politiet beføjelse til at nægte at udstede pas til en mindreårig dansk statsborger eller til at inddrage et allerede udstedt pas, når der er grund til at antage, at barnet vil blive sendt til udlandet til forhold, der bringer barnets sundhed og udvikling i alvorlig fare. Ordningen skal ses i sammenhæng med den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 5, og dækker således over de rejser, som det vil være straffbart at sende sine børn på i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 215 a.» Hentet fra: https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/l22/20181_l22_som_fremsat.htm (2.4.3.1)



Det er innført en bestemmelse i Udlændingelovens § 17, stk. 2²⁰⁸ om at oppholdstillatelsen bortfaller når en mindreårig utlending har oppholdt seg i utlandet mer enn 3 måneder sammenhengende, dersom oppholdet er å anse som en «genopdragsreise» eller utenlandsopphold av negativ betydning for skolegang og integrering i Danmark. Formålet med bestemmelsen er å forhindre at barn som har rett til oppholdt i Danmark blir sendt tilbake til hjemlandet for lengre perioder. Ekspertgruppa har fått informasjon om at bestemmelsen ansees å ha begrenset effekt.

I henhold til Finansloven § 14, kan Udenrigsministeriet eller en kommunal instans betale for hjemtransporten til personer over 18 år med lovlig oppholdstillatelse i Danmark. Dette krever at personen oppholder seg ufrivillig i utlandet som følge av «genopdragsreise», tvangsekteskap, tvungen forlovelse eller religiøs vielse, eller som følge av annen æresrelatert konflikt, og at personen selv ikke har råd til å betale for hjemreisen. Det kan innvilges refusjon av utgifter inntil 15 000 kroner per person.²⁰⁹

Sverige

I budsjettproposisjonen for 2018 besluttet den svenske regjeringen å styrke utenriksdepartementets arbeid i såkalte familiekonfliktsaker, med fokus på barn – og tvangsekteskap. Det ble bevilget 10 millioner kroner per år i perioden 2017–2020. Svensk UD²¹⁰ oppgir til ekspertgruppen at satsingen først og fremst er rettet mot mindreårige og myndige personer som opplever æresrelatert vold eller som på grunn av en patriarkalsk kontekst tas ut av landet og risikerer å bli utsatt for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, oppdragsreiser eller andre former for trusler, tvang eller vold fra familien. Det er opprettet tre egne stillinger i utenriksdepartementet og to stillinger som regionrådgivere ved ambassader i berørte regioner (Amman og Nairobi). Det framheves at saker som omhandler familiekonflikter har økt, i 2018 mottok utenriksforvaltningen 104 saker. Satsingen har muliggjort en bedre struktur på arbeidet og økt kapasiteten til å håndtere slike saker, ifølge svensk UD. I forbindelse med satsingen skal det gjennomføres kompetanseheving av sosialtjenesten (som i Sverige inkluderer barneverntjenesten) – både for å styrke det forebyggende arbeidet, men også for å styrke samarbeidet i saker som omhandler unge som opplever æresrelatert vold i utlandet.²¹¹

Regionrådgiveren i Amman dekker området Jordan, Libanon, Israel, Palestina, Irak og Syria, og rådgiveren i Nairobi har ansvaret for Kenya, Eritrea, Etiopia og Djibouti. Regionene er delt inn etter ambassadenes angitte behov og sakstype/saksmengde. Rådgiverne fungerer som et knutepunkt/koordinator i konkrete saker. De overtar ikke saker fra andre ambassader i regionen, men støtter dersom en problematisk situasjon oppstår. Dette innebærer at de kan fungere som diskusjonspartner i konkrete saker over telefon, eller reise til berørte ambassader i regionen dersom situasjonen krever det. Ved behov bistår de i konkrete saker, samt innhenter informasjon om lokal lovgivning eller andre sentrale lokale faktorer som kan ha betydning for sakshåndteringen. En viktig oppgave er også å identifisere, styrke eller opprettholde kontakt med myndighetene i de aktuelle landene og sivilsamfunnet. Den svenske

