

ÅRSRAPPORT 2015

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse



10 / 2016

**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

10 / 2016

Postadresse

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse

Stensberggaten 27
0170 Oslo

Sentralbord: 466 15 000

ISBN/ISSN: 978-82-8286-276-9

Bestilling/nedlastning: bufetat.no/bestilling

Design: Tibe Reklamebyrå

Illustrasjonsfoto: Tine Poppe, Lars Pettersen/Tinagent



INNHold

ÅRSRAPPORT 2015

1. OM KOMPETANSETEAMET	6
1.1 Organisering av Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	6
1.2 Mandat	7
1.3 Hovedtrekk i arbeidet i 2015	7
2. KUNNSKAPSUTVIKLING PÅ OMRÅDET	10
3. NØKKELTALL	14
3.1 Antall henvendelser totalt og inndelt etter hovedbekymring	14
3.2 Enkeltsaker fordelt etter kjønn	15
3.3 Enkeltsaker fordelt etter alder	16
3.4 Enkeltsaker fordelt etter landbakgrunn til den utsatte	16
3.5 Hvem henvender seg til Kompetanseteamet?	18
3.6 Utenlandssaker	20
3.7 Refusjonsordningen	20
3.8 Spørsmål fra ung.no	21
4. KOMPETANSEHEVING	22
5. ETATENS ARBEID MED TEMAENE	24
5.1 Barnevernfaglig arbeid	24
5.1.1 Saker som gjelder barn	24
5.1.2 Barn i utlandet	24
5.2 Helsefaglig arbeid	25
5.3 Politifaglig arbeid	25
5.4 Utlendingsforvaltningen	27
5.4.1 Utlendingssaker	27
5.4.2 Tvangsekteskap i familieinnvandringssakene	27
5.5 Arbeids- og velferdsforvaltningen	28
6. NASJONALT BO- OG STØTTETILBUD	30
6.1 Organisering og nøkkeltall	30
6.2 Kunnskap om tilbudet i målgruppen	30
6.3 Kunnskapsutvikling	31

6.4	Kompetanse i tilbudet	31
6.5	Utfordringer i 2015	31
6.6	Utviklingsarbeid	32
7.	SÆRLIGE UTFORDRINGER I 2015: BARNEEKTESKAP	34
7.1	Barneekteskap og juridiske utfordringer	34
7.2	Barneekteskap og ekteskapsloven	34
7.3	Barneekteskap og straffeloven	35
7.4	Barneekteskap og utlendingsloven	36
7.5	Barneekteskap og barnevernloven	36
8.	ANBEFALINGER	38
8.1	Tidligere anbefalinger	38
8.2	Nye anbefalinger	38
	NOTATER	42

1 OM KOMPETANSETEAMET

1.1 ORGANISERING AV KOMPETANSETEAMET MOT TVANGSEKTESKAP OG KJØNNSSLEMLESTELSE

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap ble opprettet i 2004 og etablert som en fast ordning fra 2007. Teamet har siden 2008 blitt koordinert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). 1. september 2015 ble koordineringen flyttet til Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). I 2015 har deltakelsen i temaet vært:

Direktorat	Stillingsandel
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), koordinator fram til 1. september	100 %
Politidirektoratet (POD)	100 %
Utlendingsdirektoratet (UDI)	100 %
Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir)	2 x100 %
Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), koordinator fra 1. september	100 %
Helsedirektoratet	50 %
Arbeids -og velferdsdirektoratet	

1.2 MANDAT

Mandatet for teamets arbeid definerer de viktigste oppgavene slik:

- Gi råd og veiledning til tjenesteapparatet i enkeltsaker
- Sørge for at enkeltpersoner som tar kontakt med teamet får nødvendig oppfølging av tjenesteapparatet og bistå i å forankre saken der den best kan følges opp.
- Bidra til kompetanseheving, samt bidra til forbedring av eksisterende rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid i enkeltsaker.
- Være kontaktpunkt for Utenriksdepartementet (UD) i saker om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse hvor personen(e) befinner seg i utlandet, for å foreta den nødvendige koordinering med berørte etater i Norge.
- Koordinere og tildele plasser i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år utsatt for tvangsekteskap eller trusler om tvangsekteskap.¹
- Forvalte refusjonsordningen "Utgifter til hjemsendelse til Norge ved tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet", jf. Rundskriv fra IMDi nr. 13/2014².
- Svare på spørsmål om tvangsekteskap og æresrelatert vold på spørsmål- og svartjenesten ung.no³.

I forbindelse med overføringen av koordineringen av Kompetanseteamet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, er mandatet for teamets arbeid under revidering. På grunn av ny fordeling av oppgaveporteføljen mellom departementene fra desember 2015, hvor ansvaret for integreringsfeltet er flyttet fra Barne- og likestillingsdepartement til Justis- og beredskapsdepartementet, er revideringen ikke slutført.

1.3 HOVEDTREKK I ARBEIDET I 2015

SAKER OG VEILEDNING

Antall saker der Kompetanseteamets veiledet i 2015, er nokså stabilt sammenlignet med tidligere år (se avsnitt 3). Teamet veiledet i 399 enkeltsaker, sammenlignet med 414 i 2014. De fleste henvendelsene gjaldt frykt for/gjennomført tvangsekteskap (40 prosent) og trusler/vold (32 prosent). Helt siden registreringen startet, har det vært flest saker knyttet til personer med opprinnelse fra Pakistan, Afghanistan, Irak og Somalia. Samtidig var det forskjeller i hvorfor tjenestene henvendte seg. Når det gjelder saker knyttet til unge fra Pakistan, gjaldt det som oftest frykt for/gjennomført tvangsekteskap og vold/trusler. Saker knyttet til unge med bakgrunn fra Somalia, omhandlet som oftest frykt for kjønnslemlestelse, vold/trusler og unge etterlatt i utlandet. Det har de siste årene vært en klar økning i antall henvendelser til Kompetanseteamet om barn/unge etterlatt i utlandet mot sin vilje. I 2015 var det også en økning av saker knyttet til personer med opprinnelse fra Syria. I de aller fleste tilfellene (91 prosent) var det førstelinjeinstanser som henvendte seg. Det var i 2015 en økning i antall henvendelser fra NAV, krisesentre og fra flyktningetjenester.

¹ Fra mars 2009 har teamet hatt ansvaret for å koordinere og tildele plass i det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold. Se eget avsnitt ombotilbudet, avsnitt 5.

² http://www.imdi.no/Documents/Rundskriv/2014/Rundskriv_13-2014_Utgifter_til_hjemreise_til_Norge_ved_tvangsekteskap.pdf

ØKNING I SAKER SOM GJELDER BARNEEKTESKAP

Det var i 2015 en stor økning i antall asylsøkere til Norge. I den forbindelse er det avdekket flere barneekteskap, et tema som mot slutten av året fikk stort fokus i media. Det var i siste kvartal også en økning i antall henvendelser om dette til Kompetanseteamet. Ekteskap med mindreårige representerer en rekke utfordringer i møte med norsk lovverk, som ekteskapsloven, straffeloven, utlendingsloven og barnevernloven (se avsnitt 7).

KOMPETANSEHEVING

I 2015 har Kompetanseteamet bidratt med innlegg på kompetansehevingstiltak i regi av blant annet IMDi Øst og IMDi Indre Øst, Utlendingsdirektoratet, barneverntjenester i ulike kommuner, Bufetat region Sør, Politidirektoratet, ulike politidistrikt og en rekke kommuner (se avsnitt 4). Teamet har også deltatt i Østlandsnettverket for arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, koordinert av IMDi Øst.

DET NASJONALE BO- OG STØTTETILBUDET

Kompetanseteamet koordinerer det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold (se avsnitt 6). Det ble i 2015 foretatt 39 plasseringer, sammenlignet med 37 plasseringer i 2014. Seks barn (sammen med foresatte) ble i 2015 plassert i tilbudet. Dette har vært utfordrende for kommunene, både når det gjelder miljøterapeutisk oppfølging og å etablere nødvendig samarbeid med instanser som barnehage, skole, barnevern, etc. Det gjennomføres i 2016 et utviklingsarbeid for å sikre bedre kontinuitet i oppfølgingen av de unge, gjennom økt integrasjon mellom botilbudet og ordinære tjenester og muligheter for noe lengre oppfølging fra botilbudet.

OVERFØRING AV KOORDINERINGEN AV KOMPETANSETEAMET FRA IMDI TIL BUFDIR

Koordineringen av Kompetanseteamet ble 1. september 2015 overført fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet. Med overføringen plasseres arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold innenfor rammene av innsatsen mot vold i nærere relasjoner, noe som bidrar til samordning på området. Knyttet til overføringen revideres teamets mandat. I 2016 gjennomgås rutinene for teamets arbeid, og det skal utarbeides en strategi for systematisk kompetanseheving i tjenesteapparatet.

3 I april 2009 ble Kompetanseteamet tildelt oppgaven med å svare på spørsmål om tvangsekteskap på spørsmål- og svar-tjenesten til ung.no. Ung.no er det offentlige nettstedet for ungdom, hvor unge selv kan stille spørsmål og søke etter aktuell informasjon rundt temaer de lurer på. Nettstedet drives av Bufdir. Se: <http://www.ung.no/tvangsekteskap>

”

Jeg er muslim. Har jeg lov til å velge hvilke klær jeg vil gå i? Har jeg lov til å holde på med musikk? Har jeg lov til å feire Halloween? Har jeg lov til å velge hvilken religion jeg vil tilhøre?

”

– Anonym

ill. foto: The Poppe

2

KUNNSKAPSUTVIKLING
PÅ OMRÅDET

Kompetanseteamets hovedoppgaver er i henhold til mandatet å bidra til å heve kunnskap og kompetanse i tjenesteapparatet og å gi faglige råd og veiledning i enkeltsaker (jf. avsnitt 1.2). Dette forutsetter at arbeidet tar utgangspunkt i systematiserte erfaringer fra teamets arbeid, sammen med ny fagkunnskap som produseres på teamets fagområder og tilgrensende felt. Det er i 2015 lansert flere studier på teamets fagområder, noen initiert av direktorater representert i teamet. Enkelte studier ser også nærmere på teamets organisering og arbeid. Funn og anbefalinger fra disse studiene vil ligge til grunn for videreutvikling av teamets arbeid, både når gjelder faglige innspill, interne rutiner, samarbeid, informasjon og kompetanseheving.

FØLGEEVALUERING AV HANDLINGSPLANEN PÅ FELTET

Det offentliges innsats innenfor Kompetanseteamets temaområder er blant annet forankret i Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013 – 2016). Institutt for samfunnsforskning (ISF) foretar, på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet, en følgeevaluering av arbeidet med handlingsplanen. Det ble i 2015 publisert to delrapporter.⁴ Selv om Kompetanseteamet nå er en permanent ordning og dermed ikke et tiltak i handlingsplanen, vurderer ISF at teamets sentrale rolle gjør det hensiktsmessig at det inkluderes i evalueringsarbeidet.

I den første delrapporten drøftes blant annet Kompetanseteamets forankring og rolle. Antall henvendelser til teamet, og spørsmålene det veiledes i, indikerer ifølge ISF at det fortsatt er behov for et nasjonalt team. Å overføre koordineringen av teamet til Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, slik det er valgt å gjøre, er ett av ISFs ulike forslag for videre forankring. Plassering i Bufdir vil, ifølge ISF, knytte teamet nærmere opp til arbeidet som fagdirektorat for vold i nære relasjoner og for barnevern. ISF anbefaler videre å prioritere bred kompetanseheving i tjenestene, i tett samarbeid med Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS-ene) og regionale koordinatorene (ved IMDis regionkontorer). Det pekes på utfordringer knyttet til teamets rolle som veiledende vs. operativ instans, samt i samordningen med regionale koordinatorene. Disse problemstillingene vil inngå i den pågående revideringen av teamets rutiner og i arbeidet med strategi for kompetanseheving.

I den andre delrapporten har ISF blant annet sett på hvorvidt tjenestene som Kompetanseteamet skal betjene, har kjennskap til teamet. Resultatene tyder på at teamet er godt kjent og anses for å være en sentral kilde for kunnskap for barnevern og politi. Dette gjelder i noen grad for helsetjenestene og i mindre grad for NAV. Samtidig viser Kompetanseteamets tall for 2015 at antall henvendelser fra NAV har økt (se avsnitt 3.5). Disse funnene vil stå sentralt i det videre arbeidet for å informere om teamet overfor relevante instanser.

⁴ Bredal, A. og Lidén, H. (2015) *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning og Lidén, H. m fl. (2015) *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

ISF har videre undersøkt hvordan ulike tjenester vurderer egen kompetanse om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Det er store variasjoner både når det gjelder erfaring fra saker og hvordan representanter for de ulike tjenestene vurderer sin egen kompetanse på dette fagfeltet. Kompetanseteamet skal i 2016, som allerede nevnt, utarbeide en overordnet strategi for systematisk kompetanseheving. Funn og anbefalinger fra denne delrapporten vil utgjøre en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med strategien.

TILTAK MOT TVANGSEKTESKAP I UTLENDINGSREGELVERKET

Det ble i 2015 lansert en studie av effekt av tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket, gjennomført av Institutt for samfunnsforskning på oppdrag fra UDI (se også avsnitt 5.4).⁵ Tiltakene som er evaluert er underholdskravet, intervjuordningene og avslagshjemmelen i utlendingsloven. UDI ønsket i tillegg en vurdering av hvor mange og hvem som potensielt kan være utsatt for tvangsekteskap, i tillegg til å få innsikt i hvordan tiltakene mot tvangsekteskap i regelverket virker. Studien omfatter også anbefalinger til tiltak som kan bidra til at formålene bak bestemmelsene knyttet til tvangsekteskap i utlendingsregelverket blir ivaretatt på en god måte.

MILJØTERAPEUTISK ARBEID OVERFOR UNGE SOM BRYTER MED FAMILIEN

Ved årsskiftet 2014/2015 ble det lansert en kartlegging av det miljøterapeutiske arbeidet i bo- og støttetilbudet (se også avsnitt 6).⁶ Det er den første studien på dette feltet hvor unge brukere av tilbudene selv deltar. Studien viser at de unge har sammensatte behov for hjelp: trygghet og sikkerhet, psykisk helse og bearbeiding av traumer, ensomhet og nettverk, praktisk bistand og systemforståelse (hjelpemiddelet) og selvstendiggjøring. De fleste brukerne vil derfor ha behov for hjelp fra flere tjenester over tid, også etter oppholdet i botilbudet. Hovedanbefalingene er på bakgrunn av dette å legge til rette for bedre overganger, ved å sikre de unge god tilgang til ordinære tjenester fra tidlig i oppholdet, i tillegg til å tilby noe oppfølging fra botilbudet også etter utflytting. Funn og anbefalinger fra studien står sentralt i det pågående utviklingsarbeidet i bo- og støttetilbudet (se avsnitt 6).

EVALUERING AV ORDNINGEN MED MINORITETSRÅDGIVERE

Det forebyggende arbeidet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet foregår blant annet gjennom minoritetsrådgiverordningen. FAFO gjennomførte i 2015, på oppdrag fra IMDi, en evaluering av ordningen.⁷ Minoritetsrådgiverne startet opp sitt arbeid i 2008, og det er nå totalt 28 rådgivere på videregående skoler og ungdomsskoler. Deres mandat er å forebygge ekstrem kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og målgruppen er både de unge selv og ansatte på skolene. De overordnede spørsmålene i rapporten har vært om minoritetsrådgiverordningen bidrar til å dekke brukernes behov og hvordan minoritetsrådgiver bidrar til et mer likeverdig tilbud i skolen. Rådgiverne bistår de unge i et bredt spekter av saker, ofte utenfor deres egentlige mandat. Skolene opplever at rådgiverne bidrar med viktig kompetanse. FAFO peker på at ordningen er en «særtjeneste» kun for minoritets elever og anbefaler at ordningen i større grad ses i sammenheng med skolens generelle arbeid knyttet til psykisk helse og frafall, som helsesøster, rådgiver, forsøk med NAV-veileder i skolen, satsingen «et lag rundt læreren», etc.

HOLDNINGER TIL KJØNNSLEMLESTELSE

Det er publisert en artikkel av norske forskere om holdninger til kvinnelig kjønnslemlestelse blant unge med bakgrunn fra Somalia.⁸ Foreløpige funn viser at mer enn halvparten av informantene ikke har

⁵ Liden, H. m fl (2015) Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

⁶ Nadim, M. og Orupabo, J. (2014) *Miljøterapi med unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold*. Institutt for samfunnsforskning og en studie av familierarbeid og sikkerhetsarbeid som lanseres våren 2016.

⁷ Bredal, A. (2015) *Et blikk inn i skolen. Minoritetsrådgivere sett fra brukeres ståsted*. Oslo: Fafo.

⁸ Gele, A. Sagbakken, Kumar (2015) Is female circumcision evolving or dissolving in Norway? A qualitative study on attitudes toward the practice among young Somalis in the Oslo area, i *Journal of Womens health*

kunnskap om tilgjengelig helsetjeneste for jenter/kvinner som er kjønnslemlestet. Flertallet av informantene, av begge kjønn, mener at kjønnslemlestelse ikke er et religiøst påbud. Botid har betydning for holdninger til praksisen, der de som har kortest botid er mer positive til kjønnslemlestelse enn de som har lengre botid. Guttene som er intervjuet, har ingen formening om at den de gifter seg med bør være kjønnslemlestet. Flesteparten ville foretrekke å gifte seg med en somalisk jente som ikke er omskåret. Jentene som er intervjuet, mener også at det ikke er nødvendig å være kjønnslemlestet for å bli gift.

STRATEGI FOR KUNNSKAPSUTVIKLING PÅ OMRÅDET

IMDi har, som en del av arbeidet med nåværende handlingsplan (tiltak 17), utarbeidet en strategi for videre kunnskapsutvikling på områdene tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.⁹ Direktoratene som er representert i Kompetanseteamet har gitt innspill til arbeidet sammen med NKVTS, Utenriksdepartementet, Norad, Røde Kors telefonen mot tvangsekteskap, IMDi integreringsrådgivere og minoritetsrådgivere. IMDi har identifisert sentrale kunnskapsbehov og foretatt en prioritering.

Når det gjelder kunnskap om kjønnslemlestelse, anbefales følgende fire satsningsområder for videre forskning: omfangsundersøkelser, møte med helsetjenesten og andre offentlige tjenester, forebyggende tiltak og internasjonalt arbeid. Når det gjelder tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet, anbefaler IMDi en policy-analyse av begrunnelser for å opprettholde skillet mellom vold i nære relasjoner og æresrelatert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige frihetsbegrensninger. IMDi anbefaler videre en studie av mulige sammenhenger mellom tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og eventuelt i hvilken grad forskning og tiltak bør reflektere slike sammenhenger. IMDi etterlyser tvangsekteskap som tema i det pågående «Forskningsprogram om vold i nære relasjoner» (Voldsprogrammet), som gjennomføres av NKVTS og NOVA.¹⁰

Forskningen på feltet har ifølge IMDi langt på vei vært fragmentert, gjennom hovedsakelig små prosjekter, og behovet for større forskningsprosjekter og mer tverrfaglig samarbeid i forskningen understrekes.

⁹ IMDi (2015) *Strategi for forskning og kunnskapsutvikling, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet*.

¹⁰ Jf. tiltak 11 i *Et liv uten vold, Handlingsplan mot vold i nære relasjoner* (2014 – 2017).

”

Har jeg lov til å ha
kjæreste, når familien
min ikke er enig?

”

– Anonym

Illustrasjon: Lars Pettersen/Thugaut

3

NØKKELTALL

3.1 ANTALL HENVENDELSER TOTALT OG INNDELTE ETTER HOVEDBEKYMRING

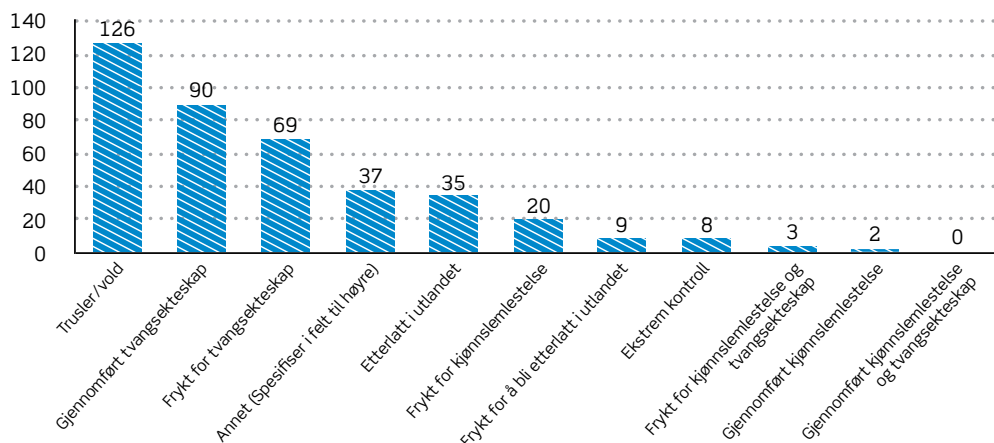
I 2015 veiledet Kompetanseteamet i totalt 399 enkeltsaker. Dette var nokså likt med året før, da teamet veiledet i 414 enkeltsaker.