²⁰⁸ «Ud over de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, bortfalder en opholdstilladelse, når en mindreårig udlænding har opholdt sig uden for landet i mere end 3 på hinanden følgende måneder på genopdragsreise eller andet udlandsophold af negativ betydning for skolegang og integration.» Hentet fra: <https://danskelove.dk/udl%C3%A6ndingeloven>

²⁰⁹ *Bekendtgørelse om afholdelse af udgifter ved hjemtransport ved ufrivilligt ophold i udlandet på grund af æresrelaterede konflikter* jf. §§ 1, stk. 1 og §3 stk. 5: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=211477>

²¹⁰ Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden, Internationell civilrätt

²¹¹ De har det blitt gjennomført informasjonskampanje rettet mot unge som kan oppleve dette.

regjering har foreslått at denne satsingen skal gjøres permanent og inkorporeres i utenriksforvaltningens ordinære arbeid fra januar 2020.

I redegjørelsen fra svensk UD står det at departementet ved behov påser at sosiale og politisære myndigheter møter de utsatte på flyplassen. Det er sosialtjenesten som sikrer at utsatte, både over og under 18 år, får den hjelp og støtte de har behov for ved retur til Sverige.

Storbritannia

Ifølge rapporten *Forced Marriage Protection Orders – Et egnet beskyttelsestiltak i norsk rett?* (Bakke-teig og Dullum, 2019)²¹² ble «Forced Marriage Protection Orders» (FMPO) innført som et beskyttelsestiltak i engelsk rett i 2008. En FMPO har som formål å beskytte ofre for tvangsekteskap:

En FMPO er en sivilrettslig kjennelse som kan ha som formål å forhindre at foreldre fører en datter/sønn ut av landet for å gifte henne/ham bort med tvang, eller kjennelsen kan pålegge foreldre å hente hjem en datter/sønn som er etterlatt i utlandet. Kjennelsen avsies av en familiedomstol (s.7).

I et dokument fra *The Forced Marriage Unit* til ekspertgruppa blir det presisert at en FMPO kun kan anvendes i saker som omhandler tvangsekteskap (FMPO). Det finnes også en tilsvarende mulighet i saker om kjønnslemlestelse (Female Genital Mutilation Protection Order, FGMPO). De forklarer anvendelsen av beskyttelsestiltakene slik – i forkant av en reise:

These court orders are very flexible and allow conditions to be included which can be tailored to the young person's specific situation. In some cases the protection orders will ask that the respondents surrender all the young person's passports and travel documents to the police/local authority for safe keeping. There may also be restrictions on the respondents removing the young person from the UK. A FMPO or FGMPO should then be sent to the police, UK Border Force and HM Passport Office who will ensure alerts are added to their systems to prevent the young person from leaving the UK (...)

Har det blitt utstedt FMPO/FGMPO, og personen som skal beskyttes oppholder seg i utlandet, kan det kreves at han eller hun skal komme til den britiske ambassaden/ høykommissær:

In these cases consular staff will offer a consular interview whereby the young person will be spoken to on their own and information gathered about the risks they are facing. Where possible the young person will be assisted to get to safe accommodation, or information will be passed back to UK services (police/social care) for the FMPO/FGMPO to be amended to seek their immediate return to the UK.

Dersom den utsatte er under 18 år har engelske myndigheter følgende handlingsrom:

If the person who comes to us is aged 16 and over we are able to issue them with an emergency travel document without the permission of their parents. We would work with them to find an appropriate time for them to visit the embassy/high commission to collect the ETD and work with friends or other family who may be able to help them return to the UK. If the child is under 16, and social services in the UK have been involved in their case, social services can apply for the children to be made a ward of court

²¹² Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/forced-marriage-protection-orders>

which gives the UK court parental responsibility. This order can demand that the parents ensure that the child/children are returned to their place of habitual residence (UK). The parents can face a custodial sentence for failing to bring the child back to the UK.