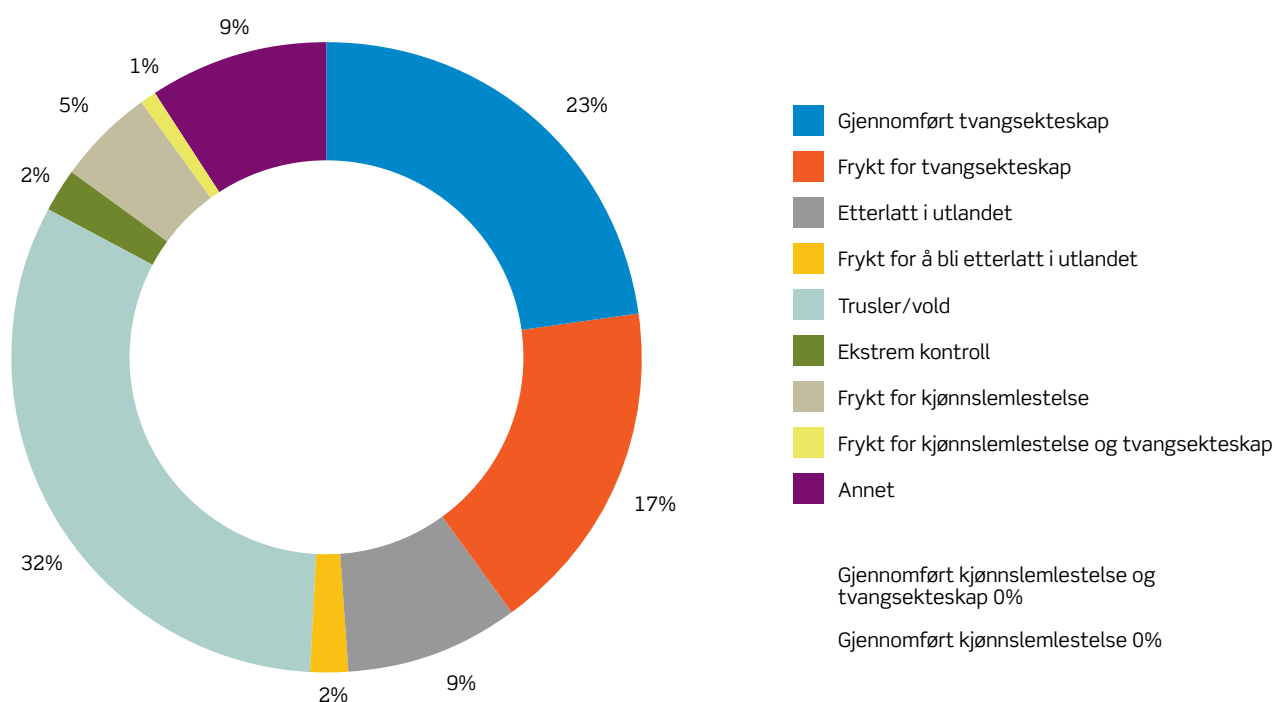
Det var ulike årsaker til henvendelsene (se tabell 1 og 2). I 2015 omhandlet de fleste enkeltsakene vold/trusler (32 prosent), gjennomført tvangsekteskap (23 prosent) og frykt for tvangsekteskap (17 prosent). Dette samsvarer i stor grad med antall henvendelser i 2014.

Kompetanseteamet veiledet i 25 enkeltsaker knyttet til kjønnslemlestelse. De fleste sakene (20) omhandlet frykt for kjønnslemlestelse. Disse gjaldt hovedsakelig bekymring knyttet til kjønnslemlestelse for jenter i aktuell alder og med bakgrunn fra land der kjønnslemlestelse praktiseres. I 2015 veiledet Kompetanseteamet i to saker som omhandlet gjennomført kjønnslemlestelse. I begge sakene viste det seg imidlertid at inngrepet ble utført i forkant av at barna innvandret til Norge.

Hva saken gjelder (hovedbekymring) registreres ved første kontakt med den som søker veiledning, og er i registreringen avgrenset til en kategori. Registreringen avspeiler dermed ikke at sakene kan omfatte flere typer vold, og at det gjennom veiledningen kan endre seg hva som framstår som hovedbekymring. En del saker som omhandler tvangsekteskap, vil for eksempel også omfatte vold/trusler og ekstrem kontroll.

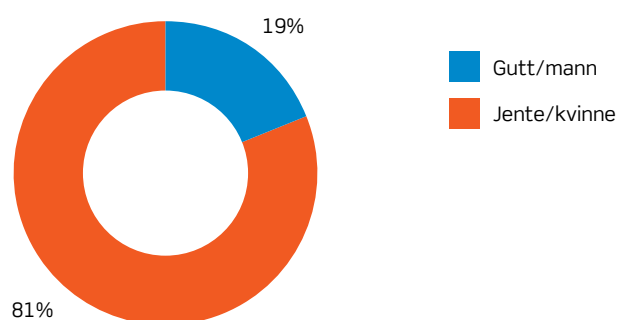
TABELL 1 HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE, I ANTALL. TOTALT 2015



TABELL 2 HOVEDBEKYMRING VED FØRSTE HENVENDELSE, I PROSENT. TOTALT 2015

3.2 ENKELTSAKER FORDELT ETTER KJØNN

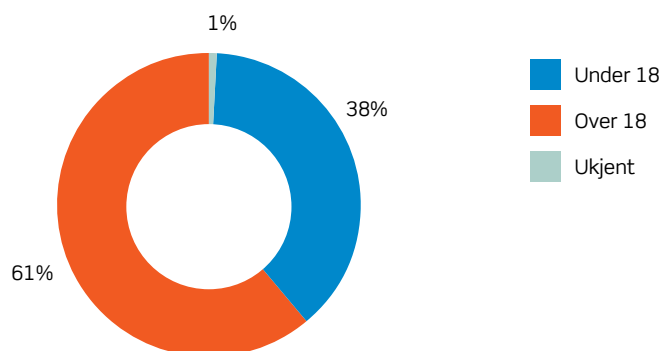
19 prosent av sakene i 2015 som Kompetanseteamet veiledet i, gjaldt menn/gutter (77 saker), noe som er på samme nivå som 2014 (20 prosent) (se tabell 3). 81 prosent av enkeltsakene (322 saker) gjaldt kvinner/jenter. Denne andelen var 77 prosent i 2014.

TABELL 3 FORDELING AV SAKER ETTER KJØNN, I PROSENT

3.3 ENKELTSAKER FORDELT ETTER ALDER

I 2015 gjaldt 61 prosent av sakene personer over 18 år og 38 prosent personer under 18 år (se tabell 4). I noen få saker er alder ukjent. Dette henger sammen med at tjenesteapparatet henvender seg anonymt om enkeltsaker, og ved enkelte tilfeller ikke gir informasjon om alder. Aldersfordelingen er på samme nivå som 2014.

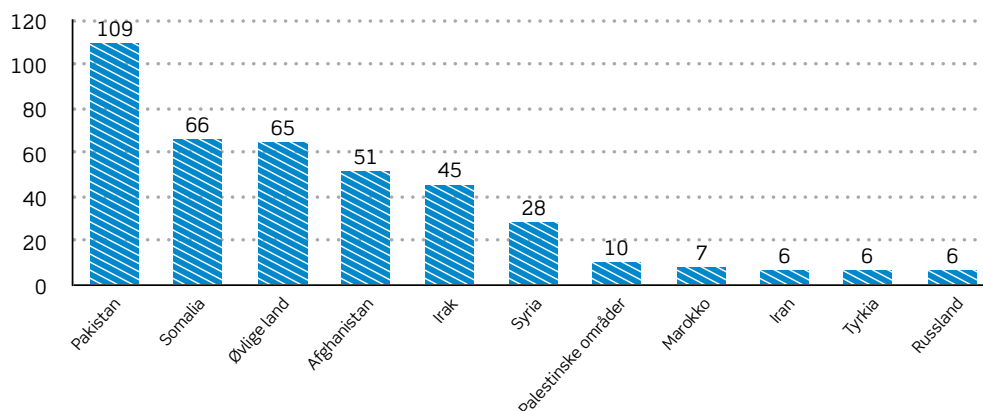
TABELL 4 FORDELING AV HENVENDELSER ETTER ALDER, I PROSENT

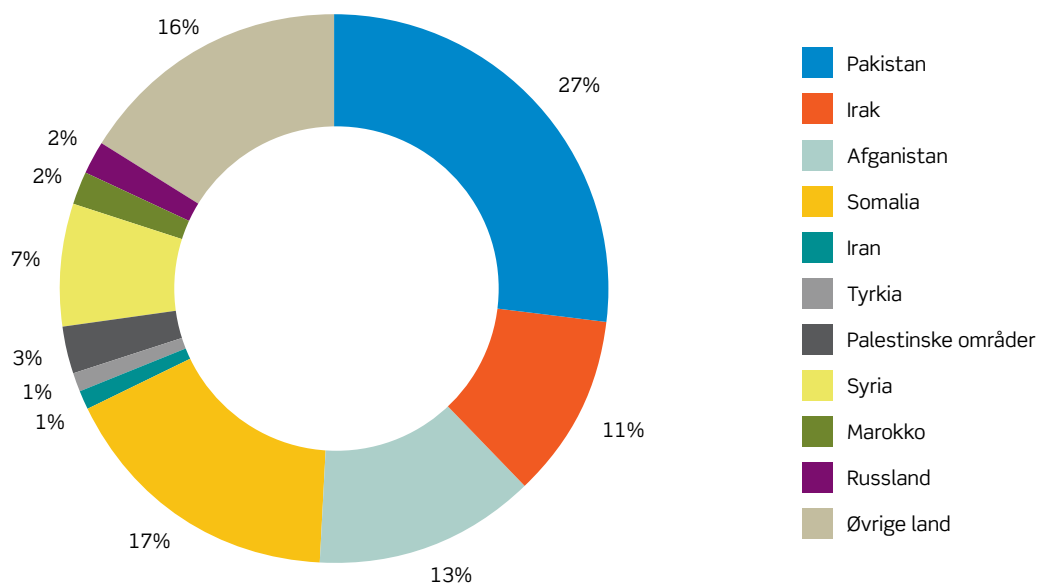


3.4 ENKELTSAKER FORDELT ETTER LANDBAKGRUNN TIL DEN UTSATTE

Landbakgrunn forteller hvilke land de utsatte og deres familie har sin opprinnelse fra. Sakene kan gjelde personer som er født og vokst opp i Norge, personer med norsk statsborgerskap og personer med kortere eller lengre botid i Norge. I 2015 gjaldt enkeltsakene personer med bakgrunn fra 36 ulike land (se tabell 5 og 6). Tabellen gir en oversikt over personenes opprinnelsesland, for land der det er mer enn fem enkeltsaker.

TABELL 5 SAKER FORDELT ETTER OPPRINNELSESLAND, I ANTALL. TOTALT 2015



TABELL 6 SAKER FORDELT ETTER OPPRINNELSES LAND, I PROSENT

De fleste henvendelsene til Kompetanseteamet gjelder personer med opprinnelse fra Pakistan, Afghanistan, Irak og Somalia.

Henvendelser vedrørende personer med pakistansk bakgrunn omhandlet hovedsakelig gjennomført tvangsekteskap, frykt for tvangsekteskap og vold /trusler. Når det gjelder frykt for å bli etterlatt i utlandet, var antall saker relativt lavt. Dette har vært et mønster i flere år. I 2015 var det 41 saker om trusler/vold og 39 saker om tvangsekteskap. UDIs representant i teamet veiledet i flest saker som omhandler gjennomført tvangsekteskap, siden mange av disse sakene identifiseres i forbindelse med familieinnvandring.

I saker hvor personer hadde opprinnelse fra Afghanistan, omhandlet flest saker i 2015 trusler/vold (19 saker), gjennomført tvangsekteskap (14 saker) og frykt for tvangsekteskap (12 saker).

Når det gjelder saker knyttet til personer med opprinnelse fra Irak, har saker som omhandler gjennomført tvangsekteskap gått fra ti saker i 2013, til 13 saker i 2014 og så ned til fire saker i 2015. Sakene i 2015 gjaldt for øvrig trusler/vold (14 saker), frykt for tvangsekteskap (8 saker) og etterlatt i utland (8 saker).

Saker knyttet til personer med opprinnelse fra Somalia omhandlet oftest frykt for kjønnslemlestelse, trusler/vold og unge etterlatt i utlandet. Antall enkeltsaker med frykt for kjønnslemlestelse har vært stabile over tid: 12 saker i 2013, 10 i 2014 og 14 i 2015. Dette tyder på at tjenesteapparatet har fått kompetanse om hvilke land kjønnslemlestelse praktiseres og om at de skal agere ved bekymring, samt at de kan henvende seg til Kompetanseteamet for råd og veiledning. Enkeltsaker som omhandler trusler/vold var tolv i 2015, på nivå med tidligere år.

Siden 2013 har det vært en økning i enkeltsaker som omhandler personer som blir etterlatt i utlandet. Det gjaldt 18 saker i 2014 og hele 29 saker i 2015. Dette kan trolig forklares med at integreringsrådgiver ved utenriksstasjonen i Kenya (som dekker Somalia) har arbeidet aktivt med denne type saker, at tjenesteapparatet oftere søker veiledning når unge uteblir fra skolene, og at de unge selv har fått bedre kunnskap om at de kan søke om hjelp når de oppholder seg i utlandet mot sin vilje.

Tallene fra 2015 viser en økning i antall henvendelser knyttet til personer med opprinnelse fra Syria. Det var 28 enkeltsaker knyttet til personer med syrisk bakgrunn, sammenlignet med 4 i 2014. 25 av sakene gjaldt jenter/kvinner, og 14 gjaldt barn under 18 år. Barneekteskap var hovedbekymring i mange av disse sakene. Siden barneekteskap ikke utgjør en kategori i registreringssystemet, er disse sakene registrert under gjennomført tvangsekteskap (12 saker). For øvrig omhandlet seks saker trusler/vold og 5 saker frykt for tvangsekteskap. Økningen i saker knyttet til personer med bakgrunn fra Syria, skyldes trolig en stor økning i antall asylsøkere som følge av krigen i Syria. Det er avdekket flere barneekteskap og Kompetanseteamet har blitt kontaktet av tjenesteapparatet for veiledning i hvordan disse sakene kan håndteres.

3.5

HVEM HENVENDER SEG TIL KOMPETANSETEAMET?

I de aller fleste tilfellene (91 prosent av sakene) var det førstelinjeinstanser som henvendte seg: Skoler, helsetjenesten, politi, barnevern, UDI, NAV, krisesentre og utenriksstasjoner (se tabell 7). Dette samsvarer med andelen i 2014, som var 89 prosent.

Tallene for 2015 viser at henvendelser fra krisesentrene har økt. Det var 31 henvendelser i 2015, sammenlignet med 19 i 2014. Antall henvendelser fra NAV har firedoblet seg i 2015. Det var 16 henvendelser i 2015, sammenlignet med 4 i 2014. Tilsvarende tall for flyktningetjenesten var 2 i 2014 og 13 i 2015.

Når det gjelder hva de som henvendte seg ba om veiledning i, handlet det ofte om praktisk håndtering av saken, behov for å drøfte problemstillinger på generelt grunnlag eller få innspill til mulige løsninger. Det handlet også ofte om kulturforståelse, hjelp til å identifisere, avdekke og vurdere aspekter av æresrelatert vold i sakene (kartleggingsverktøy), sikkerhetsvurderinger, gjeldende lovverk, spørsmål knyttet til opplysningsplikten til barneverntjenesten, etc.

TABELL 7 SAKER FORDELT ETTER INSTANSER SOM TAR KONTAKT, I ANTALL OG PROSENT

Hvordan kom saken	2013	%	2014	%	2015	%
Personen tok selv kontakt	15	4 %	7	2 %	2	1 %
Via den utsattes venner	15	4 %	7	2 %	3	1 %
Via den utsattes familie	2	1 %	5	1 %	3	1 %
Via IR*	13	3 %	16	4 %	8	2 %
Via en utenriksstasjon med IR*	0	0 %	6	1 %	15	4 %
Via en norsk utenriksstasjon uten IR*	17	5 %	5	1 %	0	0 %
Via UD	1	0 %	0	0 %	1	0 %
Via MR**	43	12 %	45	11 %	35	9 %
Via en skoleansatt	8	2 %	17	4 %	19	5 %
Via skolehelsetjenesten	1	0 %	7	2 %	4	1 %
Via primærhelsetj. (utenom skole)	0	0 %	7	2 %	6	2 %
Via spesialisthelsetj.	1	0 %	6	1 %	3	1 %
Via oppfølgingstj./PPT	0	0 %	1	0 %	0	0 %
Via Kompetanseteamet	0	0 %	1	0 %	7	2 %
Via Regional Koordinator	1	0 %	3	1 %	0	0 %
Via Bufdir	2	1 %	0	0 %	1	0 %
Via Bufetat	12	3 %	12	3 %	4	1 %
Via Bufetat (familievern)	0	0 %	0	0 %	2	1 %
Via Barnevernet (kommunalt)	33	9 %	69	17 %	52	13 %
Via Politiet	34	9 %	32	8 %	56	14 %
Via SLT/SALTO koordinator	0	0 %	0	0 %	1	0 %
Via UDI	77	21 %	120	29 %	92	23 %
Via NAV	14	4 %	4	1 %	16	4 %
Via krisesenter	26	7 %	19	5 %	31	8 %
Via asylmottak	2	1 %	0	0 %	6	2 %
Via flyktningetjenesten	15	4 %	2	0 %	13	3 %
Via frivillige org.	16	4 %	15	4 %	12	3 %
Annet*	23	6 %	8	2 %	7	2 %
Totalt	372	100 %	414	100 %	399	100 %

* IMDIs Integreringsrådgivere ved utvalgte utenriksstasjoner

** IMDIs minoriterådgivere ved utvalgte skoler

3.6 UTENLANDSSAKER

I en del saker befinner personen som saken gjelder i utlandet på det tidspunktet Kompetanseteamet får en henvendelse. I 2015 mottok Kompetanseteamet 59 henvendelser i slike saker. Dette er på samme nivå som i 2014. Sakene fordeler seg slik når det gjelder hovedbekymring:

Kategori	Antall utenlandssaker
Etterlatt i utlandet*	26
Frykt for å bli etterlatt i utlandet	1
Gjennomført tvangsekteskap	2
Frykt for tvangsekteskap	11
Frykt for kjønnslemlestelse	7
Frykt for kjønnslemlestelse og tvangsekteskap	2
Trusler/vold	2
Annet	8
Totalt	59

45 av utenlandssakene gjaldt kvinner/jenter og 14 saker gjaldt menn/gutter. Når det gjelder alder, gjaldt 35 av sakene unge under 18 år og 24 saker personer over 18 år. Flere av sakene gjelder personer i samme familie, men hvor hver person registreres som en enkeltsak.

I en del saker som er registrert på andre kategorier (for eksempel vold/trusler, kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap), inngår også det å ha blitt etterlatt i utlandet som en del av sakskomplekset.

3.7 REFUSJONSORDNINGEN

I saker hvor de/den utsatte befinner seg i utlandet, er Kompetanseteamet kontaktpunkt for Utenriksdepartementet. Teamet veileder og/eller koordinerer kontakten med aktuelle etater i Norge. I noen av sakene kan resultatet være at personen får bistand til retur til Norge. Hvis vedkommende ikke har mulighet til å dekke reisekostnadene selv, kan utenriksstasjonen søke på vegne av vedkommende om å få dekket hjemreisen gjennom refusjonsordningen (jf. avsnitt 1.2 om teamets mandat).

I 2015 ble det innvilget 13 søknader om refusjon for hjemreise. I to tilfeller ble refusjon likevel ikke benyttet, fordi situasjonen endret seg. I det ene tilfellet var det ikke lenger behov for refusjon, og i det andre tilfellet valgte den utsatte å forbli værende sammen med familien i utlandet på grunn av frykt for represalier. To av refusjonssøknadene omhandlet personer under 18 år. I samtlige saker koordinerte Kompetanseteamet hjelpeapparatet i Norge til å ta imot vedkommende ved ankomst.

Integreringsrådgivere, som er uplassert ved utvalgte utenriksstasjoner, var involvert i de fleste sakene hvor det ble søkt refusjon og det ble foretatt koordinering med berørte etater.

3.8

SPØRSMÅL PÅ UNG.NO

Kompetanseteamet svarer på spørsmål på svartjenesten på ung.no. Nettstedet er det offentliges informasjonskanal overfor ungdom i alderen 13 - 20 år. Teamet dekker temaområdene tvangsekteskap, æresrelatert vold og kjønnslemlestelse. Det ble i 2015 svart på 58 spørsmål, en økning fra 38 spørsmål i 2014. Økningen i antall spørsmål som Kompetanseteamet besvarte, kan skyldes at spørsmål som vanligvis besvares av minoritetsrådgiver i fagpanelet, i en periode i 2015 gikk til Kompetanseteamet på grunn av vakanse i minoritetsrådgiverstillingen.

De unge stiller spørsmål som tyder på at de opplever det vanskelig å leve opp til foreldrenes krav og samtidig leve som andre ungdommer i Norge. Typiske spørsmål var for eksempel:

- ***Har jeg lov til å ha kjæreste, når familien min ikke er enig?***
- ***Familien planlegger en reise til utlandet og jeg er redd for hva som vil skje. Hva skal jeg gjøre?***
- ***Jeg er muslim. Har jeg lov til å velge hvilke klær jeg vil gå i? Har jeg lov til å holde på med musikk? Har jeg lov til å feire Halloween? Har jeg lov til å velge hvilken religion jeg vil tilhøre?***
- ***Jeg får ikke møte venner. Hva skal jeg gjøre?***
- ***Foreldrene mine er så strenge, jeg får ikke lov til noen ting. Hva skal jeg gjøre?***
- ***Jeg er redd for å bli tvangsgiftet. Kan jeg få hjelp fra et krisesenter?***
- ***Hva er omskjæring/kjønnslemlestelse (både av gutter og jenter)?***
- ***Er tvangsekteskap lov i Norge?***

4 KOMPETANSEHEVING

Kompetanseheving av det ordinære tjenesteapparatet inngår som en av teamets hovedoppgaver. Teamet får forespørsler om å bidra med foredrag på seminarer eller kurs, eller om å holde fagdag for ulike tjenester. Kompetanseteamet tar også selv initiativ til kompetanseheving der det oppleves å være et behov.

Kompetanseteamet deltar med to faste representanter i Østlandnettverket for arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet. Nettverket koordineres av regional koordinator i IMDi Øst. Formålet med nettverket er å øke kompetansen i tjenesteapparatet gjennom å styrke, samordne og forankre den regionale og lokale innsatsen. I 2015 ble det arrangert to fagfora med 50 deltakere på hver samling. Det ble også arrangert to fagseminarer for førstelinjeinstanser og frivillige organisasjoner.

I 2015 har teamet bidratt med innlegg på ulike seminarer og samlinger i regi av blant annet regional koordinator i IMDi Øst og IMDi Indre Øst, Utlendingsdirektoratet, barneverntjenester i ulike kommuner, Bufetat region Sør, Politidirektoratet, ulike politidistrikt og en rekke kommuner.

Gjennom konkret veiledning i enkeltsaker bidrar Kompetanseteamet til å øke kompetansen og faglig utvikling hos den enkelte saksbehandler, samt til å identifisere «hull» i tjenesteapparatets håndtering. Dette gir teamet innsikt i systemets begrensninger og muligheter, noe som utgjør viktig kunnskap i utformingen av kompetansehevende tiltak.