Det er de ordinære tjenestene som i hovedsak som bistår personer både over og under 18 ved retur til Storbritannia. Er personen under 18 år kan de få bistand fra barnevernet (*Children's Social Care*), og de som er over 18 år fra sosialtjenesten (*Adult Social Care*).

Selv om det ilegges en FMPO/ FGMPD pekes det i rapporten *Forced Marriage Protection Orders – Et egnet beskyttelsestiltak i norsk rett?* (Bakketeig og Dullum 2019)²¹³ på at regler for jurisdiksjon begrenser mulighetene for å håndheve en slik kjennelse så lenge personen oppholder seg på et annet lands territorium. Registerdata viser at ordningen er lite brukt.

Nederland

Ved saker som omhandler tvangsekteskap eller at voksne er etterlatt i utlandet kartlegger *The Dutch Centre of Forced Marriage and Abandonment* situasjonen i samarbeid med utenriksdepartementet. Dernest vil senteret og utenriksdepartementet planlegge returen til Nederland, eksempelvis et trygt sted å bo og oppfølging. Kostnader til pass og returbillett kan dekkes dersom den unge står uten økonomiske midler (...). Ved retur kan de unge bli tilbudt plass på krisesenter, og i tillegg disponerer senteret en «emergency bed» som kan brukes i tilfeller der en person kommer tilbake uten at det er planlagt og der opprinnelseskommunen ikke kan skaffe annet trygt bosted.

I saker hvor forelder med foreldreansvar ikke gir sin tillatelse til at barnet kan returnere til Nederland, kan *The Dutch Centre of Forced Marriage and Abandonment* kontakte barneverntjenesten. De kan be retten om å avgjøre hvorvidt det bør oppnevnes en midlertidig verge, slik at reisedokument kan bli utstedt. Ekspertgruppa har fått oppgitt følgende:

If the *Child Care and Protection Board* has no knowledge of the case, they will first conduct an independent investigation. The *Child Care and Protection Board* can then submit the case to the juvenile court with the request for the granting of a provisional guardianship measure. If this is granted by the court, the designated (the) Certified Institution (GI)²¹⁴ can ask the court for permission to issue an emergency travel document to the minor child.


Ordningen med midlertidig verge forklares ytterligere i informasjonen fra nevnte senter:

When a minor is abandoned abroad the *Child Care and Protection Board* request the juvenile court for a provisional guardianship. There is provisional guardianship in an acute situation that is threatening to the child. A provisional guardianship is possible based on Article 1: 241 of the Dutch Civil Code (BW). Provisional guardianship is usually accompanied by the suspension of parental authority.

Dersom den unge er mellom 16 og 17 år kan foreldres samtykke til utstedelse av pass erstattes av en uttalelse fra en nederlandsk dommer. Den unge kan sende forespørsel om dette selv.

²¹³ Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/forced-marriage-protection-orders>

²¹⁴ «In the Netherlands the enforced child protection measures have to be performed by certified agencies (Jeugdwet, 2014, article 3.2). The requirement of certification has existed since 2015, aiming to improve the quality of the execution of child protection measures. To become certified, an agency has to meet several legal requirements, related to expertise, methods, interventions, organization and processes and cooperation with other agencies.»
Kilde: Notat til ekspertgruppa fra *The Dutch Centre of Forced Marriage and Abandonment*.



«Du er helt blank når du kommer tilbake til Norge, du vet ingenting!»

«Det er så mange brudd i livet mitt.»

«Skolegang – den har jo blitt ødelagt, egentlig.»

«Du har opplevd noe traumatisk – men det skal liksom være bra for deg.»

«Jeg skjønner at dette vil påvirke meg resten av livet – jeg har blitt såret så dypt.»

Utgitt av:
Helse- og omsorgsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000

Publikasjonskode: I-1190

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
03/2020.