I 2016 skal Bufdir koordinere Kompetanseteamets arbeid med å lage en strategi for systematisk kompetanseheving i tjenesteapparatet. Samarbeid med relevante aktører som RVTS, regionale koordinatorene i IMDi og frivillige organisasjoner vil stå sentralt.

”

Er tvangsekteskap
lov i Norge?

”

– Anonym

5

ETATENES ARBEID MED TEMAENE

5.1

BARNEVERN FAGLIG ARBEID

5.1.1 Saker som gjelder barn

I 2015 veiledet Kompetanseteamet i 153 saker som gjaldt barn. Mens kommunal barneverntjeneste var den instans som henvendte seg i flest av disse sakene (45 saker), var det også en del henvendelser fra minoritetsrådgivere (21), politiet (16) og skoleansatte (11). De fleste sakene omhandlet psykisk og fysisk vold av en alvorlighetsgrad som forutsetter at barnevernet involveres. I 129 av sakene som gjaldt barn, skulle bekymringsmelding sendes, undersøkelse var startet eller barnevernsvedtak var allerede fattet.

5.1.2 Barn i utlandet

I 2015 fikk Kompetanseteamet henvendelser om 33 barn som oppholdt seg i utlandet. 24 av barna hadde familie med somalisk opprinnelse. De resterende ni barna hadde familie fra seks ulike opprinnelsesland. Ni av henvendelsene var knyttet til kjønnslemlestelse (7), eller frykt for både tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (to). 16 henvendelser gjaldt barn etterlatt i utlandet og fire gjaldt frykt for tvangsekteskap.

De fleste henvendelsene gjaldt barn under 15 år, som var blitt etterlatt hos slekt i utlandet mens foreldrene reiste tilbake til Norge, eller de var blitt værende i utlandet utover skoleferier sammen med en av foreldrene. I disse sakene var det svært sjelden barna selv som kontaktet hjelpeapparatet. Det var gjerne barnevern, skole eller barnehage i Norge som henvendte seg på bakgrunn av barnets fravær og manglende kontakt med barnet. Veiledningen omhandlet ofte kartlegging av barnets situasjon, vurdering av risiko, råd vedrørende samtale med foreldrene og veiledning om videre håndtering av saken. I slike saker er det en utfordring å få kontakt med barnet, for å kunne få et godt bilde av barnets situasjon. I noen tilfeller er det nettopp frykt for barnevernet som gjør at foreldrene velger å etterlate barnet i utlandet. Få foreldre ønsker at hjelpeapparatet skal ta kontakt med barnet. I noen tilfeller valgte foreldrene å selv hente barnet tilbake til Norge, etter samtaler med barneverntjenesten, skole eller politi.

I tilfeller hvor barn i utlandet selv tok kontakt med hjelpeapparatet, var det stort sett unge mellom 16 og 18 år. De kontaktet for eksempel tidligere skole, barneverntjenesten eller den nærmeste norske ambassaden, som igjen henvendte seg til Kompetanseteamet. I de tilfellene den unge ikke allerede var i kontakt med utenriksstasjonen, søkes denne kontakten etablert. Utenriksstasjonen kan deretter kartlegge situasjonen, vurdere den unges behov for hjelp og hvilke muligheter det er for å hjelpe

vedkommende hjem til Norge. I to saker søkte norsk utenriksstasjon, på vegne av unge under 18 år, om refusjon for å dekke hjemreisen til Norge. Begge søknadene ble innvilget.

5.2 HELSEFAGLIG ARBEID

Helsedirektoratet er et fagorgan innen folkehelse og på helsetjenesteområdet. Direktoratet er et forvaltningsorgan med myndighet til å anvende og fortolke lover og regelverk innenfor sektoren. Helsedirektoratet skal iverksette vedtatt politikk i tråd med føringer fra departementet.

Helsedirektoratet jobber med informasjonstiltak spesielt rettet mot tilbudet om helsehjelp og tilgjengelighet. Det er gjennomført en kvinnehelsekonferanse med somaliske kvinner, hvor et av temaene var kjønnslemlestelse, helsekonsekvenser og tilbud om helsehjelp. Det var også generelt om rett til helsetjenester. Helsedirektoratet har utarbeidet en brosjyre på relevante språk om helsekonsekvenser av kjønnslemlestelse og tilbud om helsehjelp, denne er tilgjengelig på helsenorge.no. Helsedirektoratet hadde også stand på Helsesøsterkongressen 2015. Arbeidet med informasjonstiltak videreføres i 2016.

Helsedirektoratet skal i løpet av 2016 komme med innspill til tiltak 19 i handlingsplanen; «Det skal foretas en vurdering av hvordan man best kan nå aktuelle grupper med god og korrekt informasjon i arbeidet mot kjønnslemlestelse». NKVTS spilte i 2015 inn et forslag som er under bearbeiding.

Alle regionale sentre mot vold, traumatisk stress og selvmord (RVTS) får årlig tilskudd fra Helsedirektoratet til forebygging av kjønnslemlestelse. De iverksetter tiltak rettet mot helsepersonell og andre aktuelle aktører, for å fremme kompetanse og øke kunnskap. Direktoratet har årlig dialogmøte med RVTS og NKVTS hvor også Kompetanseteamet inviteres til å delta.

Helsedirektoratet svarer på spørsmål på ung.no om omskjæring/kjønnslemlestelse. Det var 13 spørsmål i 2013, hovedsakelig fra gutter som spør om rituell omskjæring. Noen jenter hadde spørsmål knyttet til plastiske operasjoner av kosmetiske hensyn.

Straffeloven fikk fra 1. oktober 2015 nye bestemmelser, § 284 og § 285 om forbud mot kjønnslemlestelse. Lov om kjønnslemlestelse ble opphevet fra samme dato.

For å sikre et bedre vern for jenter som kan bli utsatt for kjønnslemlestelse, har straffeloven § 284 en bestemmelse om at nærmere bestemte yrkesgrupper har en plikt til å avverge en planlagt kjønnslemlestelse som de får kunnskap om. Avvergelsesplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt. Bestemmelsen om avvergelsesplikt i straffeloven er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i Lov om kjønnslemlestelse som ble opphevet 1. oktober 2015.

5.3 POLITIFAGLIG ARBEID

Risikoanalyse og sikkerhetsarbeid står sentralt i politiets innsats for å beskytte unge mot æresrelatert vold. I arbeidet med å forebygge, avdekke og etterforske tvangsekteskap, kjønnslemlestelse

eller alvorlige begrensninger i unges frihet, er det alltid en risiko for å utløse nye trusler fra den utsattes familie og nettverk. Det har derfor det siste året vært stort fokus på kompetanseheving og organisering av fagmiljøer på dette området i politiet.

Mange av sakene gjelder unge som på grunn av press, tvang og vold fra tidlig i oppveksten, har lite erfaring med å ta selvstendige avgjørelser. De kan også være preget av typiske reaksjoner etter fysisk og psykisk vold. Unge jenter kan ha utfordringer knyttet til å vurdere hva som er et godt forhold til en gutt. Mange forhold initieres på internett, fordi det kan være deres eneste mulighet for å oppnå kontakt med gutter uten at familien får kjennskap til det. De er på mange måter vant til et dobbeltliv, noe som utgjør særlige utfordringer når de er blitt relokalisert og trenger hjelp til beskyttelse fra politiet. De unges manglende selvstendighet og manglende tillitt til offentlige myndigheter gjør at informasjon ofte holdes tilbake eller det blir gitt uriktig informasjon. Dette gjør det utfordrende for politiet å beskytte de unge, fordi de strever med å ivareta sin egen sikkerhet. Arbeidet krever derfor både store ressurser og riktig kompetanse, både i risikoanalysen, som må ta høyde for et potensielt stort trusselbilde, og det etterfølgende sikkerhetsarbeidet. Det er derfor viktig at arbeidet er godt forankret og at fagområdet vies rett oppmerksomhet i politidistriktene fremover.

I Kompetanseteamets årsrapport for 2014 anbefales det å etablere æresrelatert vold som et fag/pensum på Politihøgskolen, både i grunnutdanning, etterutdanning og ved opplæring av påtalejurister. Dette inngår også i den foreliggende handlingsplanen på området.¹¹ Politidirektoratet har hatt en innledende dialog med Politihøgskolen, men det har ennå ikke kommet konkrete tiltak på området. Politiet over hele landet kommer daglig i kontakt med saker som omfatter æresrelatert vold. Det er derfor behov for et tilrettelagt kompetansetilbud, som sikrer både generell fenomenforståelse i etaten og at de som skal håndtere de konkrete sakene har nødvendig spisskompetanse (se for øvrig avsnitt 8).

Kompetanseteamet har videre anbefalt å utvide straffelovens § 222 annet ledd (ny straffelov § 253) til også å omfatte religiøst fundert ekteskap.¹² I forarbeidene til ny straffelov er dette ikke integrert.

I 2015 er det kommet opp nye problemstillinger knyttet til den økte tilstrømmingen av migranter og flyktninger til Norge, som for eksempel barneekteskap (se avsnitt 7), og at kvinner ønsker skilsmisse i ekteskap som ble inngått under tvang i hjemlandet. Enkelte kvinner og barn er som en konsekvens av dette stilt overfor trusler, noe som kan være en utfordring for hjelpeapparatet.

Æresrelatert vold er en form for vold i nære relasjoner, som samtidig har egne særtrekk, noe som krever en særegen kompetanse. Saker som omfatter æresrelatert vold er ofte langt mer ressurskrevende, noe det er viktig å ta hensyn til når det gjelder forankring av og ressurser til arbeidet. Det er viktig at personer som jobber med vold i nære relasjoner har god forståelse av æresrelatert vold som fenomen, dvs. kompetanse til å identifisere saker som også omfatter æresrelatert vold.

¹¹ Jf. tiltak 9

¹² Jf. Politidirektoratets innspill til Justis- og beredskapsdepartementet januar 2013.

5.4 UTLENDINGSFORVALTNINGEN

5.4.1 Utenlandssaker

Gjennom alle år har mange av Kompetanseteamets saker omhandlet utlendingssaker eller saker som innehar utlendingsrettslige problemstillinger. I 2015 var 120 av temaets 399 saker relatert til utlendingssaker, tilsvarende 30 prosent. UDI har de siste årene vært den instansen som har meldt flest saker til Kompetanseteamet. I 2015 var UDI melder i 23 prosent av teamets saker.

Kompetanseteamet merket seg at henvendelser som gjelder asylsaker økte i 2015 på bakgrunn av den høye asylankomsten. Totalt søkte 31 145 personer om beskyttelse i fjor. 5297 av disse var enslig mindreårige asylsøkere (EMA). 10 536 var syrere og 6987 afghanere. Teamet erfarte en økning av henvendelser vedrørende syrere, og det er grunn til å tro at økningen vil fortsette i 2016. Majoriteten av henvendelsene gjaldt barneekteskap. På bakgrunn av utfordringer i disse sakene, igangsatte UDI et arbeid for å utvikle rutiner for håndtering av sakene og et tverretatlig samarbeid. I rutinene står Kompetanseteamet oppført som veiledningsinstans. Siden vår erfaring med sakene har gitt oss innsikt i en del juridiske utfordringer, har vi valgt å vie temaet oppmerksomhet i rapporten (se avsnitt 7).

5.4.2 Tvangsekteskap i familieinnvandringssakene

UDI har i løpet av de siste årene gjennomført en systematisk kompetanseheving om tvangsekteskap og æresrelatert vold for etatens ansatte som jobber med familieinnvandring og ved politiets utlendingsavsnitt. UDI har også utarbeidet retningslinjer for håndtering av tvangsekteskapssaker hvor tverretatlig samarbeid står sentralt, se RS 2013-010: Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringssaker.

På oppdrag fra UDI gjennomførte Institutt for samfunnsforskning (ISF) et forskningsprosjekt som ble lansert i 2015.¹³ Formålet med studien var å evaluere tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket. Tiltakene som er evaluert er underholdskravet, intervjuordningene og avslagshjemmelen i utlendingsloven. UDI ønsket en vurdering av hvor mange og hvem som potensielt kan være utsatt for tvangsekteskap, innsikt i hvordan tiltakene mot tvangsekteskap i regelverket virker, og anbefalinger som kunne bidra til at formålene bak bestemmelsene knyttet til tvangsekteskap i utlendingsregelverket blir ivarettatt på en god måte. Anbefalingene fra rapporten skal følges opp i 2016.

Å avdekke tvangsekteskap i familieinnvandringssaker er krevende, fordi utsatte av frykt for represalier fra egen familie ikke tør å melde i fra. Man blir derfor nødt til å identifisere tvangsekteskap basert på indikatorer. For å kunne gjøre det, kreves det godt kjennskap til tvangsekteskap, æreskodeks, vold, ekteskapspraksis, landkunnskap, migrasjonstrend, kulturelle tradisjoner, sedvanerett, kvinner og barns stilling i samfunnet, krig og konflikt. UDIs erfaring tilsier at det er lettere for utsatte å håndtere et avslag basert på sannsynlighetsovervekt, der UDI foretar avveiningen med objektive holdepunkter,

¹³ Liden, H. m fl (2015) *Tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

enn om det skal fremgå av vedtaket de har gitt direkte opplysninger om et ufrivillig ekteskap. For å foreta en slik avveining, er UDI avhengig av gode intervjuer gjennomført ved norske utenriksstasjoner og ved politiets utlendingsavsnitt. Et viktig tiltak i den forbindelse er opplæring om æresrelatert vold og intervjueteknikk for ansatte ved utenriksstasjonene (inkludert lokalansatte) og for ansatte i politiets utlendingsavsnitt. Andre tiltak ISF har anbefalt er at UDI viderefører den institusjonelle oppbyggingen av kollektiv kompetanse og fortsatt har kontinuerlig oppmerksomhet internt på å identifisere saker der ekteskap er inngått mot en av partenes vilje, at rundskriv 2013-010: Retningslinjer for håndtering av opplysninger om tvangsekteskap i familieinnvandringsaker redigeres og at UDI i samarbeid med politiet bør utvikle en konkret og nyansert analyse av hvordan avvergingsplikten og opplysningsretten bør ivaretas. I tillegg anbefales det å legge større vekt på råd og veiledning som del av intervjuprosessen, med vekt på de handlingsalternativ som referansepersonen har når det gjelder å bidra til avslag. De mener det i noen tilfeller kan være gunstig å legge opp til en motivasjonssamtale i forkant av det formelle intervjuet, etter modell fra Oslo politidistrikt. Forskerne mener hjelpeapparatet ikke har tilstrekkelig innsikt i regelverket og utlendingsforvaltningens håndtering av saksfeltet. Det anbefales derfor at hjelperne må få tilpasset opplæring i regelverkets muligheter og begrensninger slik at de kan gi konkret veiledning til personer i ulike situasjoner. Forskerne anbefaler at det utarbeides tydeligere informasjon til offentligheten om § 51 annet ledd første alternativ og at informasjon om regelverket og UDIs arbeid bør inngå i den offentlige informasjonsportalen om vold i nære relasjoner.

I forbindelse med oppfølging av FOU-prosjektet om tiltak mot tvangsekteskap i utlendingsregelverket har Justis- og beredskapsdepartementet bedt UDI om å utarbeide et utkast til felles instruks til UDI og politiet, som departementet kan vurdere. UDI har igangsatt et samarbeidsprosjekt med Oslo politidistrikt for å gjennomgå og utarbeide bedre samarbeidsrutiner mellom UDI, politiets førstelinje og påtaledelen av politiet i håndtering av tvangsekteskap i familieinnvandringsaker.

5.5 ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

NAVS GENERELLE ANSVAR OG ORGANISERING

NAV skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. NAV skal videre ivareta vanskeligstilte gruppers behov, bidra til å forebygge og avhjelpe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse, samt sikre inntekt ved for eksempel arbeidsløshet og sykdom. NAV skal gjennom de sosiale tjenestene bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer, og sørge for at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV er organisert i lokale NAV-kontor som yter tjenester til kommunens innbyggere.

NAV har fra budsjettåret 2016 styrket sin representasjon i Kompetanseteamet. Dette er begrunnet med et ønske om økt tilgjengelighet og styrket kompetanse inn i teamet på dette feltet.

ANSVAR OG VIRKEMIDLER OVERFOR UNGDOM

NAV har et ansvar for oppfølging av ungdom som avslutter skolegangen uten å ha fullført opplæringsløpet. NAV skal blant annet gi veiledning om jobb og utdanning, bistand til å finne jobb eller en tiltaksplass, eventuelt utarbeide et opplegg som kombinerer opplæring og tiltak.

NAV har også et ansvar for å gi ungdom tett individuell oppfølging med råd og veiledning knyttet til

hele livssituasjonen, for eksempel rusrelaterte problemer, ensomhet, dårlig økonomi. Ungdom som mottar økonomisk sosialhjelp, er spesielt utsatt for å havne i et varig utenforskap fra arbeidslivet. Det er derfor viktig at de får tiltak som kan forebygge marginalisering og eksklusjon.

Arbeidsrettede tiltak settes normalt inn når jobbsøking og oppfølging fra NAV ikke har resultert i overgang til arbeid. Iverksettelse av arbeidsrettede tiltak gjøres med bakgrunn i en individuell vurdering av den enkeltes behov for arbeidsrettet bistand.

OPPLYSNING RÅD OG VEILEDNING

En av kjerneoppgavene i NAV-kontoret er tjenesten «opplysning råd og veiledning». Tjenesten omfatter kvalifisert sosialfaglig veiledning for å forebygge eller løse sosiale problemer. Hensikten med tjenesten er å gi hjelp til selvhjelp og bidra til å mestre egen livssituasjon. Opplysning råd og veiledning er et viktig virkemiddel for å gi ungdom tett individuell oppfølging og for å forebygge eller begrense sosial eksklusjon og marginalisering. Dette er viktig for å nå lovens målsetting om å bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

SAMARBEID

NAV får best løst sine oppgaver ved å samarbeide med andre aktører både på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Samarbeidspartnere kan være barneverntjenesten, utekontakten, den videregående skolen, oppfølgingstjenesten og ulike kurative hjelpetjenester.

6

NASJONALT BO-
OG STØTTETILBUD

6.1 ORGANISERING OG NØKKELTALL

Det nasjonale bo- og støttetilbudet for unge utsatt for tvangsekteskap og æresrelatert vold er det eneste botilbudet særlig rettet mot denne målgruppen. Tilbudet har 22 plasser, i fem ulike kommuner, som mottar direkte tilskudd fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Kommunene skal gi de unge trygg bolig, hjelp til kontakt med andre tjenester og miljøterapeutisk oppfølging. Kompetanseteamet koordinerer tilbudet og tildeler plass. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har en representant i teamet med ansvar for dette.

I 2015 ble det foretatt 39 plasseringer i botilbudet, hvorav seks barn, sammenlignet med 37 plasseringer i 2014. Belegget varierte gjennom året fra 60 og 90 prosent, og var ved årsskiftet 63 prosent. På grunn av høyt antall henvendelser og sikkerhetshensyn, var det noe ventetid vår og sommer 2015. Det kom i 2015 i alt 72 henvendelser om botilbudet. I de tilfellene der det ikke resulterte i plassering (33 henvendelser), skyldes det enten at den unge ikke ønsket tilbudet, vedkommende fikk oppfølging i ordinære tjenester, eller at vedkommende ikke oppfylte kriteriene for plass.

6.2 KUNNSKAP OM TILBUDET I MÅLGRUPPEN

Følgeevalueringen av arbeidet med handlingsplanen på feltet viser at det varierer i hvilken grad botilbudet er kjent i tjenester som møter potensielle brukere. Mens NAV, helsetjenester og barnevernet kjenner til botilbudet i noe varierende grad, er tilbudet godt kjent blant familievoldskoordinatorer i politiet.¹⁴ Når vi ser på henvendelsene i 2015, kom den største andelen fra kriesentre (38 prosent) og politi (40 prosent). Det var kun to henvendelser fra frivillige organisasjoner og en fra NAV. Kompetanseteamet informerer rutinemessig om botilbudet i sitt kompetansehevingsarbeid. Bufdir vil i 2016 koordinere arbeidet med å utarbeide en strategi for systematisk kompetanseheving av tjenesteapparatet, samt en plan for å gjøre teamet bedre kjent for relevante instanser. Informasjon om botilbudet til relevante tjenester vil inngå her.

¹⁴ Liden, H. m fl. (2015) *Framgang. Andre delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

6.3 KUNNSKAPSUTVIKLING

Ved årsskiftet 2014/2015 lanserte ISF en kartlegging av det miljøterapeutiske arbeidet i botilbudet.¹⁵ Studien ble gjennomført på oppdrag fra Bufdir. Tidligere er etableringen og organiseringen av tilbudet evaluert.¹⁶ Kartlegging var den første studien på dette feltet hvor de unge selv deltar.

Studien viste at de unge har sammensatte behov for hjelp på områder som: trygghet og sikkerhet, psykisk helse og bearbeiding av traumer, ensomhet og nettverk, praktisk bistand og systemforståelse (hjelpemiddelet) og selvstendiggjøring. De fleste vil derfor ha behov for hjelp fra flere tjenester over tid, også etter oppholdet i botilbudet. Seks måneders botid oppleves som kort, og flytting kan føre til ensomhet og nye, smertefulle brudd for de unge. Hovedanbefalingene i kartleggingen er å legge til rette for større kontinuitet og bedre overganger for de unge, gjennom god integrasjon med ordinære tjenester fra tidlig i oppholdet, i tillegg til å tilby noe oppfølging fra botilbudet også etter utflytting. Det anbefales videre å utvikle mer felles rutiner for oppfølging av beboerne.

ISFs studie viser at det er ulik tilnærming mellom kommunene når det gjelder beboernes sikkerhet og deres forhold til familien. Direktoratet gav derfor i 2015 et oppdrag til Senter for kunnskap og likestilling (kun) om å foreta en studie av dilemmaer i skjæringspunktet mellom sikkerhetsarbeid og familiearbeid. Studien vil foreligge våren 2016.

6.4 KOMPETANSE I TILBUDET

For å styrke kompetansen blant miljøpersonalet i tilbudet, arrangerer Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet to ganger årlig fagsamlinger for ledere og miljøterapeutisk personale. På den første samlingen i 2015 var sikkerhetsarbeid temaet, og representanter fra de politidistrikter der botilbudet er lokalisert deltok. På den andre samlingen var temaet familiearbeid, og representanter fra lokale familievernkontor deltok. I tillegg arrangerte kommunene selv en fagsamling om egenomsorg og ivaretagelse av hjelpere.

6.5 UTFORDRINGER I 2015

Kommunenes erfaringer fra arbeidet i 2015 peker på noen særlige utfordringer. Det har for eksempel vært flere beboere enn tidligere med barn. Gjennom året bodde seks barn i tilbudet, noe som har vært utfordrende på flere måter. De fleste boligene er ikke dimensjonert og tilrettelagt for familier. Det har krevd mer omfattende kartlegging og miljøterapeutisk oppfølging, i tillegg arbeid med å etablere samarbeid med barnevern, barnehage, skole og SFO.

¹⁵ Bredal A. og Orupabo, J. (2008) *Et trygt sted å bo. Og noe mer. Evaluering av botilbudet til unge som bryter med familien på grunn av tvangsekteskap*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

¹⁶ Rambøll management (2011) *Sluttrapport – evaluering av det nasjonale bo- og støttetilbudet for ungdom utsatt for tvangsekteskap* og Steen-Johnsen, K. (2010) *Handlingsplan mot tvangsekteskap Evaluering av utvalgte tiltak. Andre delrapport, juni 2010*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Beboerne har i mange tilfeller store utfordringer knyttet til psykiske helse. I tillegg til typiske reaksjoner på å være utsatt for vold (søvnvansker, konsentrasjonsproblemer, utfordringer knyttet til selvfølelse og relasjoner, etc.), omfatter det mer alvorlige plager som angst, depresjon, selvskading, selvmordstanker og selvmordsforsøk. I enkelte tilfeller viser det seg at de unge har for dårlig psykisk helse til å nyttiggjøre seg botilbudet, noe som kan innebære store utfordringer med hensyn til hvilken videre oppfølging de unge skal få.

De fleste beboerne i tilbudet er unge kvinner, men det er også noen menn. Disse kan kun få tilbud om enkeltleilighet hvor de bor alene. Dette innebærer i noen tilfeller større utfordringer når det gjelder ensomhet og muligheter for å etablere nye sosiale nettverk. Her kan frivillige organisasjoner spille en viktig rolle.

6.6 | UTVIKLINGSARBEID

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fikk i 2015 i oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet å starte et utviklingsarbeid knyttet til botilbudet, med særlig vekt på organisering og muligheter for lengre botid.¹⁷ Arbeidet gjennomføres i 2015/16, og tar utgangspunkt i identifiserte utfordringer og anbefalinger i de gjennomførte studiene (jf. ovenfor), i tillegg til erfaringer fra kommunenes arbeid. Formålet er å kunne tilby brukerne en oppfølging preget av større kontinuitet og gode overganger, samt å sikre mer enhetlig og likeverdig oppfølging i den enkelte kommune og i tilbudet som helhet. Kommunene ble i 2015 invitert til å søke om ekstra tilskudd for å utarbeide en prosjektplan for å videreutvikle sitt tilbud. Kompetanseteamets rutiner knyttet til arbeid med botilbudet er under revidering. Hovedelementene i utviklingsarbeidet er:

- a) Å sikre god tilgang til nødvendige ordinære tjenester for de unge, fra tidlig i oppholdet
- b) Normert oppfølgingstid på inntil ni måneder
- c) Mer systematisk involvering av frivillige organisasjoner lokalt
- d) Gode rutiner for oppfølging av enkeltbrukere
- e) Evt. andre tiltak som understøtter formålet

¹⁷ Jf. tillegg til tildelingsbrev 2015 nr. 5.

”

**Familien planlegger en
reise til utlandet og jeg er
redd for hva som vil skje.
Hva skal jeg gjøre?**

”

– Anonym

Illustrasjon: Fine People

7

SÆRLIGE UTFORDRINGER I
2015: BARNEEKTESKAP

7.1

BARNEEKTESKAP OG JURIDISKE UTFORDRINGER

Barneekteskap er et ekteskap inngått mellom to parter der en eller begge er under 18 år. Kompetanseteamet har gjennom alle år blitt kontaktet i saker som omhandler barneekteskap. På bakgrunn av økningen i asylankomstene i 2015, opplevde teamet en økning av henvendelser på slike saker fra førstelinjetjenesten. Med omtale av enkeltsaker i pressen, sammen med offentlig debatt om tematikken i Nederland, Sverige og Danmark, fikk barneekteskap raskt et stort fokus i Norge. Barneekteskap er nå et tema som vekker et stort engasjement og medieoppmerksomhet. Selv om det er viktig at temaet vies oppmerksomhet og man får en offentlig debatt nettopp for å kunne ivareta barn utsatt for slike forhold, er teamet opptatt av at barneekteskap i den offentlige diskursen ikke isolert anses som en «flyktningproblem». Barneekteskap er og har vært en utfordring i Norge, og både lengeværende barn i landet og norske borgere er utsatt.

Barneekteskap innebærer brudd på en rekke menneskerettigheter og konsekvensene kan være alvorlige både for jenter og gutter. Jenter som giftes bort tidlig kan oftere bli utsatt for vold, utnytting, trusler og diskriminering, og de har sjelden noen mulighet til å endre sin egen situasjon ved å forlate partneren eller å søke den sosiale og juridiske støtten de har behov for. Ettersom barn i veldig begrenset grad har forutsetninger og frihet til å velge selv om de vil gifte seg, anser mange barneekteskap for å være en form for tvangsekteskap. Større internasjonale aktører som jobber med barneekteskap som Plan International, Girls Not Brides og UNHCR, anser barneekteskap per definisjon som tvangsekteskap først og fremst fordi barn ikke har mulighet til og aktivt gi samtykke. De jobber for at ingen land skal ha lavere ekteskapsalder enn 18 år, ei heller unntaksbestemmelser.

7.2

BARNEEKTESKAP OG EKTESKAPSLOVEN

ALDERSKRAV FOR EKTESKAP INNGÅTT I NORGE

Man må være 18 år for å inngå ekteskap i Norge, med mindre det foreligger samtykke fra dem eller den som har foreldreansvaret eller fra vergen, og tillatelse fra fylkesmannen, jf. ekteskapsloven § 1 første ledd. Kravet er begrunnet i at en ved lavere alder enn 18 år i alminnelighet ikke har den modenhet eller evne som kreves for selvstendig å ta stilling til konsekvensene av å inngå ekteskap, og til å tilpasse seg et stabilt samliv. Fylkesmannen kan bare gi dispensasjon fra 18-årskravet dersom det foreligger «særlige grunner», jf. ekteskapsloven § 1 tredje ledd. Hvorvidt det foreligger «særlige grunner» beror på en konkret vurdering. Det skal ikke være kurant med dispensasjon. I den konkrete vurderingen er det forskjellige forhold som tas i betraktning, slik som søkerens modenhet, den annen parts forhold, muligheten for støtte – økonomisk og annen fra foreldrene mv. Det foretas en samlet vurdering av flere momenter. Dispensasjonspraksisen er meget restriktiv for de helt unge - de under 17 år. Det er kun i rene unntakstilfeller at ekteskap tillates i så ung alder.

ALDESKRAV FOR EKTESKAP INNGÅTT I UTLANDET

Ekteskapsloven § 18 a regulerer ekteskap inngått i utlandet. Første ledd sier at et ekteskap som er gyldig inngått i vigselslandet som hovedregel anerkjennes i Norge når begge parter skriftlig har samtykket til dette. Den sier videre at et ekteskap anerkjennes likevel ikke dersom dette åpenbart ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public). Eksempler på ordre public-tilfeller er der ekteskapet er inngått under rettsstridig tvang eller for øvrig mangler samtykke, eller at ektefellene er svært unge. I forarbeidene til ekteskapsloven sies det følgende:

«Hvor unge partene må være før ekteskapet ikke anerkjennes er ikke fastsatt. Ved vurderingen må man ta utgangspunkt i en alder som ligger godt under norsk minstealder for ekteskap, herunder den alder som det er gitt dispensasjon for i medhold av ekteskapsloven § 1 tredje ledd. Ekteskap der partene er 11-12 år ved inngåelsen, vil klart ikke kunne anerkjennes i Norge. Etter ekteskapsloven har det som hovedregel ikke vært gitt dispensasjon til søkere under 17 år. Det finnes imidlertid eksempler på at 15- og 16-åringer har fått tillatelse til å gifte seg. En ordre public-stridig lav alder for ekteskap må etter departementets oppfatning klart antas å være under 15 år»

Med utgangspunkt i forarbeidene registrerer norske myndigheter partene som gift, så lenge asylsøkerne anfører at ekteskapet ble inngått etter 15 år og ekteskapet vurderes som gyldig inngått i vigselslandet. Det skaper en stor utfordring at forarbeidene operer med en så ung alder når mange internasjonale aktører, også i mange av asylsøkernes opprinnelsesland, lenge har jobbet for å heve ekteskapsalderen. Selv om det ikke finnes noen egen «anerkjennelsesinstans» for ekteskap inngått etter utenlandsk rett, og et ekteskaps gyldighet foretas «prejudisielt» av ulike offentlige myndigheter, kan en slik vurdering av mange oppleves at Norge anerkjenner ekteskap inngått i en så ung alder. Det skaper også utfordringer for norske myndigheter å vite hvorvidt ekteskapet er gyldig inngått, hvis de ikke har med seg ekteskapskontrakten til Norge. Kompetanseteamet har erfart at mange av ekteskapene blant nyankomne er religiøse inngåtte ekteskap uten sivilrettslig gyldighet. Vi antar at mange av ekteskapene er inngått i opprinnelseslandet eller i et tredjeland før ankomst til Norge. Vi antar at dette er en økende tendens. Det er utfordrende for UDI og Folkeregisteret å vurdere om ekteskapene er gyldig inngått da asylsøkere ikke har medbrakt dokumentasjon på ekteskapsinngåelsen.

7.3 BARNEEKTESKAP OG STRAFFELOVEN

Det er straffbart å inngå ekteskap med noen som er under 16 år etter straffelovens § 263 annet ledd. Strafferammen er fengsel inntil 3 år. På bakgrunn av straffelovens bestemmelse, er det en utfordring at ordre public-stridig lavalder for ekteskap ikke er satt til under 16 år (se avsnitt 8), slik at det ikke er samsvar mellom ekteskapsloven og straffeloven. Kompetanseteamet anser det som uheldig at strafferammen i den nye bestemmelsen i straffeloven er redusert med 1 år i forhold til er bestemmelsen i den gamle straffeloven § 220, samt at bestemmelsen ikke er innlemmet i avvergingsplikten, jf. § 196.

7.4 BARNEEKTESKAP OG UTLENDINGSLOVEN

I henhold til utlendingsloven § 40 annet ledd er det et vilkår at partene er over 18 år på søknadstidspunktet for at det skal gis oppholdstillatelse som ektefeller. Kompetanseteamet har erfaring med at asylsøkere (menn) har kommet til Norge og søkt asyl. Etter innvilget tillatelse om beskyttelse søker kona og felles barn om familiegjenforening med ektefellen. I et fåtall av disse sakene er ekteskapene inngått da kvinnen var under 18 år. Ekteskapene har vært inngått fra 12-17 årsalderen. I samtlige saker er ektefellene over 18 år på søknadstidspunktet og partene har felles barn. Utfordringen oppstår i de sakene hvor ekteskapet i sin tid ble inngått da den ene ektefellen var under 15 år, en ordre public-stridig lav alder for ekteskap. Disse kan ikke gis tillatelse etter § 40 da man ikke kan legge til grunn ekteskapene i Norge. UDI må da vurdere om de fyller vilkårene etter § 49: «Dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det, kan oppholdstillatelse også gis til andre familiemedlemmer enn nevnt i §§ 40 til 53, og det kan gjøres unntak fra vilkår knyttet til referansepersonens status». Bruken av § 49 i slike saker kan bidra til omgåelse av ekteskapslovens § 18 a og utlendingslovens § 40.

7.5 BARNEEKTESKAP OG BARNEVERNLOVEN

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge. Dette innebærer at barnevernloven gjelder for barn som søker asyl i Norge og for barn som har fått avslag på søknad om asyl, på lik linje med barn som har permanent opphold i Norge eller norsk statsborgerskap. Loven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å sikre at barn får rett hjelp til rett tid, skal barneverntjenestens terskel for å iverksette undersøkelse være lav.

Når barneverntjenesten får en bekymringsmelding om at en mindreårig asylsøker er gift, har barn eller mistenkes å være gift, vil dette som regel alltid gi grunnlag for å åpne en undersøkelse. Det er i disse sakene god grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven (jf. bvl § 4-3). Det er viktig at barneverntjenesten raskt foretar undersøkelsessamtale for blant annet å avdekke hvor gammelt barnet var da ekteskapet ble inngått, hvorvidt barnet hadde muligheter til å være med på avgjørelsen, hvorvidt det ble brukt tvang og om barnet er utsatt for vold og overgrep som følge av ekteskapet. Barneverntjenestens funn i en undersøkelse kan være avgjørende for beslutningene om hvorvidt barnet kan bo sammen med ektefelle, om barnet skal plasseres adskilt fra ektefelle, om det er behov for akutt plassering etter barnevernloven § 4-6 annet ledd eller andre tiltak i barnevernloven.

Gjennom veiledning i sakene, får Kompetanseteamet kjennskap til hvilke utfordringer de ulike tjenestene opplever i disse sakene. Det blir også tydelig at det er en del usikkerhet, blant annet i barneverntjenesten, knyttet til håndtering av saker som gjelder barn i asylsøkerfasen generelt og barneekteskap spesielt. Det gjøres ulike vurderinger av hvilken rolle barneverntjenesten kan ha, av hvordan barneekteskap skal forstås og hvordan sakene skal håndteres. De ulike vurderingene handler blant annet om hvor raskt barnevernet må foreta første undersøkelsessamtale, hvem som har ansvar for plassering av barnet som er gift og er under 16 år (den seksuelle lavalder), hva som vil være til barnets beste med tanke på plassering, hvorvidt det er grunnlag for å fatte akuttvedtak etter barnevernloven, m.m.. Kompetanseteamet ser behov for kompetanseheving knyttet til temaet

barneekteskap og håndtering av sakene, i tillegg til et bedre samarbeid mellom barneverntjenesten, politiet og i asylmottak (både ordinære asylmottak, mottak for enslige mindreårige asylsøkere og omsorgssentre).

I 2016 er det startet et arbeid med å utvikle retningslinjer for tjenestenes arbeid i denne type saker, inkludert barnevernet. Det er opprettet en arbeidsgruppe bestående av UDI, Bufdir og politiets utlendingsenhet (PU), der to av Kompetanseteamets representanter deltar.

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet og Utlendingsdirektoratet har initiert en felles kompetanseheving for asylmottak og kommunal barneverntjeneste våren 2016. Hovedmålsettingen med seminarerne, er at asylmottak og kommunalt barnevern skal få en bedre forståelse for hverandres roller og ansvar, samt initiere et bedre samarbeid mellom de to tjenestene på lokalt nivå. Seminarerne går ikke inn på spesifikke problemstillinger som barneekteskap, tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse, men det informeres om Kompetanseteamets rolle som veiledende instans som kan kontaktes i konkrete saker.



8 ANBEFALINGER

8.1 TIDLIGERE ANBEFALINGER

Kompetanseteamet er sammensatt av representanter fra direktorater med ulike ansvarsområder og som på hver sin måte kommer i befatning med saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og annen æresrelatert vold. Fordelene med et tverretattlig team er at det gir kjennskap til lov- og regelverk, retningslinjer, praksis og kompetanse innenfor de ulike etatene. Kompetanseteamets representanter besitter fagekspertise på sine respektive fagfelt og bringer dette inn i teamet, slik at teamet dermed får et mer helhetlig bilde over utfordringene på feltet.

En del av Kompetanseteamets tidligere anbefalinger er under arbeid eller er allerede fulgt opp. Det gjelder for eksempel:

- **Refusjonsordningen:** Teamet har anbefalt at ordningen utvides til også å omfatte personer utsatt for æresrelatert vold, og ikke kun begrenses til tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Teamet har anbefalt at ordningen bør omfatte medfølgende familiemedlemmer. Refusjonsordningen ble i 2014 endret til også å omfatte de ovennevnte forhold.
- **Bo- og støttetilbudet:** Teamet har anbefalt mer fleksibilitet i botilbudet, både når det gjelder botid og oppfølging etter utflytting, i tillegg til at tilbudet nasjonalt bør være utformet slik at man tar høyde for at det i perioder kan være høyt belegg. Bufdir gjennomfører i 2015/2016 et utviklingsarbeid, hvor formålet er å kunne tilby beboerne en oppfølging preget av større kontinuitet og gode overganger, hvor disse anbefalingene er ivare tatt.

8.2 NYE ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i den samlede kompetansen i teamet og erfaringene nevnt ovenfor, skisserer Kompetanseteamet følgende anbefalinger for det videre arbeidet på feltet:

AVVERGINGSPLIKTEN

Avvergingsplikten er regulert i straffelovens § 196. Kompetanseteamet anser det som uheldig at avvergingsplikten ikke lister opp en rekke viktige bestemmelser. Bestemmelsene som ikke inngår er:

- tvangsekteskap (§ 253)
- ekteskap med barn under 16 år (§263 annet ledd)
- seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år (§303)

- seksuell handling med barn under 16 år (§305)
- menneskehandel (§ 257)

Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og ekteskap med barn under 16 år er vold i nær relasjon. Bestemmelsen om mishandling i nær relasjon (§282) er listet opp i avvergingsplikten. Mange i hjelpeapparatet tolker det tilsvarende og gir derfor opplysninger til politiet for å avverge slike forhold. Kompetanseteamet vil likevel anbefale å innlemme de ulike bestemmelsene uttrykkelig inn i avvergingsplikten.

STRAFFELOVEN OG UTENOMRETTSLIGE RELIGIØSE EKTESKAP

Politidirektoratet har bedt Justis- og Beredskapsdepartementet å utforme straffelovens § 253 til også å omfatte utenomrettslige religiøse ekteskap. I forarbeidene til ny straffelov er dette ikke integrert, men Justis- og Beredskapsdepartementet sier de vil se på dette på et senere tidspunkt.

MISHANDLINGSBESTEMMELSEN I UTLENDINGSLOVEN

En utfordring Kompetanseteamet har merket seg gjelder den såkalte mishandlingsbestemmelsen i utlendingsloven, jf. § 53 første ledd bokstav b. Personer som har kommet til Norge på familie- innvandring med samboer eller ektefelle, kan søke om en egen oppholdstillatelse dersom vedkommende eller eventuelle barn er utsatt for mishandling i samlivsforholdet. Kompetanseteamet har imidlertid erfaring med flere saker hvor personen har vært utsatt for mishandling av svigerfamilien eller andre medlemmer av husholdet i en storfamilie. Da mishandlingen ikke utføres av ektefellen eller samboeren, omfattes ikke slike saker av mishandlingsbestemmelsen. De samme vilkår gjelder for bestemmelsen i utlendingsforskriften § 8-9 om oppholdstillatelse til utlendinger som har blitt holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, og utlendingsforskriften § 11-8 annet ledd om unntak for bortfall av permanent oppholdstillatelse. Vi anbefaler at bestemmelsene i utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, utlendingsforskriften § 8-9 og § 11-8 annet ledd bør endres til å også omfatte personer som har vært utsatt for vold fra svigerfamilien eller andre medlemmer av husholdet i en storfamilie.

ORDRE PUBLIC-STRIDIG LAVALDER FOR EKTESKAP

På bakgrunn av straffelovens bestemmelse, anbefaler Kompetanseteamet at man hever ordre public-stridig nivå for ekteskap til under 16 år. Dette vil sørge for samsvar mellom ekteskapsloven og straffeloven.

KOMPETANSEHEVING GJENNOM EN STØRRE KONFERANSE

Planperioden for nåværende handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet går ut i 2016. Mange instanser har over tid opparbeidet seg viktig kompetanse, som det er behov for i de ulike tjenestene. For å markere slutten på planperioden, og videreformidle erfaringer og kunnskap fra arbeidet, kan det avholdes en større nasjonal eller nordisk konferanse på området i 2017. Sentrale temaer kan være erfaringer og gode løsninger når det gjelder forebyggende arbeid, utsattes rettigheter, utforming av hjelpetilbudet, opparbeidet kompetanse i tjenesteapparatet og kunnskapsutvikling på området. Hvis det besluttet å utarbeide en ny handlingsplan, kan en slik konferanse også være en godt egnet arena til å lansere planen.

INTEGRERE ÆRESRELATERT VOLD I GRUNN- OG ETTERUTDANNINGER

Henvendelsene til Kompetanseteamet tyder på at det fortsatt er behov for kompetanse om æresrelatert vold i tjenestene, som politiet, barnevern og helse- og sosialtjenester. For at tjenestene skal være likeverdige, kreves det økt kompetanse om tvangsekteskap, æresrelatert vold og

kjønnslemlestelse. Teamet anbefaler derfor at tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold integreres både i grunnutdanningene og i etter- og videreutdanninger for ansatte i disse tjenestene. I følgeevalueringen av arbeidet med handlingsplanen diskuterer Institutt for samfunnsforskning hvordan kravet om mangfoldsperspektiv i det offentlige tjenesteapparatet forutsetter kunnskap om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert.¹⁸ Det er nylig gjennomført en kartlegging av eksisterende etter- og videreutdanninger om vold og overgrep mot barn og unge.¹⁹ Kartleggingen viser at det er nokså tilfeldig hvor disse tilbudene foreligger, og at tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold i mange tilfeller ikke inngår. For å sikre generell kompetanse om temaene, er også her hovedanbefalingen nettopp å styrke vold og seksuelle overgrep (inkludert tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold) som tema i relevante grunnutdanninger, samtidig som tilgjengeligheten til etter- og videreutdanninger på feltet bør styrkes.

18 Bredal, A. og Lidén, H. (2015) *Hva med 2017? Første delrapport i følgeevalueringen av Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet 2013–2016*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

19 Bufdir (2015) *Etter og videreutdanning om vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Kompetanseheving for forebygging, tidlig avdekking og god hjelp til barn og unge utsatt for vold og seksuelle overgrep*. Kartleggingen inngår i *En god barndom varer livet ut – tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og unge (2014 – 2017)*, tiltak 36 c.

”

Foreldrene mine er så strenge, jeg får ikke lov til noen ting. Hva skal jeg gjøre?

”

– Anonym

NOTATER

[illegible]

NOTATER

[illegible]



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Postadresse

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse

Stensberggaten 27
0170 Oslo

bufdir.no

